

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafikikkerhedsområdet

(2008/C 310/02)

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,

som henviser til Kommissionens anmodning om udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev modtaget den 19. marts 2008,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

Høring af den tilsynsførende

1. Kommissionen sendte den 19. marts 2008 den tilsynsførende forslaget til direktiv om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafikikkerhedsområdet (i det følgende benævnt »forslaget«) til høring i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 ⁽¹⁾.
2. Forud for vedtagelsen af forslaget hørte Kommissionen uformelt den tilsynsførende om udkastet til forslag, som den tilsynsførende hilste velkommen, da det gav ham lejlighed til at fremkomme med en række forslag til udkastet til forslag, før det blev vedtaget af Kommissionen. Den tilsynsførende er glad for at se, at en betydelig del af hans forslag afspejles i forslaget.

Forslaget i dets kontekst

3. Forslaget udgør en foranstaltning, der er truffet med den overordnede målsætning at mindske antallet af dræbte, kvæstelser og materielle skader som følge af trafikulykker,

hvilket er et vigtigt mål i EU's trafikikkerhedspolitik. I den forbindelse har forslaget til formål at indføre et system til fremme af grænseoverskridende håndhævelse af sanktioner for nærmere angivne trafikovertrædelser. Det er blevet anført, at der begås et stort antal trafikovertrædelser, som forbliver ustraffet, når de finder sted i et andet land end overtræderens bopælsland.

4. For at bidrage til en ikke-diskriminerende og mere effektiv håndhævelse over for personer, der overtræder færdselsloven, påtænkes der i forslaget indført et system med grænseoverskridende informationsudveksling mellem medlemsstaterne.
5. Da forslaget omhandler udveksling af personoplysninger vedrørende formodede overtrædere, har det direkte følger for databeskyttelse.

Fokus for denne udtalelse

6. Den tilsynsførendes udtalelse vil analysere legitimiteten og nødvendigheden af foranstaltningerne i kapitel II. Kvaliteten af de oplysninger, der indsamles i forbindelse med formålet, vil blive behandlet i kapitel III. Kapitel IV vil fokusere på de registreredes rettigheder og vilkårene for at udøve dem. Endelig vil betingelserne for videregivelse af oplysninger via elektroniske net og de sikkerhedsmæssige aspekter i den forbindelse blive analyseret.

II. FORANSTALTNINGERNES LEGITIMITET OG NØDVENDIGHED

7. Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af personoplysninger ⁽²⁾ fastsætter som et af hovedprincipperne, at oplysninger skal indsamles og behandles til *udtrykkeligt angivne og legitime formål*. Endvidere skal behandlingen være *nødvendig* af hensyn til dette formål ⁽³⁾ Formålets legitimitet kan blive evalueret på baggrund af kriterierne i direktivets artikel 7, litra e)-f), dvs. navnlig udførelsen af en opgave i samfundets interesse, eller at den registransvarlige forfølger en legitim interesse.
8. Det kan ikke drages i tvivl, at en nedbringelse af antallet af trafikdræbte er et legitimt formål, der kan betegnes som værende i samfundets interesse. Spørgsmålet er snarere, hvorvidt de påtænkte foranstaltninger er et egnet redskab til at nå dette mål om at nedbringe antallet af trafikdræbte.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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 (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

⁽³⁾ Artikel 6, stk. 1, litra b) og artikel 7.

Med andre ord indeholder forslaget konkrete elementer, der fastslår nødvendigheden af et sådant informationsudvekslingssystem under hensyntagen til den indvirkning, som det vil få for de pågældende personers ret til privatlivets fred?

