

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR
DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om initiativet fra Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Kongeriget Sverige, med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA

(2008/C 310/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser 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,

som henviser 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,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

1. Initiativet fra 14 medlemsstater med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA ⁽¹⁾ blev offentliggjort i EU-Tidende den 27. februar 2008.
2. Den tilsynsførende er ikke blevet hørt om dette initiativ. Han afgiver derfor denne udtalelse på eget initiativ, lige som han udtalte sig om initiativet med henblik på Rådets

afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prümaftalen), og om initiativet med henblik på Rådets afgørelse om gennemførelse af førnævnte rådsafgørelse ⁽²⁾. Den tilsynsførende finder, at nærværende udtalelse bør nævnes i præamblen til Rådets afgørelse, ligesom hans udtalelse er nævnt i en række retsakter, der er vedtaget på forslag af Kommissionen.

3. Selv om en medlemsstat eller en gruppe medlemsstater, der tager initiativ til en lovgivningsforanstaltning efter afsnit VI i EU-traktaten, ikke er retligt forpligtet til at høre den tilsynsførende, udelukker de gældende regler heller ikke, at han høres. Den tilsynsførende beklager, at medlemsstaterne ikke har hørt ham i dette tilfælde, eftersom en væsentlig del af dette initiativ vedrører behandling af personoplysninger og betingelserne herfor.
4. Han beklager ligeledes, at initiativet ikke er ledsaget af en konsekvensanalyse ⁽³⁾. Dette er et nødvendigt element, der øger gennemsigtigheden og mere generelt kvaliteten af lovgivningsprocessen. Det er ikke let for EU-borgerne at

⁽²⁾ Udtalelse af 4. april 2007 om 15 medlemsstaters initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT C 169 af 21.7.2007, s. 2) og udtalelse af 19. december 2007 om Forbundsrepublikken Tysklands initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om gennemførelse af afgørelse 2007/.../RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT C 89 af 10.4.2008, s. 1).

⁽³⁾ Initiativet forklares i en begrundelse (der ikke er offentliggjort i EUT, men findes i Rådets offentlige register). Dette løser dog ikke problemet med bl.a. manglende gennemsigtighed som omhandlet i denne udtalelse.

⁽¹⁾ EUT C 54 af 27.2.2008, s. 4.

forstå, hvorfor dette element er et normalt led i lovgivningsprocessen, når det er Kommissionen, der fremsætter forslag, men ikke når det er medlemsstaterne, der tager initiativet.

5. I det foreliggende tilfælde kunne ledsagedokumenterne have indeholdt en begrundelse for, hvorfor det haster så meget med at ændre afgørelse 2002/187/RIA. Det skal i den forbindelse understreges, at initiativet er taget med henblik på at vedtage en retsakt, lige inden Lissabontraktaten træder i kraft. Denne traktat vil medføre en ændring af Eurojusts status, bl.a. fordi EU-traktatens søjlestruktur afskaffes.
6. Som en sidste indledende bemærkning vil den tilsynsførende gerne minde om, at de 14 medlemsstater har forelagt endnu et initiativ, der hænger nøje sammen med det foreliggende initiativ, med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om det europæiske retlige netværk ⁽⁴⁾. Den tilsynsførende agter ikke at afgive udtalelse om sidstnævnte initiativ, da det har mindre betydning i relation til beskyttelse af personoplysninger. De oplysninger, der formidles inden for det europæiske retlige netværk — som foreslået i artikel 8 i det pågældende initiativ — fokuserer normalt ikke på personoplysninger.

II. GENERELLE PUNKTER

Initiativet i dets kontekst

7. Initiativet har ifølge sine betragtninger til formål at forbedre Eurojusts operationelle effektivitet yderligere. Dette formål skal ses i den kontekst, at videreudviklingen af Eurojust betragtes som et logisk skridt fremad for denne organisation. Det Europæiske Råd anmodede allerede i Haagprogrammet ⁽⁵⁾ i november 2004 Kommissionen om at overveje den videre udvikling af Eurojust. Kommissionen forelagde i oktober 2007 Rådet og Europa-Parlamentet en meddelelse om Eurojusts og det europæiske retlige netværks rolle i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme i EU ⁽⁶⁾. Det konkluderes i denne meddelelse, at det er nødvendigt at ændre Eurojustafgørelsen for at gøre det muligt for Eurojust at udvikle sit samarbejdspotentiale og yderligere bekræfte sin rolle som en vigtig aktør i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme i Europa.
8. Den tilsynsførende minder også om, at artikel 85 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (Lissabontraktaten) vil udvide Eurojusts retsgrundlag sammenlignet med det nuværende grundlag i EU-traktatens artikel 31, stk. 2. Artikel 85 i Lissabontraktaten nævner bl.a. iværksættelse af efterforskning af straffesager. Og i artikel 86 hedder det, at Rådet kan oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust.

