

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS), om Den Franske Republiks initiativ til Rådets afgørelse om brug af informationsteknologi på toldområdet (5903/2/09 REV 2)

(2009/C 229/03)

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 ⁽¹⁾,

som henviser til Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager ⁽²⁾,

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 ⁽³⁾, særlig artikel 41,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

Høring af EDPS

- Den Franske Republiks initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om brug af informationsteknologi på toldområdet blev offentliggjort i EU-Tidende den 5. februar 2009 ⁽⁴⁾. EDPS blev ikke hørt om dette initiativ af hverken den medlemsstat, der fremlagde det, eller af Rådet. Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender bad dog EDPS om at kommentere det franske initiativ i overensstemmelse med artikel 41 i forordning (EF) nr. 45/2001 i forbindelse med Europa-Parlamentets udtalelse om initiativet. Selv om EDPS i lignende tilfælde ⁽⁵⁾ har afgivet udtalelse på eget initiativ, skal denne udtalelse også ses som en reaktion om denne anmodning fra Europa-Parlamentet.
- EDPS finder, at nærværende udtalelse bør nævnes i præambelen til Rådets afgørelse, ligesom hans udtalelse er nævnt i en række retsakter, der er vedtaget på forslag af Kommissionen.

⁽¹⁾ EUT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EUT L 350 af 30.12.2008, s. 60.

⁽³⁾ EUT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 29 af 5.2.2009, s. 6.

⁽⁵⁾ Se den seneste udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om initiativet fra 15 medlemsstater med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA (EUT C 310 af 5.12.2008, s. 1).

- Selv om en medlemsstat, der tager initiativ til en lovgivningsforanstaltning efter afsnit VI i EU-traktaten, ikke er retligt forpligtet til at anmode EDPS om at afgive udtalelse, udelukker de gældende regler heller ikke, at der kan anmodes om en sådan udtalelse. EDPS beklager, at hverken Den Franske Republik eller Rådet har bedt om en udtalelse fra ham i dette tilfælde.

- EDPS understreger, at bemærkningerne i denne udtalelse er baseret på udgaven af 24. februar 2009 (5903/2/09 REV 2), som er offentliggjort på Europa-Parlamentets websted ⁽⁶⁾, da Rådet stadig arbejder med forslaget.

- EDPS mener, at der er behov for en nærmere redegørelse for begrundelsen for selve initiativet og for nogle specifikke artikler og mekanismer deri. Han beklager, at initiativet ikke er ledsaget af en konsekvensvurdering eller en begrundelse. Dette er et nødvendigt element, der gør lovgivningsprocessen mere gennemsigtig og mere generelt øger dens kvalitet. Forklarende oplysninger ville også lette vurderingen af en række elementer i forslaget, f.eks. vedrørende behovet og begrundelsen for, at Europol og Eurojust skal have adgang til CIS.

- EDPS har taget hensyn til udtalelse 09/03 af 24. marts 2009 fra Den Fælles Tilsynsmyndighed vedrørende udkastet til Rådets afgørelse om brug af informationsteknologi på toldområdet.

Forslaget i dets kontekst

- Den retlige ramme for toldinformationssystemet (CIS) består i øjeblikket af retsakter under både søjle 1 og 3. Den retlige ramme for systemet under søjle 3 består først og fremmest af konventionen af 26. juli 1995 udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om brug af informationsteknologi på toldområdet (i det følgende benævnt »CIS-konventionen« ⁽⁷⁾) og protokollerne af 12. marts 1999 og 8. marts 2003.
- De nuværende databeskyttelsesordninger indebærer anvendelse af Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med automatisk databehandling af personoplysninger af 28. januar 1981 (i det følgende benævnt »Europarådets konvention 108«). Desuden finder Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA anvendelse på CIS i henhold til forslaget.

⁽⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm

⁽⁷⁾ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 33.