9. I begrundelsen hedder det ⁽¹⁾, at den eksisterende politik — Kommissionens henstilling om kontrol på området trafik-sikkerhed af 21. oktober 2003 ⁽²⁾ — ikke er tilstrækkelig til at nå målet om at halvere antallet af trafikdræbte ⁽³⁾. Denne erklæring bygger på stigningen i antallet af dræbte siden 2004 og på statistikker om andelen af ikke-bosiddende trafikanter, som overskrider hastighedsbegrænsningerne. Det tyder på, at ikke-bosiddende trafikanter oftere overtræder hastighedsbegrænsningerne end bosiddende trafikanter ⁽⁴⁾.
 10. De i konsekvensanalysen omhandlede statistikker viser også, at der er en forbindelse mellem antallet af kontroller og antallet af ulykker, hvilket fører til den konklusion, at håndhævelsen tilsyneladende er effektiv som et væsentligt redskab til at nedbringe antallet af trafikdræbte ⁽⁵⁾.
 11. Den tilsynsførende konstaterer også, at denne foranstaltning, der er truffet på fællesskabsplan, ikke griber ind i — men supplerer — de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan, for således at forbedre håndhævelsen i de lande, hvor dette er et prioriteret område.
 12. Den tilsynsførende er tilfreds med, at elementerne i begrundelsen og i præambelen i forslaget er tilstrækkeligt detaljerede og velbegrundede til at understøtte forslagets lovlighed og nødvendigheden af den påtænkte dataudveksling.
- III. KVALITETEN AF DE BEHANDLEDE OPLYSNINGER**

13. I henhold til artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 95/46/EF skal personoplysninger være tilstrækkelige og relevante og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og de formål, hvortil de senere behandles.

⁽¹⁾ Punkt 1. Baggrunden for forslaget, »Generel baggrund«.

⁽²⁾ Jf. Kommissionens henstilling 2004/345/EF. Jf. underretning fra Kommissionen om Kommissionens henstilling af 21. oktober 2003 om kontrol på området trafik-sikkerhed (EUT C 93 af 17.4.2004, s. 5).

⁽³⁾ Dette mål er nævnt i begrundelsen og i hvidbogen fra 2001 om den europæiske transportpolitik.

⁽⁴⁾ Begrundelse, 1) Begrundelse og formål: mens andelen af ikke-bosiddende trafikanter, repræsenterer ca. 5 % af det samlede antal trafikanter — i lande, hvor disse oplysninger foreligger, varierer deres andel for så vidt angår overskridelse af hastighedsbegrænsningerne fra 2,5 % til 30 %.

⁽⁵⁾ Jf. de store forskelle medlemsstaterne imellem for så vidt angår antallet af ulykker, og den kendsgerning, at antallet af ulykker kunne være direkte knyttet til antallet af kontroller. Jf. konsekvensanalysen, kapitel 2.4.1.

14. Forslagets anvendelsesområde er begrænset til specifikke alvorlige overtrædelser, der anses for at være hovedårsagen til dødelige ulykker, dvs. hastighedsovertrædelser, manglende brug af sikkerhedssele, spirituskørsel og fremkørsel mod rødt lyssignal.
15. Tre af disse overtrædelser (hastighedsovertrædelser, fremkørsel mod rødt lyssignal og manglende brug af sikkerhedssele) kan konstateres og viderebehandles automatisk eller uden direkte kontakt med føreren, hvilket gør det nødvendigt på et senere stadium at identificere den registrerede via grænseoverskridende informationsudveksling. Med hensyn til spirituskørsel skal konstateringen af overtrædelsen ske i nærvær af håndhævelsesmyndigheder, som i princippet kan fastslå overtræderens identitet med det samme. Grunden til, at grænseoverskridende informationsudveksling ikke desto mindre er nødvendig i det tilfælde, forklares nærmere i direktivets præambel: for at følge op på overtrædelser, kan det være nødvendigt at kontrollere registreringsoplysningerne for køretøjet selv i tilfælde, hvor køretøjet er blevet standset; dette gælder navnlig i forbindelse med spirituskørsel.
16. Den tilsynsførende er tilfreds med, at informationsudvekslingen begrænses til de fire omhandlede overtrædelser, idet der tages hensyn til deres andel af det samlede antal dødsulykker og behovet for at få yderligere identifikationsoplysninger med henblik på håndhævelsen.
17. Den tilsynsførende tilslutter sig også, at listen over overtrædelser er udtømmende, og at enhver tilføjelse af andre overtrædelser på denne liste kan kun ske som følge af yderligere overvågning fra Kommissionens side og ved en revision af direktivet. Dette er på linje med kravene til retssikkerheden.