9. I meddelelsen fremhæves det positive resultat for så vidt angår det operative samarbejde inden for Eurojust. Antallet af sager, der behandles af Eurojust, er i kraftig stigning. Det bemærkes imidlertid også, at denne udvikling kræver præcisering og styrkelse af de nationale Eurojustmedlemmers og kollegiets beføjelser. Meddelelsen underbygger manglerne ved den nuværende ramme, der ikke sikrer de nationale medlemmer og kollegiet tilstrækkelig autoritet.

10. Den tilsynsførende forstår, at det er nødvendigt at forbedre Eurojusts retlige ramme for at gøre den mere effektiv. Eurojust er en organisation i udvikling. Dens rolle i efterforskning af straffesager og retsforfølgning bliver stadig større, og det bør den også blive, så Eurojust etableres som en vigtig aktør på dette område.

Eurojusts informationssituation

11. Det understreges i meddelelsen, at det er helt grundlæggende, at der er adgang til oplysninger. Det er ud fra den synsvinkel logisk, at en lang række af ændringsforslagene i initiativet vedrører Eurojusts informationssituation ⁽⁷⁾. Denne udtalelse fra den tilsynsførende vil især fokusere på dette spørgsmål, eftersom det involverer indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger. Det er i den sammenhæng også vigtigt, at anden del af meddelelsen fokuserer på forbindelserne mellem Eurojust og de andre aktører i det strafferetlige samarbejde. En forbedring af disse forbindelser er også af overordentlig stor betydning i initiativet og vil være et vigtigt element i denne udtalelse.
12. Den tilsynsførende noterer sig, at initiativet indeholder bestemmelser af særlig interesse i relation til indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger:
- artikel 9, stk. 4, giver det nationale medlem af Eurojust fuld adgang til en række registre
 - artikel 9a fastlægger det nationale medlems fulde beføjelser, bl.a. medlemmets informationssituation
 - ifølge artikel 12, stk. 5, skal det nationale Eurojustkoordineringssystem forbindes med Eurojusts sagsforvaltningssystem
 - den nye artikel 13a omhandler oplysninger fra Eurojust til de nationale myndigheder
 - de udtømmende databehandlingslister i artikel 15 vil blive afløst af åbne lister. I artikel 15, stk. 1, litra l), tilføjes nye typer oplysninger, og begrebet sagsforvaltningssystem tilføjes

⁽⁴⁾ EUT C 54 af 27.2.2008, s. 14.

⁽⁵⁾ EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1.

⁽⁶⁾ Meddelelse af 23. oktober 2007, KOM(2007) 644 endelig. I det følgende benævnt »meddelelsen«.

⁽⁷⁾ Ved »informationssituation« forstås Eurojusts og dens medlemmers muligheder for at indsamle oplysninger.

- ifølge artikel 26, stk. 1a, kan Eurojusts kollegium åbne og deltage i en Europolanalyse database. Artikel 26, stk. 2, letter yderligere forbindelserne med det europæiske retlige netværk, Frontex og andre aktører
 - artikel 27a omhandler anmodninger om retligt samarbejde fra tredjelande.
13. Disse bestemmelser udvider mulighederne for indsamling, lagring og udveksling af personoplysninger og indebærer derfor yderligere risici for beskyttelsen af personoplysninger. Selvfølgelig kan risici ikke altid undgås, eftersom de gældende regler skal gøre det muligt for Eurojust at udføre sine operative aktiviteter på en effektiv måde. Når der fastsættes nye bestemmelser, der udvider mulighederne for databehandling, bør EU-lovgiveren imidlertid finde en god balance mellem de forskellige involverede samfundshensyn og samtidig tage højde for proportionalitetsprincippet.