9. Systemets søjle 1-del er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne ⁽¹⁾.
10. Formålet med CIS-konventionen er, i henhold til artikel 2, stk. 2, deri, at bidrage til forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af alvorlige overtrædelser af de nationale love ved, gennem en hurtig udbredelse af oplysninger, at øge effektiviteten i samarbejds- og kontrolprocedurerne hos toldadministrationerne i medlemsstaterne.
11. I henhold til CIS-konventionen består toldinformations-systemet af en central databaseenhed, hvortil der er adgang via terminaler i hver af medlemsstaterne. Andre karakteristika er som følger:
- CIS-konventionen bestemmer, at CIS kun kan indeholde de oplysninger, herunder personoplysninger, der er nødvendige for at opfylde dens formål, af følgende kategorier: a) varer; b) transportmidler; c) virksomheder; d) personer; e) udviklingen i bedragerisager; f) disponibel ekspertbistand ⁽²⁾.
 - Medlemsstaterne afgør, hvilke elementer der skal indgå i CIS under hver af de tre sidste kategorier, i det omfang det er nødvendigt for at opfylde formålet med systemet. De sidste to kategorier omfatter ikke personoplysninger. Direkte adgang til oplysninger i Toldinformationssystemet er i øjeblikket forbeholdt de nationale myndigheder, der udpeges af hver medlemsstat. Disse nationale myndigheder omfatter toldadministrationerne, men kan tillige omfatte andre myndigheder, der ifølge den pågældende medlemsstats love, administrative bestemmelser og procedurer ligeledes har beføjelse til at arbejde for virkeliggørelsen af det i konventionen fastsatte formål.
 - Medlemsstaterne må kun anvende oplysninger fra CIS til at nå konventionens mål; dog kan oplysningerne benyttes til administrative eller andre formål efter forudgående tilladelse fra den medlemsstat, der har registreret oplysningerne i systemet, og på de betingelser, den har stillet herfor. Der er oprettet en fælles tilsynsmyndighed til at føre tilsyn med søjle 3-delen af CIS.
12. Det franske initiativ, der er baseret på artikel 30, stk. 1, litra a), og artikel 34, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, har til formål at erstatte CIS-konventionen samt protokollen af 12. marts 1999 og protokollen af 8. marts 2003 for at bringe systemets søjle 3-del i overensstemmelse med søjle 1-retsakterne.
13. Forslaget indebærer dog mere end at erstatte CIS-konventionens tekst med en rådsafgørelse. Det ændrer en stor del af konventionens bestemmelser og udvider det nuværende anvendelsesområde for CIS-adgang, idet Europol og Eurojust også får adgang. Desuden indeholder forslaget de tilsvarende bestemmelser vedrørende CIS' funktion i ovennævnte forordning (EF) nr. 766/2008, f.eks. for så vidt angår oprettelse af et elektronisk sagsregister på toldområdet (kapitel VI).
14. Forslaget tager også hensyn til nye retsakter såsom rammeafgørelse 2008/977/RIA og rammeafgørelse 2006/960/RIA af 13. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder ⁽³⁾.
15. Forslaget har bl.a. til formål
- at udbygge samarbejdet mellem toldmyndighederne ved at fastlægge procedurer, hvorefter toldmyndighederne kan handle i fællesskab og udveksle personoplysninger og andre oplysninger om ulovlig handel, idet de gør brug af ny teknologi til behandling og transmission af disse oplysninger. Denne behandling er underlagt bestemmelserne i Europarådets konvention 108, rammeafgørelse 2008/977/RIA og principperne i Europarådets Ministerudvalgs anbefaling R (87) 15 af 17. september 1987 om politiets brug af personoplysninger
 - at øge komplementariteten med foranstaltninger som led i samarbejdet med Europol og Eurojust ved at give disse adgang til CIS.
16. I den forbindelse er formålet med CIS i henhold til forslaget artikel 1 at bidrage til forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af alvorlige overtrædelser af nationale love ved en hurtigere udbredelse af oplysninger og således øge effektiviteten i medlemsstaternes toldadministrationers samarbejds- og kontrolprocedurer. Denne bestemmelse afspejler i vid udstrækning CIS-konventionens artikel 2, stk. 2.
17. Med henblik på virkeliggørelsen af dette mål udvider forslaget brugen af CIS-oplysninger, bl.a. søgninger i systemer og strategisk eller operationel analyse. EDPS noterer sig udvidelsen af formålet og listen over de kategorier af personoplysninger, der skal indsamles og behandles, og udvidelsen af listen over registrerede, der har direkte adgang til CIS.

⁽¹⁾ EUT L 82 af 22.3.1997, s. 1.

⁽²⁾ Forslaget tilføjer en ny kategori, nemlig g) bevaring, beslaglæggelse eller konfiskering af varer.

⁽³⁾ EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.