IV. DEN REGISTREREDES RETTIGHEDER

18. Ret til oplysninger om, indsiget i og berigtigelse af personoplysninger er indeholdt i forslaget, navnlig i artikel 7. Den måde, hvorpå registrerede informeres om deres rettigheder, afhænger af formatet for bødetilkendegivelsen.
19. Det er derfor vigtigt, at den bødetilkendegivelse, der er omhandlet i artikel 5, og som der redegøres nærmere for i bilag 2, omfatter alle relevante oplysninger til den registrerede på et sprog, som vedkommende forstår.

20. Tilkendegivelsen omfatter i den nuværende udgave de fleste af oplysningerne vedrørende den registreredes rettigheder. Disse oplysninger findes imidlertid i slutningen af »svarblan-ketten« i tilkendegivelsen. Den tilsynsførende finder det mere hensigtsmæssigt, at der gives klare oplysninger i begyndelsen af formularen vedrørende den præcise beskaf-fenhed af den registeransvarlige, med andre ord: den natio-nale myndighed, der er ansvarlig for håndhævelsen af sank-tioner.
21. Det hedder i artikel 5, stk. 5, i forslaget, at ikke-væsentlige bestemmelser i direktivet ændres efter forskriftsproceduren i Rådets afgørelse 1999/468/EF om de gennemførelsesbefø-jelser, der tillægges Kommissionen. Den tilsynsførende undrer sig over, hvilke bestemmelser i direktivet, der kan betragtes som ikke-væsentlige. For at undgå, at modellen til bødetilkendegivelse senere ændres for så vidt angår den del, der omhandler fysiske personers rettigheder, anbefaler den tilsynsførende, at forslagens artikel 5, stk. 2, suppleres, således at fysiske personers rettigheder, herunder til oplys-ninger om den registeransvarliges identitet, fastlægges på en stabil måde.
22. Artikel 5, stk. 2, kunne suppleres således: »Bødetilkendegi-velsen indeholder navnet på den myndighed, der er ansvarlig for håndhævelsen af sanktioner, og formålet med tilkendegivelsen, en beskrivelse af den pågældende overtrædelse (...), indehave-rens muligheder for at anfægte grundlaget for bødetilkende-givelsen og for at anke (...), samt den procedure, der skal følges (...). Disse oplysninger gives på et sprog, som modtageren kan forstå«.
23. Med hensyn til den registreredes mulighed for at få adgang til vedkommendes oplysninger og eventuelt anfægte behandlingen af dem, hilser den tilsynsførende det velkommen, at der er fastlagt en mulighed i forslaget for, at vedkommende kan udøve sine rettigheder over for en myndighed, der er beliggende i vedkommendes bopælsland. Fremme af grænseoverskridende håndhævelse i forbindelse med overtrædelser bør ikke medføre, at der lægges hindringer i vejen for, at de registrerede kan udøve deres rettigheder, eller at det bliver for vanskeligt.

V. ELEKTRONISKE NET — SIKKERHEDSASPEKTER

24. I begrundelsen ⁽¹⁾ nævnes muligheden for at bruge et alle-rede bestående EU-informationssystem til overførsel af oplysninger, der er nødvendige for håndhævelsen.
25. For så vidt kun angår den tekniske infrastruktur ⁽²⁾ har den tilsynsførende ikke nogen indvendinger mod at bruge et allerede bestående system, når dette begrænser de finansielle eller administrative byrder og ikke indvirker på de aspekter af projektet, der vedrører privatlivets fred. Interoperabilitet

bør imidlertid ikke give mulighed for dataudveksling med andre databaser. Der erindres om, at der ikke bør foretages nogen sammenkobling af databaser uden et klart og legi-timt grundlag ⁽³⁾.