14. Dette kræver under alle omstændigheder, at disse bestemmelser fastsættes på grundlag af en analyse af manglerne ved de eksisterende bestemmelser og den effektivitet, der forventes opnået med de nye bestemmelser. Det er også derfor beklageligt, at initiativet ikke ledsages af dokumenter med en sådan analyse, hvilket dog ikke betyder, at meddelelsen ikke giver mange nyttige oplysninger. Men for eksempel gives der ingen forklaring på, hvorfor det skulle være nødvendigt at udskifte de udtømmende lister i artikel 15 med åbne lister.

Den nationale strafferetlige kontekst

15. Kravet om forklaring er endnu mere relevant i lyset af den komplekse virkelighed, som Eurojust opererer i. På det nuværende stadium af europæisk integration hører efterforskning af straffesager og retsforfølgning under national ret. De nationale love på dette område er baseret på mangeårige retstraditioner og er meget forskelligartede. Eurojust har til opgave at lette den optimale koordinering af arbejdet med efterforskning og retsforfølgning, når det omfatter mere end en medlemsstat, med fuld respekt for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder⁽⁸⁾.
16. Herudover overlader afgørelse 2002/187/RIA det i vid udstrækning til de nationale regeringers skøn, hvordan de vil udføre deres opgaver i relation til Eurojust, f.eks. hvilken stilling de vil give de nationale medlemmer.
17. Dette har forskellige konsekvenser. For det første synes der at være gode grunde til at begrænse medlemsstaternes skønsmæssige beføjelse for at sikre, at Eurojust kan fungere effektivt.

Den foreslåede artikel 2, stk. 2, øger de ressourcer, som medlemsstaterne mindst skal stille til rådighed for de nationale medlemmer. Endvidere tager den nye artikel 9a sigte på at styrke de nationale medlemmers stilling. Medlemsstaterne skal tildele dem visse beføjelser.

18. For det andet skal der tages hensyn til, at Eurojust udveksler oplysninger inden for meget forskellige retssystemer med forskellige retlige (og forfatningsmæssige) krav til anvendelsen af og adgangen til disse oplysninger. Disse krav må ikke bruges til at begrænse Eurojusts beføjelser til at indsamle, lagre og udveksle oplysninger eller til at sørge for, at de vedbliver med at være begrænsede, men i et så komplekst miljø bør alle potentielle konsekvenser vurderes og overvejes nøje i forvejen.

Lissabontraktaten og det presserende i ændringerne: er der brug for ændringer nu?

19. Lissabontraktaten har tre vigtige konsekvenser i relation til dette initiativ:
- a) Lissabontraktatens artikel 85 udvider Eurojusts opgaver, mens artikel 86 endog forudser en mere fundamental ændring af dens funktion, nemlig dens udvikling til en europæisk anklagemyndighed (jf. også punkt 8 i denne udtalelse).
 - b) Den lovgivningsmæssige ramme for Eurojust skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertal i Rådet. Overtrædelsesproceduren i EF-traktatens artikel 228 (artikel 260 i Lissabontraktaten) vil finde anvendelse på gennemførelsen i medlemsstaterne.
 - c) Som følge af afskaffelsen af søjlestrukturen bliver Eurojust til et EU-organ og bliver omfattet af alle de almindelige bestemmelser i Lissabontraktatens afsnit II, f.eks. bestemmelserne om åbenhed og databeskyttelse.
20. Det er et spørgsmål, om det ikke vil være bedre at vente med at vedtage den ændring af den lovgivningsmæssige ramme for Eurojust, der foreslås i initiativet, til Lissabontraktaten er trådt i kraft.
21. Den tilsynsførende finder, at der er nogle overbevisende argumenter, der taler for at afvente Lissabontraktatens ikrafttræden. Det er tale om følgende argumenter:
- a) Der vil blive mulighed for fuld medtagelse af de opgaver, der er nævnt i Lissabontraktatens artikel 85⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Jf. anden betragtning i Rådets afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet.

⁽⁹⁾ Lissabontraktatens artikel 86 er mindre relevant i den forbindelse, eftersom den ikke nødvendigvis bliver taget i brug straks efter traktatens ikrafttræden.