Fokus i denne udtalelse

18. Da EDPS i øjeblikket optræder som tilsynsmyndighed for den centrale del af søjle 1-delen af CIS, er han særlig interesseret i initiativet og den nye udvikling i Rådet vedrørende dets indhold. EDPS understreger, at der skal sikres en sammenhængende og overordnet tilgang for at bringe søjle 1- og søjle 3-delen i overensstemmelse med hinanden.
19. EDPS konstaterer, at forslaget indebærer forskellige aspekter vedrørende grundlæggende rettigheder, navnlig beskyttelse af personoplysninger samt retten til oplysninger og andre rettigheder for den registrerede.
20. Med hensyn til den nuværende databeskyttelsesordning i CIS-konventionen skal EDPS gøre opmærksom på, at en række af konventionens nuværende bestemmelser skal ændres og ajourføres, da de ikke længere opfylder de nugældende databeskyttelseskrav og -standarder. EDPS benytter lejligheden til at understrege, at der bør betragtes som en forudsætning for, at CIS kan komme til at fungere bedre, at der sikres et højt beskyttelsesniveau for personoplysninger og en mere effektiv gennemførelse heraf i praksis.
21. Efter nogle generelle bemærkninger vil denne udtalelse især omhandle følgende emner, der er relevante i forbindelse med beskyttelse af personoplysninger:
- databeskyttelsesgarantier i systemet
 - det elektroniske sagsregister på toldområdet
 - Eurojusts og Europols adgang til systemet (proportionaliteten i og nødvendigheden af, at disse to organer får adgang)
 - tilsynsmodellen for CIS som helhed
 - listen over myndigheder med adgang til CIS.

II. GENERELLE BEMÆRKNINGER*Foreneligheden mellem systemets søjle 1- og søjle 3-del*

22. Som nævnt i indledningen er EDPS særlig interesseret i den nye udvikling vedrørende søjle 3-delen af CIS, da han allerede udfører tilsynsopgaver med hensyn til den centrale del af søjle 1-delen i overensstemmelse med den nye forordning nr. 766/2008 Europa-Parlamentets og Rådets forordning⁽¹⁾ med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.
23. I den forbindelse vil EDPS gerne gøre lovgiveren opmærksom på, at han allerede har kommenteret

spørgsmål vedrørende tilsynet med søjle 1-delen af CIS i en række af sine udtalelser, navnlig i udtalelsen af 22. februar 2007⁽²⁾.

24. I denne udtalelse understregede EDPS, at »oprettelsen og opgraderingen af de forskellige instrumenter, der skal styrke EF-samarbejdet, [som f.eks.] CIS (...), medfører øget udveksling af personoplysninger, der indsamles for første gang og derefter udveksles med medlemsstaternes administrative myndigheder og i nogle tilfælde også med tredjelande. De personoplysninger, der behandles og senere udveksles, kan omfatte oplysninger om fysiske personers påståede eller bekræftede involvering i forseelser på told- eller landbrugsområdet. (...) Det er desuden vigtigt i betragtning af den type oplysninger, der indsamles og udveksles, dvs. især tilfælde af mistanke om, at fysiske personer er involveret i forseelser, samt det overordnede formål med og resultatet af behandlingen«.

Behovet for en strategisk tilgang til CIS som helhed

25. EDPS understreger, at i modsætning til de ændringer, som forordning 766/2008 har indført i søjle 1-retsakten om CIS, indebærer forslaget en gennemgribende omarbejdning af CIS-konventionen, der giver lovgiveren mulighed for en mere global vision for hele systemet baseret på en sammenhængende og overordnet tilgang.
26. Efter EDPS' mening skal denne tilgang også være fremtidsrettet. Der bør tages behørigt hensyn til ny udvikling såsom vedtagelsen af rammeafgørelse 2008/977/RIA og Lissabontraktatens (mulige) kommende ikrafttrædelse, når der tages stilling til selve forslaget indhold.
27. For så vidt angår Lissabontraktatens ikrafttrædelse gør EDPS lovgiveren opmærksom på, at der skal foretages en indgående analyse af, hvordan afskaffelsen af EU's søjlestruktur vil indvirke på CIS, når Lissabontraktaten træder i kraft, da CIS i øjeblikket bygger på en kombination af retsakter under søjle 1 og 3. EDPS beklager, at der ikke er givet forklarende oplysninger om denne vigtige fremtidige udvikling, som vil have en væsentlig indvirkning på den retlige ramme for CIS fremover. Mere generelt finder EDPS, at det måske ville være mere hensigtsmæssigt, at lovgiveren venter med revisionen, til Lissabontraktaten er trådt i kraft, for at undgå en mulig retsusikkerhed.

EDPS ønsker forenelighed med andre store systemer

28. Efter EDPS' mening er vedtagelsen af en afløser for CIS-konventionen som helhed også en god anledning til at sikre, at CIS er foreneligt med andre systemer og mekanismer, der er udviklet siden konventionens vedtagelse. I den forbindelse ønsker EDPS sammenhæng, også i tilsynsmodellen, med andre retsakter, navnlig dem, der vedrører oprettelsen af anden generation af Schengeninformations-systemet (SIS II) og visuminformationssystemet.