26. Den tilsynsførende understreger også, at formålet med nettet er at åbne mulighed for informationsudveksling mellem nationale myndigheder, og ikke at oprette en central database over trafikovertrædelser. Centralisering og genan-vendelse af oplysninger er ikke omfattet af forslagens anven-delsesområde.
27. Den tilsynsførende noterer sig, at artikel 3, stk. 3, i forslaget indeholder en beskyttelse med henblik på at undgå videregivelse af oplysninger om overtrædelser. Kun de medlems-stater, hvor overtrædelser blev begået, har ret til at behandle de relevante oplysninger om den pågældende person. Den fysiske persons bopælsland, som er ansvarlig for videregivelsen af identifikationsdata, formodes ikke at opbevare disse oplysninger eller genanvende dem til andre formål. Den tilsynsførende ser derfor med tilfredshed på forslagens bestemmelse om, at intet andet land end overtræ-delsesstaten må opbevare disse oplysninger.
28. Kommissionen vedtager fælles regler i overensstemmelse med forslagens artikel 4, herunder de tekniske procedurer for elektronisk dataudveksling mellem medlemsstaterne. Efter den tilsynsførendes opfattelse skal disse regler omfatte fysiske og organisatoriske beskyttelsesforanstaltninger for at forhindre misbrug af oplysningerne. Den tilsynsførende står til rådighed med henblik på en yderligere høring for så vidt angår udarbejdelsen af detaljer vedrørende disse regler.

VI. KONKLUSION

29. Den tilsynsførende finder, at forslaget giver tilstrækkelig begrundelse for oprettelsen af systemet til grænseoverskri-dende informationsudveksling, og at det på passende måde afgrænser kvaliteten af de oplysninger, der skal indsamles og overføres.
30. Han ser også med tilfredshed på den i forslaget omhandlede prøvelsesprocedure og navnlig muligheden for adgang til personoplysninger i den registreredes bopælsland.

⁽¹⁾ Jf. i denne forbindelse den tilsynsførendes bemærkninger af 10. marts 2006 om meddelelsen fra Kommissionen om kompatibilitet mellem europæiske databaser, der findes på www.edps.europa.eu: Interoperabi-litet omhandles ikke kun i forbindelse med sædvanlig anvendelse af store it-systemer, men også i forbindelse med muligheder for at få adgang til og at udveksle oplysninger eller endda at slå databaser sammen. Dette er beklageligt, da forskellige former for interoperabilitet kræver forskellige beskyttelsesforan-staltninger og betingelser. Dette er for eksempel tilfældet, når begrebet interope-rabilitet anvendes som en platform for andre foreslåede foranstaltninger, der tager sigte på at fremme informationsudveksling. Den tilsynsførendes udtalelse om tilgængelighedsprincippet fremhævede, at selv om indførelsen af dette princip ikke vil føre til nye databaser, vil det nødvendigvis føre til en ny anven-delse af bestående databaser ved, at der åbnes nye muligheder for adgang til de databaser.

⁽¹⁾ 3) Forslagets retlige aspekter, »proportionalitetsprincippet«.

⁽²⁾ Jf. kapitel 5.3.1 i konsekvensanalysen.

31. Den tilsynsførende fremsætter følgende henstilling for at forbedre teksten med hensyn til information af registrerede: den måde, hvorpå registrerede informeres om, at de har særlige rettigheder, afhænger af formatet for bødetilkendegivelsen. Det er derfor vigtigt, at artikel 5 omfatter alle de oplysninger, der er relevante for den registrerede, på et sprog, som vedkommende forstår. Der er foreslået en mulig affattelse i punkt 22 i udtalelsen.
32. I forbindelse med sikkerhed har den tilsynsførende ikke nogen indvendinger mod at bruge en allerede bestående infrastruktur til informationsudveksling — for så vidt dette begrænser finansielle eller administrative byrder, men han insisterer på, at dette ikke bør føre til interoperabilitet med andre databaser. Den tilsynsførende ser med tilfredshed på den begrænsning, der findes i forslaget, hvorefter oplysnin-

gerne ikke kan anvendes af andre medlemsstater end den, hvor overtrædelsen blev begået.

33. Den tilsynsførende står til rådighed med henblik på yderligere høring for så vidt angår de fælles regler, som Kommissionen skal udarbejde vedrørende de tekniske procedurer for elektronisk dataudveksling mellem medlemsstaterne, og navnlig for så vidt angår sikkerhedsaspekterne af disse regler.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. maj 2008.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for
Databeskyttelse*