- b) Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver og som deltager i evalueringen af Eurojusts virke⁽¹⁰⁾ vil blive anerkendt.
- c) Kommissionen og Domstolen vil få mulighed for at føre kontrol med gennemførelsen i medlemsstaterne, og det undgås, at de nye bestemmelser bliver omfattet af undtagelserne i afsnit VII i protokol nr. 36 til Lissabontraktaten, hvorefter Domstolens begrænsede beføjelser først ændres for så vidt angår retsakter, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttræden, når sådanne retsakter ændres, eller når der er gået fem år.
- d) Det bliver muligt at tage hensyn til afskaffelsen af søjlestrukturen, der på databeskyttelsesområdet eventuelt vil få til følge, at forordning (EF) nr. 45/2001⁽¹¹⁾ finder anvendelse på Eurojust.

III. BESTEMMELSER OM BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER

Den generelle ramme

22. Ifølge artikel 14 i afgørelse 2002/187/RIA kan Eurojust behandle personoplysninger inden for rammerne af sin kompetence og for at udføre sine opgaver. Denne artikel indeholder endvidere en henvisning til Europarådets konvention 108⁽¹²⁾ og nogle generelle databeskyttelsesprincipper, og den fastsætter, at Eurojust skal udarbejde en fortegnelse over efterforskningsoplysninger og kan oprette midlertidige analysedatabaser, som ligeledes indeholder personoplysninger.
23. Initiativet foreslår ikke at udskifte henvisningen til konvention 108 med en henvisning til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde⁽¹³⁾, og det henviser heller ikke på anden måde til denne rådsrammeafgørelse⁽¹⁴⁾. Af konsekvenshensyn anbefaler den tilsynsførende at tilføje en sådan henvisning i artikel 14 i afgørelse 2002/187/RIA. En sådan henvisning er så meget desto

⁽¹⁰⁾ Jf. artikel 85, stk. 1, sidste punktum, i Lissabontraktaten.

⁽¹¹⁾ 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 (EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1).

⁽¹²⁾ Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

⁽¹³⁾ Den seneste offentligt tilgængelige udgave af forslaget til Rådets rammeafgørelse er fra den 11. december 2007 og findes i Rådets offentlige register.

⁽¹⁴⁾ Desværre indeholder forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) (jf. punkt 31 i denne udtalelse) heller ikke en sådan henvisning.

vigtigere, som Eurojust udveksler personoplysninger med nationale myndigheder, der vil være bundet af Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger efter dens ikrafttræden i medlemsstaterne.

Sagsforvaltningssystemet

24. Det foreslås i initiativet at udskifte henvisningen til »fortegnelse« med en henvisning til »sagsforvaltningssystem«. Den tilsynsførende støtter denne ændring, da den giver et bedre billede af praksis i Eurojust. Den gør det klart, at bestemmelserne om og restriktionerne for behandling af personoplysninger skal gælde for sagsforvaltningssystemet som sådant og ikke blot for fortegnelsen.
25. Det foreslås i initiativet at erstatte de begrænsede lister over personoplysninger, der kan behandles i medfør af artikel 15, stk. 1 og 2, af lignende, men åbne lister. Ordet »kun« slettes, og i artikel 15, stk. 1, tilføjes »f.eks.«. Når der ses bort fra et lille tilfælde af inkonsekvens i initiativet (hvorfor kun tilføje »f.eks.« i artikel 15, stk. 1?) er den tilsynsførende af den opfattelse, at denne ændring ikke bør vedtages i EU-retten. Den betyder nemlig, at listens art ændres, hvilket har negativ indvirkning på databeskyttelsen og retssikkerheden, uden at der foreligger en tilstrækkelig begrundelse⁽¹⁵⁾.
26. Den tilsynsførende forstår ikke, hvorfor der er brug for denne ændring, især ikke fordi listen over oplysninger allerede er ret omfattende. Hvis der mangler en specifik datakategori, vil det være bedre at medtage denne kategori i selve afgørelsen. Initiativet er en god anledning til at gøre dette, således som det fremgår af den foreslåede tilføjelse af en kategori (litra l)) i artikel 15, stk. 1.

Tilføjelse af en datakategori

27. Denne tilføjelse vedrører telefonnumre, oplysninger i køretøjsregistre, data i relation til telefon- og e-mail-trafik, dna-oplysninger og fotografier, alle i forbindelse med personer, der er genstand for en strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning for visse former for kriminalitet. Den tilsynsførende forstår, at det er nødvendigt at behandle sådanne oplysninger, men rejser en række specifikke punkter, der kræver afklaring.