⁽¹⁾ EUT L 218 af 13.8.2008, s. 48.

⁽²⁾ Udtalelse af 22. februar 2007 (KOM(2006) 866 endelig) (EUT C 94 af 28.4.2007, s. 3).

Forbindelsen med rammeafgørelse 2008/977/RIA

29. EDPS hilser det velkommen, at forslaget tager hensyn til rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i betragtning af den dataudveksling, der finder sted mellem medlemsstaterne i CIS. Artikel 20 i forslaget bestemmer klart, at rammeafgørelse 2008/977/RIA finder anvendelse på beskyttelse af dataudveksling i overensstemmelse med nærværende afgørelse, medmindre andet er bestemt i denne afgørelse. EDPS konstaterer desuden, at der også henvises til rammeafgørelsen i andre af forslagens bestemmelser, f.eks. i artikel 4, stk. 5, der bestemmer, at oplysninger, der er nævnt i artikel 6 i rammeafgørelse 2008/977/RIA, ikke må medtages, artikel 8 om brug af oplysninger fra CIS til at opnå de formål, der er anført i afgørelsens artikel 1, stk. 2, artikel 22 om en persons rettigheder med hensyn til personoplysninger i CIS og artikel 29 om ansvar og forpligtelser.
30. EDPS mener, at rammeafgørelsens begreber og principper er hensigtsmæssige i forbindelse med CIS og derfor bør finde anvendelse både af hensyn til retssikkerheden og til foreneligheden mellem de retlige ordninger.
31. Når det er sagt, understreger EDPS dog, at lovgiveren bør sørge for de fornødne garantier for, at der ikke bliver smuthuller i databeskyttelsessystemet, medens man venter på en fuld gennemførelse af rammeafgørelse 2008/977/RIA i overensstemmelse med de afsluttende bestemmelser. Med andre ord vil EDPS gerne understrege, at han går ind for en tilgang, hvorefter nødvendige og tilstrækkelige garantier er på plads, før nye dataudvekslinger finder sted.

III. SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER

Databeskyttelsesgarantier

32. EDPS betragter en gennemførelse af retten til databeskyttelse og retten til oplysninger som afgørende for, at CIS kan fungere korrekt. Databeskyttelsesgarantier er ikke kun nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af privatpersoner i CIS, men vil også være med til at sikre, at systemet fungerer korrekt og mere effektivt.
33. EDPS gør lovgiveren opmærksom på, at behovet for stærke og effektive databeskyttelsesgarantier er endnu mere oplagt, når man betænker, at CIS er en database, der bygger på »mistanke« snarere end på domme eller andre retlige eller administrative afgørelser. Dette er afspejlet i forslagens artikel 5, hvori det hedder: »oplysninger i kategorierne i artikel 3 registreres i toldinformationssystemet kun med henblik på observation og indberetning, diskret overvågning, målrettet kontrol og strategisk eller operationel analyse. I forbindelse med de operationer, der er omtalt (...), må personoplysninger (...) kun registreres i toldinformationssystemet, hvis der specielt grundet tidligere ulovlig aktivitet – er konkrete indicier for eller en rimelig formodning om, at den pågældende person har begået, er i færd med at begå eller har til hensigt at begå alvorlige overtrædelser af nationale love.« I betragtning af CIS' karakteristika

kræver forslaget afbalancerede, effektive og opgraderede garantier med hensyn til beskyttelse af personoplysninger og kontrolordninger.

34. For så vidt angår specifikke bestemmelser i forslaget om beskyttelse af personoplysninger noterer EDPS sig den indsats, som lovgiveren har gjort for at give flere garantier end i CIS-konventionen. EDPS har alligevel en række alvorlige betænkeligheder med hensyn til databeskyttelsesbestemmelserne, især anvendelsen af princippet om formålsbegrænsning.
35. Det bør også nævnes i den forbindelse, at bemærkningerne om databeskyttelsesgarantier i denne udtalelse ikke kun gælder de bestemmelser, der ændrer eller udvider CIS-konventionens anvendelsesområde, men også vedrører de dele, der er overtaget fra den nuværende konventionstekst. Grunden hertil er som nævnt i de generelle bemærkninger, at nogle af konventionens bestemmelser efter EDPS' opfattelse ikke længere opfylder de nuværende databeskyttelseskrav, og det franske initiativ er en god anledning til at se på hele systemet med friske øjne og sikre et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, der svarer til søjle 1-delen af systemet.
36. EDPS noterer sig med tilfredshed, at kun en lukket og udtømmende liste over personoplysninger må optages i CIS. Han hilser det også velkommen, at forslaget indeholder en udvidet definition af udtrykket »personoplysninger« i forhold til CIS-konventionen. I henhold til forslagens artikel 2, stk. 2, er »personoplysninger« enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede); ved en identificerbar person forstås en person, der kan identificeres direkte eller indirekte, især ved henvisning til et identifikationsnummer eller et eller flere specifikke kendetegn med hensyn til den pågældendes fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet.