- a) Begrebet dna-oplysninger er ikke klart. Det er afgørende, at begrebet dna-oplysninger defineres klart, og at der sondres mellem dna-profiler og dna-oplysninger, der

⁽¹⁵⁾ Den tilsynsførende er klar over, at dette spørgsmål også drøftes i Rådets arbejdsgruppe, hvilket eventuelt vil føre til, at den lukkede liste bibeholdes. Et sådant resultat vil naturligvis være velkomment.

kan give oplysninger om en persons genetiske kendetegn og/eller helbred. Den tilsynsførende mener, at behandlingen i Eurojustregi kan begrænses til dna-profiler ⁽¹⁶⁾.

- b) Hvad angår data i relation til telefon- og e-mail-trafik er det ikke helt klart, hvilke data der er omfattet, og hvilke der ikke er det. Især hvad angår e-mail er forskellen mellem trafikdata og indholdsdata ikke indlysende. Dette problem er blevet anerkendt i forbindelse med direktiv 2006/24/EF om lagring af data ⁽¹⁷⁾ og under drøftelsen om gennemførelsen af dette direktiv. Direktivets artikel 5, stk. 2, lyder således: »Data, der afslører indholdet af kommunikationen, kan ikke lagres i medfør af dette direktiv«. Den tilsynsførende anbefaler, at der tilføjes en tilsvarende præcisering i artikel 15 i Rådets afgørelse.
- c) Fotografier kan afsløre følsomme oplysninger om den mistænkte selv, men også om andre såsom vidner eller ofre som omhandlet i artikel 15, stk. 2. Den tilsynsførende finder, at det bør sikres, at behandlingen af fotografier underkastes proceduremæssige garantier, der svarer til dem i artikel 15, stk. 4. Artikel 15 bør ændres i så henseende.

b) SitCen er ikke en uafhængig organisation, men en enhed inden for Rådet uden status som juridisk person. Det bør overvejes yderligere, hvordan der kan etableres passende forbindelser med SitCen, herunder de nødvendige databeskyttelsesgarantier.

c) Hvad angår Interpol forstår den tilsynsførende, at der er brug for udveksling af oplysninger med Eurojust i specifikke tilfælde. Teksten til initiativet kan støttes, men det ville have været endnu bedre, hvis en aftale mellem de to organisationer — for så vidt angår dens bestemmelser om behandling af personoplysninger — blev godkendt af den fælles kontrolinstans.

d) Endelig er den tilsynsførende imod udveksling af personoplysninger mellem Eurojust og Verdenstoldorganisationen, da der ikke synes at være noget tydeligt behov for en sådan udveksling. Han foreslår at lade artikel 26, stk. 10, i initiativet udgå eller i det mindste at sikre i teksten, at aftalen ikke omfatter udveksling af personoplysninger.

IV. FORBINDELSERNE MED EKSTERNE PARTNERE

Samarbejdet med Europol

28. Ifølge syvende betragtning i initiativet er det også nødvendigt at forstærke Eurojusts kapacitet til at arbejde sammen med eksterne partnere, såsom Europol, OLAF og Frontex og tredjelandes myndigheder.

29. Endvidere indeholder artikel 26 nogle nye bestemmelser om forbindelserne og tæt samarbejde med andre partnere såsom det europæiske retlige netværk, Det Fælles Situationscenter (SitCen), Interpol og Verdenstoldorganisationen. Det følger af teksten til initiativet, at dette samarbejde under alle omstændigheder kan omfatte udveksling af personoplysninger. I den forbindelse bemærkes følgende:

- a) Hvad angår det europæiske retlige netværk indeholder både dette initiativ og initiativet med henblik på Rådets afgørelse om det europæiske retlige netværk præcise bestemmelser om samarbejdet, hvilket er meget velkomment.

⁽¹⁶⁾ Jf. i samme forbindelse tidligere udtalelser fra den tilsynsførende som f.eks. udtalelsen om 15 medlemsstaters initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prümaftalen), punkt 47-48.

⁽¹⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT L 105 af 13.4.2006, s. 54).

30. Hvad angår samarbejdet med Europol indeholder initiativet flere nye elementer, der hovedsagelig vedrører Eurojusts stilling i relation til Europol's analysedatabaser ⁽¹⁸⁾. Artikel 9a, stk. 1, litra c), som foreslået giver Eurojusts nationale medlemmer beføjelse til at udføre opgaver i forbindelse med analysedatabaser i Europol. Forslaget til artikel 26, stk. 1a, er af særlig betydning, eftersom det hedder heri, at medlemsstaterne sikrer, at kollegiet reelt er i stand til at åbne en sådan analysedatabase, og at det kan deltage i dens funktion. Dette forslag er grundlæggende af en helt ny karakter, eftersom det markerer afslutningen på en situation, hvor Europol's og Eurojusts retlige rammer holder de to organisationer fuldt adskilt. De samarbejder f.eks. efter aftale, men har ikke direkte adgang til hinandens systemer.

31. Forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) indeholder ikke nogen bestemmelse, der svarer til artikel 26, stk. 1a, og som giver Eurojust adgang til og mulighed for deltagelse i Europol's analysedatabaser ⁽¹⁹⁾. Tværtimod indeholder artikel 14 i det pågældende forslag nøje begrænsninger med hensyn til deltagelse

⁽¹⁸⁾ Analysedatabaserne er beskrevet i artikel 14 og 16 i det forslag, der er nævnt i punkt 31 i denne udtalelse. Artikel 26 i initiativet nævner begrebet analysedatabaser.

⁽¹⁹⁾ Den tilsynsførende afgav udtalelse om forslaget den 16. februar 2007 (EUT C 255 af 27.10.2007, s. 13). Den seneste offentlige udgave af forslaget er fra den 10. april 2008 og findes i Rådets offentlige register.

i og analyse af disse databaser. Det hedder således i artikel 14, stk. 2, af kun analytikere har beføjelse til at registrere data i den pågældende database og til at ændre oplysningerne, og at alle deltagerne i analysegruppen kan hente oplysninger i databasen.

32. Dette fører til to modstridende retlige forpligtelser. På den ene side bør Europol begrænse deltagelsen i og analysen af disse databaser til analytikere/deltagere i en analysegruppe. På den anden side har medlemsstaterne i henhold til EU-retten pligt til at give Eurojust adgang til og mulighed for at deltage i databaserne. Det er ikke indlysende, hvilken af disse forpligtelser der bliver den fremherskende. Af hensyn til retssikkerheden er det nødvendigt, at Rådet ændrer en af de to retsakter inden den endelige vedtagelse. De to retsakter bør være forenelige med hinanden.

33. Der er i den forbindelse også et fundamentalt spørgsmål, der skal besvares. Er det nødvendigt for Eurojusts kollegium at deltage aktivt i Europol's arbejde, eller vil det være tilstrækkeligt, hvis Eurojust anmoder Europol om at åbne en analysedatabase og/eller efter anmodning modtager oplysninger fra Europol? Det er sådan, situationen ser ud for øjeblikket i henhold til aftalen mellem de to organisationer.

34. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at det under de nuværende omstændigheder og i mangel af en klar og offentlig begrundelse bør overvejes, om det ikke vil være nok at fortsætte med de bestående ordninger, forudsat at:

- a) dette ikke skader de nationale Eurojustmedlemmers og kollegiets informationssituation
- b) de strukturelle forbindelser mellem de to organisationer er stærke nok til at sikre samarbejde og undgå dobbeltarbejde ⁽²⁰⁾.

En sådan løsning vil også være i databeskyttelsens interesse. Europol's og Eurojusts beføjelser med hensyn til behandling af personoplysninger (hvem skal være registerfører, og hvem skal være registeransvarlig?) vil vedblive med at være klart adskilt, hvilket også er nyttigt i lyset af de forskellige datatilsynssystemer med forskellige fælles tilsynsorganer (Eurojusts fælles kontrolinstans består af dommere) ⁽²¹⁾.

Samarbejde med tredjelandes myndigheder

35. Dette fører også til samarbejde med tredjelandes myndigheder. De allerede eksisterende ordninger i henhold til artikel 27 i Rådets afgørelse 2002/187/RIA vil blive suppleret med en artikel om forbindelsesanklagere/-dommere udstationeret i tredjelande (artikel 26a) og

en artikel om anmodninger om retligt samarbejde fra tredjelande (artikel 27a).