Formålsbegrænsning

37. Et eksempel på bestemmelser, der giver anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til databeskyttelse, er forslagens artikel 8, hvori det hedder: Medlemsstaterne, Europol og Eurojust må kun benytte oplysninger fra CIS til at opnå de formål, der er anført i artikel 1, stk. 2. Dog kan oplysningerne benyttes til administrative eller andre formål efter forudgående tilladelse fra den medlemsstat, der har registreret oplysningerne i systemet, og på de betingelser, den har stillet herfor. En sådan anden anvendelse skal være i overensstemmelse med de love, administrative bestemmelser og procedurer, der gælder i den medlemsstat, der ønsker at benytte oplysningerne, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/977/RIA. Denne bestemmelse om brugen af oplysninger fra CIS er afgørende for systemets struktur og kræver derfor særlig opmærksomhed.
38. I forslagens artikel 8 henvises der til artikel 3, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/977/RIA, som omhandler »Princippet om lovmæssighed, proportionalitet og formål«. Rammeafgørelsens artikel 3 bestemmer følgende:

»1. De kompetente myndigheder må kun indsamle personoplysninger til udtrykkeligt angivne og legitime formål inden for rammerne af deres opgaver, og [de] må kun behandles til det formål, som de er indsamlet til. Behandlingen af oplysningerne skal være lovlig og tilstrækkelig, relevant og stå i et rimeligt forhold til de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

2. Viderebehandling til et andet formål er tilladt, hvis:

- a) denne behandling ikke er uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet
- b) de kompetente myndigheder er bemyndiget til at behandle disse oplysninger med henblik på et sådant andet formål efter de for dem gældende retsfor skrifter, og
- c) denne behandling er nødvendig for og hensigtsmæssig i forhold til dette andet formål.

39. Uanset anvendelsen af artikel 3, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/977/RIA, der indeholder de generelle betingelser for behandling til et andet formål, gør EDPS opmærksom på, at forslagens artikel 8, hvorefter CIS-oplysninger kan anvendes til administrative eller andre formål, som forslaget ikke definerer, giver anledning til bekymring over, om den er i overensstemmelse med databeskyttelseskravene, navnlig princippet om formålsbegrænsning. Desuden er en sådan generel anvendelse ikke tilladt i henhold til søjle 1-retsakten. EDPS ønsker derfor, at det præciseres, til hvilke formål oplysningerne må anvendes. Dette er af afgørende betydning fra et databeskyttelsessynspunkt, da det vedrører kerneprincipperne for anvendelse af oplysninger i de store systemer, som er, at oplysninger kun bør anvendes til veldefinerede og klart afgrænsede formål, der er fastsat i den retlige ramme.

Dataoverførsel til tredjelande

40. Forslagets artikel 8, stk. 4, omhandler oplysninger, der kan overføres til tredjelande eller internationale organisationer. Dette stykke bestemmer følgende: »Oplysninger fra CIS kan efter forudgående tilladelse fra den medlemsstat, der registrerede dem i systemet, og på de betingelser, som denne stat måtte stille, overføres (...) til tredjelande samt til internationale og regionale organisationer, der ønsker at gøre brug af dem. Hver medlemsstat træffer særlige foranstaltninger for at garantere oplysningernes sikkerhed, når de overføres til instanser uden for dens territorium. Den i artikel 25 omhandlede fælles tilsynsmyndighed underrettes om de nærmere enkeltheder i forbindelse med sådanne foranstaltninger«.
41. EDPS gør opmærksom på, at artikel 11 i rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger finder anvendelse i den forbindelse. Det skal dog understreges, at på grund af den meget generelle anvendelse af forslagens artikel 8, stk. 4, der i princippet giver medlemsstaterne mulighed for at overføre oplysninger fra CIS til tredjelande og internationale eller regionale organisationer, der ønsker at gøre brug af dem, er garantierne i denne bestemmelse langt fra tilstrækkelige for så vidt angår beskyttelse af personoplysninger. EDPS opfordrer til, at artikel 8, stk. 4, overvejes

igen for at sikre et ensartet system til vurdering af tilstrækkelighed ved hjælp af en passende ordning, f.eks. kunne det udvalg, der er nævnt i forslagens artikel 26, inddrages i denne vurdering.

Andre databeskyttelsesgarantier

42. EDPS noterer sig med tilfredshed bestemmelserne om ændring af oplysninger (kapitel IV, artikel 13), der er et vigtigt element i datakvalitetsprincippet. EDPS udtrykker især tilfredshed med, at denne bestemmelses anvendelsesområde nu er udvidet og ændret i forhold til CIS-konventionen, idet berigtigelse og sletning af oplysninger er tilføjet. F.eks. bestemmer artikel 13, stk. 2, at hvis en formidlende medlemsstat eller Europol bemærker eller bliver gjort opmærksom på, at de oplysninger, de har registreret, er ukorrekte, eller at de er blevet registreret eller lagres i strid med denne afgørelse, ændrer, supplerer, berigtiger eller sletter de oplysningerne og underretter de øvrige medlemsstater og Europol herom.
43. EDPS noterer sig bestemmelserne i kapitel V om lagring af oplysninger, der i vid udstrækning er baseret på CIS-konventionen og bl.a. fastsætter, hvor længe oplysninger kopieret fra CIS må lagres.
44. Kapitel IX (Beskyttelse af personoplysninger) afspejler mange af CIS-konventionens bestemmelser. Det indeholder dog nogle væsentlige ændringer, nemlig anvendelsen af rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger på CIS, og følgende tekst i forslagens artikel 22: »en persons rettigheder med hensyn til personoplysninger i toldinformationssystemet, herunder navnlig retten til adgang, berigtigelse, sletning eller blokering, udøves i overensstemmelse med de love, administrative bestemmelser og procedurer, der gennemfører rammeafgørelse 2008/977/RIA i den medlemsstat, hvor personen påberåber sig disse rettigheder.« I den forbindelse vil EDPS især gerne understrege betydningen af, at man opretholder den procedure, hvorefter registrerede kan påberåbe sig deres rettigheder og anmode om adgang i alle medlemsstater. EDPS vil nøje følge den praktiske gennemførelse af denne vigtige ret for registrerede.
45. Forslaget udvider også CIS-konventionens anvendelsesområde med hensyn til forbuddet mod at kopiere oplysninger fra CIS til andre nationale datafiler. I CIS-konventionens artikel 14, stk. 2, hedder det udtrykkeligt: »Personoplysninger registreret af andre medlemsstater må ikke kopieres fra toldinformationssystemet til andre nationale datafiler«. Forslagets artikel 21, stk. 3, tillader kopiering for så vidt angår »kopier i systemer til risikostyring, som anvendes til at lede toldkontrollen på nationalt niveau, eller i forbindelse med kopier i et system til operationel analyse, som anvendes til at koordinere aktioner«. I den henseende er EDPS enig i bemærkningerne fra Den Fælles Tilsynsmyndighed i udtalelse 09/03, navnlig med hensyn til udtrykket »systemer til risikostyring« og behovet for at fastsætte nærmere bestemmelser om, hvornår og under hvilke omstændigheder den kopiering, der er tilladt i henhold til artikel 21, stk. 3, vil være mulig.

46. EDPS udtrykker tilfredshed med bestemmelserne om sikkerhed, der er afgørende for, at CIS kan fungere effektivt (kapitel XII).

Det elektroniske sagsregister på toldområdet

47. Forslaget tilføjer bestemmelser om det elektroniske sagsregister på toldområdet (artikel 16-19). Dette afspejler oprettelsen af det elektroniske sagsregister på toldområdet ved søjle 1-retsakten. EDPS anfægter ikke behovet for en sådan ny database i forbindelse med CIS, men gør opmærksom på, at der skal fastsættes passende databeskyttelsesgarantier. I den forbindelse hilser EDPS det velkommen, at undtagelsen i artikel 21, stk. 3, ikke gælder for elektroniske sagsregistre på toldområdet.