36. Den tilsynsførende bifalder disse nye bestemmelser, men anmoder om, at der lægges særlig vægt på databeskyttelsesniveauet i tredjelande, der er omhandlet i artikel 27, stk. 4, i afgørelse 2002/187/RIA. Den tilsynsførende anbefaler, at man benytter sig af denne ændring af Rådets afgørelse, der yderligere udvider omfanget af udvekslingen med tredjelande, til at indsatte en procedure i Rådets afgørelse for vurdering af, om beskyttelsesniveauet er tilstrækkeligt. Denne vurdering bør foretages af Eurojusts kollegium med den fælles kontrolinstans' godkendelse.

V. TILSYN

37. Afgørelse 2002/187/RIA indeholder omfattende bestemmelser for at sikre overholdelsen af de databeskyttelseskrav, der gælder for Eurojust. Artikel 17 omhandler den databeskyttelsesansvarlige i Eurojust, mens der ved artikel 23 oprettes en fælles kontrolinstans, der som kollegium skal overvåge Eurojusts aktiviteter.

38. Initiativet indeholder ingen grundlæggende ændringsforslag til disse bestemmelser, der ser ud til at fungere udmærket. Der foreslås blot en lille tilføjelse i artikel 23, stk. 10, hvorefter sekretariatet for den fælles kontrolinstans kan trække på ekspertisen i det sekretariat, der er oprettet ved Rådets afgørelse 2000/641/RIA ⁽²²⁾.

39. Den tilsynsførende hilser denne tilføjelse velkommen, da den kan skabe konsekvens i databeskyttelsestilsynet på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager (den nuværende søjle 3). Udnyttelse af erfaringerne i relation til andre EU-organer og store informationssystemer kan kun medføre en yderligere forbedring af kvaliteten af beskyttelsen.

Personaleoplysninger

40. Der er et andet spørgsmål om konsekvens, der også fortjener opmærksomhed. Artikel 38 i forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) omhandler Europol's personale ⁽²³⁾. Ifølge artikel 38, stk. 1, er direktøren, vicedirektører og personale i Europol omfattet af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (og lignende bestemmelser). Samtidig hedder det i artikel 38, stk. 5a, at Europol skal anvende bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001 på behandling af personoplysninger om Europol's personale. Dette omfatter den tilsynsførendes overvågning af anvendelsen af denne forordning.

⁽²⁰⁾ Jf. i den forbindelse også antiterrorkoordinatorens oplæg til drøftelse fra november 2007 (rådsdok. 15448/07).

⁽²¹⁾ Artikel 23 i Rådets afgørelse 2002/187/RIA.

⁽²²⁾ Rådets afgørelse af 17. oktober 2000 om oprettelse af et sekretariat for de fælles tilsyns-/kontrolorganer vedrørende databeskyttelse, der er oprettet i henhold til konventionen om oprettelse af en europæisk politienhed (Europolkonventionen), konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet og konventionen om gennemførelse af Schengenafbalen om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (Schengenkonventionen) (EFT L 271 af 24.10.2000, s. 1).

⁽²³⁾ Seneste tekst: se fodnote 19.

41. Den tilsynsførende anbefaler, at Rådet benytter samme fremgangsmåde i forbindelse med Eurojust og tilføjer en tilsvarende bestemmelse om behandling af personoplysninger om Eurojusts personale. Endnu en grund til at benytte denne fremgangsmåde er, at det overhovedet ikke er klart, om den fælles kontrolinstans har beføjelse til at overvåge behandlingen af personoplysninger om Eurojustpersonale. Artikel 23, stk. 1, i afgørelse 2002/187/RIA omtaler således specifikt overvågningen af de i artikel 14-22 i afgørelsen omhandlede Eurojustaktiviteter, men dette omfatter ikke nødvendigvis Eurojusts administrative oplysninger som f.eks. personaleoplysninger.

42. En sådan fremgangsmåde er så meget desto nyttigere, som Lissabontraktatens ikrafttræden, der bringer søjlestrukturen til ophør, muligvis kan betyde, at Eurojust bliver omfattet af forordning (EF) nr. 45/2001, men under alle omstændigheder vil betyde, at den bliver omfattet af Lissabontraktatens artikel 16, stk. 2, hvorefter EU-lovgiveren skal fastsætte regler for alle EU-organers behandling af personoplysninger.

Høring af den fælles kontrolinstans

43. Endelig anerkender initiativet den fælles kontrolinstans' rådgivende rolle. En række beslutninger kan kun træffes efter høring af den fælles kontrolinstans. Dette hilses helt afgjort velkommen. På nogle punkter kan denne rolle endog styrkes ved at fastsætte, at Eurojusts kollegium ikke blot skal høre den fælles kontrolinstans, men også følge dens råd (jf. punkt 29 og 36 ovenfor).