Adgang for Europol og Eurojust til CIS

48. Forslaget giver Den Europæiske Politienhed (Europol) og Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust) adgang til systemet.
49. Først og fremmest understreger EDPS, at formålet med adgang klart skal defineres, og at det skal vurderes, om adgangs omfang er proportionelt og nødvendigt. Der mangler oplysninger om, hvorfor det er nødvendigt også at give Europol og Eurojust adgang til systemet. EDPS understreger også, at når det drejer sig om adgang til databaser, funktioner og behandling af personoplysninger, er der et klart behov for i forvejen at evaluere ikke blot adgangs nytte, men også det reelle og dokumenterede behov for dette forslag. EDPS understreger, at der ikke er givet nogen begrundelse.
50. EDPS ønsker også en klar definition i teksten af de nøjagtige opgaver, i forbindelse med hvilke Europol og Eurojust kan få adgang til oplysningerne.
51. I henhold til artikel 11 har Europol ret til inden for rammerne af sit mandat at få adgang til oplysningerne i CIS og søge direkte i dem samt indføre oplysninger i systemet.
52. EDPS hilser det velkommen, at forslaget indeholder begrænsninger, navnlig

— bestemmelsen om, at anvendelse af oplysninger fra CIS kun kan finde sted med samtykke fra den medlemsstat, der har registreret oplysningerne i systemet

— begrænsninger i Europols fremsendelse af oplysninger til tredjelande (igen kun med samtykke fra den medlemsstat, der har registreret oplysningerne i systemet)

— begrænset adgang til CIS (særligt bemyndiget personale)

— Europols Fælles Kontrolinstans' overvågning af Europols virksomhed.

53. EDPS gør også opmærksom på, at der, når forslaget nævner Europolkonventionen, bør der tages hensyn til den rådsafgørelse, på grundlag af hvilken Europol med virkning fra den 1. januar 2010 bliver et EU-agentur.

54. Forslagets artikel 12 vedrører Eurojusts adgang til CIS. Den bestemmer, at »med forbehold af kapitel IX, har de nationale medlemmer samt de personer, der bistår dem, ret til, inden for rammerne af deres mandat og for at kunne udføre deres opgaver, at få adgang til oplysningerne i CIS, jf. artikel 1, 3, 4, 5 og 6, og søge i dem«. Forslaget indeholder samme ordninger for samtykke fra den medlemsstat, der har registreret oplysningerne, som for Europol. Ovenstående bemærkninger om, at behovet for adgang skal begrundes, og at der skal fastsættes de nødvendige begrænsninger, hvis denne adgang gives, gælder også for Eurojust.

55. EDPS hilser det velkommen, at adgangen til CIS begrænses til de nationale medlemmer, deres stedfortrædere og de personer, der bistår dem. EDPS noterer sig dog, at artikel 12, stk. 1, kun omhandler medlemmer og de personer, der bistår dem, medens stedfortrædere også er nævnt i de andre stykker i artikel 12. Lovgiveren bør sørge for klarhed og konsekvens på dette punkt.

Tilsyn — En sammenhængende, konsekvent og overordnet model

56. Med hensyn til det foreslåede tilsyn med søjle 3-delen af CIS gør EDPS lovgiveren opmærksom på, at der skal sikres et konsekvent og overordnet tilsyn med hele systemet. Den komplekse retlige ramme for CIS, der bygger på to retsgrundlag, bør tages i betragtning, og af hensyn til den juridiske klarhed og af praktiske grunde bør to forskellige tilsynsmodeller undgås.

57. Som tidligere nævnt i denne udtalelse fungerer EDPS i øjeblikket som tilsynsmyndighed for den centrale del af søjle 1-delen af CIS. Dette sker i overensstemmelse med artikel 37 i Rådets forordning (EF) nr. 515/97 som ændret ved forordning (EF) nr. 766/2008, der bestemmer, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse fører tilsyn med, at toldinformationssystemet er i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001. EDPS noterer sig, at tilsynsmodellen i det franske forslag ikke tager hensyn til denne rolle. Tilsynsmodellen bygger på Den Fælles Tilsynsmyndighed for CIS.

58. Selv om EDPS værdsætter det arbejde, som Den Fælles Tilsynsmyndighed for CIS udfører, understreger han to grunde til, at der bør anvendes en koordineret tilsynsmodel, der er forenelig med de nuværende tilsynsopgaver i andre store systemer. For det første vil en sådan model sikre intern konsekvens mellem systemets søjle 1- og søjle 3-del. For det andet ville den også sikre overensstemmelse med de modeller, der er fastsat i andre store systemer. EDPS tilråder derfor, at en model svarende til den, der anvendes i SIS II (»koordineret tilsyn« eller »lagdelt model«), anvendes for CIS som helhed. Som nævnt i EDPS' udtalelse om søjle 1-delen af CIS har »EU-lovgiveren i forbindelse med SIS II (...) valgt at rationalisere tilsynsmodellen ved at anvende samme lagdelte model som den, der er beskrevet ovenfor, i både søjle 1- og søjle 3-delen af systemet«.