VI. KONKLUSION

Procedure

44. Den tilsynsførende beklager, at medlemsstaterne ikke har hørt ham, eftersom en væsentlig del af dette initiativ vedrører Eurojusts behandling af personoplysninger og betingelserne herfor.

Manglende konsekvensanalyse

45. Initiativet burde have været ledsaget ikke blot af en begrundelse, men også af en konsekvensanalyse; begge er nødvendige elementer, der fremmer gennemsigtigheden og mere generelt kvaliteten af lovgivningsprocessen. Disse dokumenter kunne have givet en begrundelse for, hvorfor det haster så meget med at ændre afgørelse 2002/187/RIA.

Behovet for at forbedre Eurojusts retlige ramme

46. Den tilsynsførende forstår, at det er nødvendigt at forbedre Eurojusts retlige ramme for at gøre den mere effektiv.

Eurojust er en organisation i udvikling. Han bemærker følgende:

- a) Ændringerne udvider mulighederne for behandling af personoplysninger og indebærer derfor yderligere risici for beskyttelsen af sådanne oplysninger.
- b) Eurojust udveksler oplysninger inden for meget forskellige retssystemer med forskellige retlige (og forfatningsmæssige) krav angående anvendelsen af og adgangen til personoplysninger.

Det er også af disse grunde nødvendigt at fastsætte nye regler på grundlag af en analyse af manglerne ved de eksisterende regler og den effektivitet, der forventes opnået med de nye regler.

Lissabontraktaten

47. Der er i udtalelsen nævnt fire argumenter til fordel for at vente, indtil Lissabontraktaten er trådt i kraft:

- a) Der vil blive mulighed for fuld medtagelse af de opgaver, der er nævnt i Lissabontraktatens artikel 85.
- b) Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver og som deltager i evalueringen af Eurojusts virke vil blive anerkendt.
- c) Kommissionen og Domstolen vil få mulighed for at føre kontrol med gennemførelsen i medlemsstaterne, og det undgås, at de nye bestemmelser bliver omfattet af undtagelserne i afsnit VII i protokol nr. 36 til Lissabontraktaten.
- d) Det bliver muligt at tage hensyn til afskaffelsen af søjlestrukturen, der eventuelt vil føre til, at forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse på Eurojust.

Bestemmelserne om behandling af personoplysninger

48. Der bør henvises til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Listerne over personoplysninger, der kan behandles i henhold til artikel 15, stk. 1 og 2, bør fortsat være lukkede lister. Der er brug for præciseringer for så vidt angår de nye dataelementer, der tilføjes i artikel 15, stk. 1, litra l).

Forbindelserne med eksterne partnere

49. Den tilsynsførende er imod udveksling af personoplysninger mellem Eurojust og Verdenstoldorganisationen.

50. Hvad angår forbindelsen med Europol bør det overvejes at lade den fortsætte efter de nuværende ordninger, forudsat at:
- a) dette ikke skader de nationale Eurojustmedlemmers og kollegiets informationssituation
 - b) de strukturelle forbindelser mellem de to organisationer er stærke nok til at sikre samarbejde og undgå dobbeltarbejde.
51. Hvad angår samarbejdet med tredjelands myndigheder anbefales det, at man benytter sig af denne ændring af Rådets afgørelse, der yderligere udvider omfanget af udvekslingen med tredjelande, til at indsætte en procedure i Rådets afgørelse for vurdering af, om beskyttelsesniveauet er tilstrækkeligt.

Tilsyn

52. Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med den tilføjelse, der foreslås i artikel 23, stk. 10, hvorefter sekretariatet for

den fælles kontrolinstans kan trække på ekspertisen i det sekretariat, der er oprettet ved afgørelse 2000/641/RIA.

53. Den tilsynsførende anbefaler, at der indsættes en bestemmelse svarende til artikel 38, stk. 5a, i forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol), så det slås fast, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse på behandling af personoplysninger om Eurojusts personale.
54. Bestemmelserne om den fælles kontrolinstans' rådgivende rolle er velkomne og kan endog styrkes på nogle punkter.

Udfærdiget i Bruxelles, den 25. april 2008.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for
Databeskyttelse*