59. EDPS mener, at den mest hensigtsmæssige løsning i den forbindelse er at indføre et mere ensartet tilsynssystem, nemlig den allerede afprøvede model, der bygger på en tredelt struktur, dvs. databeskyttelsesmyndigheder på nationalt plan, en tilsynsførende på centralt plan og koordinering mellem dem. EDPS er overbevist om, at indførelsen af en ny retsakt i stedet for CIS-konventionen er en enestående mulighed for at forenkle og sikre mere konsekvens i tilsynet, så det bliver helt i overensstemmelse med andre store systemer (VIS, SIS II og Eurodac).
60. Endelig tager den koordinerede tilsynsmodel også bedre hensyn til de ændringer, der vil ske, når Lissabontraktaten træder i kraft og EU's søjlestruktur afskaffes.
61. EDPS tager ikke stilling til, om indførelsen af den koordinerede tilsynsmodel vil kræve ændringer i søjle 1-retsaktens vedrørende CIS, nemlig forordning 766/2008 om ændring af Rådets forordning 515/97, men han gør lovgiveren opmærksom på, at dette aspekt skal analyseres, også ud fra hensynet til juridisk konsekvens.
- Listen over myndigheder med adgang til CIS*
62. Artikel 7, stk. 2, bestemmer, at hver medlemsstat sender hver af de øvrige medlemsstater og det udvalg, der omtales i artikel 26, en liste over de kompetente myndigheder, den har udpeget, og for hver myndighed angiver, hvilke oplysninger den har adgang til og til hvilke formål.
63. EDPS gør opmærksom på, at forslaget kun bestemmer, at oplysninger om, hvilke myndigheder der har adgang til CIS, skal udveksles mellem medlemsstaterne, og at de skal underrette det udvalg, der er nævnt i artikel 26, men at det ikke indeholder nogen bestemmelser om offentliggørelse af listen over myndigheder. Dette er beklageligt, da en offentliggørelse ville være med til at sikre bedre gennemsigtighed og skabe et praktisk redskab for et effektivt tilsyn med systemet, f.eks. fra de kompetente databeskyttelsesmyndigheders side.
64. EDPS støtter forslaget til Rådets afgørelse om brug af informationsteknologi på toldområdet. Han understreger, at hans bemærkningerne ikke bygger på den endelige tekst til forslaget, fordi Rådets lovgivningsarbejde stadig er i gang.
65. Han beklager, at der ikke er nogen forklarende dokumenter med den fornødne klarlæggelse af og information om målene for og enkelthederne i nogle af forslagens bestemmelser.
66. EDPS ønsker, at der i forslaget lægges mere vægt på behovet for specifikke databeskyttelsesgarantier. Han ser en række områder, hvor den praktiske gennemførelse af databeskyttelsesgarantier bør sikres bedre, især med hensyn til anvendelsen af formålsbegrænsningen i brugen af oplysninger, der er registreret i CIS. EDPS mener, at dette er en afgørende forudsætning for, at toldinformations-systemet kan komme til at fungere bedre.
67. EDPS ønsker, at der skal indsættes en koordineret tilsynsmodel i forslaget. Der gøres opmærksom på, at EDPS i øjeblikket har tilsynsopgaver i systemets søjle 1-del. Han understreger, at det af hensyn til sammenhængen og konsekvensen er bedst, at den koordinerede tilsynsmodel også anvendes på systemets søjle 3-del. Denne model vil også, når det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, sikre overensstemmelse med andre retsakter om gennemførelsen og/eller anvendelsen af andre store it-systemer.
68. EDPS efterlyser en nærmere forklaring på behovet for og proportionaliteten i Eurojusts og Europols adgang. Han understreger, at der mangler forklarende oplysninger herom i forslaget.
69. EDPS insisterer også på, at bestemmelsen i forslagens artikel 8, stk. 4, om overførsel af data til tredjelande eller internationale organisationer skal strammes. Dette indebærer bl.a., at der skal være et ensartet system til vurdering af tilstrækkelighed.
70. EDPS ønsker, at der indsættes en bestemmelse om offentliggørelse af listen over de myndigheder, der har adgang til CIS, for at øge gennemsigtigheden og lette tilsynet med systemet.

IV. KONKLUSIONER

64. EDPS støtter forslaget til Rådets afgørelse om brug af informationsteknologi på toldområdet. Han understreger, at hans bemærkningerne ikke bygger på den endelige tekst til forslaget, fordi Rådets lovgivningsarbejde stadig er i gang.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. april 2009.

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse