

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR
DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. [...] (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsskatsborger eller en statsløs) og om forslaget til Rådets afgørelse om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse

(2010/C 92/01)

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 ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾, 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 15. september 2009,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Den 10. september 2009 vedtog Kommissionen to forslag, nemlig det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og

Rådets forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. [...] (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsskatsborger eller en statsløs) ⁽³⁾ og forslaget til Rådets afgørelse om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse ⁽⁴⁾. Kommissionen sendte forslagene (herefter »forslagene« eller »den foreslåede forordning« og »den foreslåede afgørelse«) til EDPS med henblik på en udtalelse, jf. artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001; EDPS modtog dem den 15. september 2009. EDPS har også modtaget konsekvensanalysen.

2. Den tilsynsførende hilser det velkommen, at han er blevet hørt, og anbefaler, at der henvises til denne høring i forslagets betragtninger på samme måde som i en række andre retsakter, hvor den tilsynsførende er blevet hørt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001.
3. Den tilsynsførende har desuden en særlig interesse for disse forslag på grund af de beføjelser, som han har til at føre tilsyn med Eurodacdatabasens centrale enhed, og det samordnede tilsyn, som han skal føre med Eurodacsystemet generelt sammen med de nationale databeskyttelsesmyndigheder.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 342 endelig.

⁽⁴⁾ KOM(2009) 344 endelig.

4. Spørgsmålet om at give adgang til store it-systemer med henblik på retshåndhævelse er allerede blevet behandlet af EDPS i forbindelse med de retshåndhævende myndigheders og Europol's adgang til visuminformationssystemet ⁽⁵⁾. Emnet for forslagene er også tæt forbundet med den generelle omarbejdning af Eurodacforordningen og Dublinforordningen, som EDPS begge har afgivet udtalelse om den 18. februar 2009 ⁽⁶⁾.

II. FORSLAGENES INDHOLD OG BAGGRUND

5. I forslagene fastlægges grundlaget for retten for de myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget, og Europol til at anmode om en sammenligning af fingeraftryksoplysninger eller et latent aftryk med Eurodacoplysninger. Ved en vellykket sammenligning, der fører til genkendelse i Eurodac, vil svaret være ledsaget af alle de oplysninger, der ligger i Eurodac vedrørende det pågældende fingeraftryk. Anmodninger om yderligere oplysninger efter en genkendelse er ikke omfattet af forslagene, men dækkes af de gældende instrumenter vedrørende udveksling af retshåndhævelsesoplysninger. Forslagenes anvendelsesområde er bekæmpelse af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger såsom menneske- og narkotikahandel ⁽⁷⁾.

6. Den foreslåede afgørelses artikel 7 fastsætter betingelserne for de udpegede myndigheders adgang til Eurodac. Der gives kun adgang, når sammenligning med medlemsstaternes nationale databaser og andre medlemsstaters elektroniske databaser over fingeraftryk, jf. Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet ⁽⁸⁾, har givet negative resultater, og sammenligningen er nødvendig for at bekæmpe terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger i det specifikke tilfælde, og der er rimelig grund til at antage, at sammenligningen vil bidrage væsentligt til bekæmpelsen af en af de pågældende strafbare handlinger. EDPS bemærker, at artikel 7 ikke kræver, at den registrerede, hvis fingeraftryk anmodningen vedrører, mistænkes for nogen af disse strafbare handlinger.

⁽⁵⁾ Udtalelse af 20. januar 2006 om forslaget til Rådets afgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (KOM(2005) 600 endelig), EUT C 97 af 25.4.2006, s. 6.

⁽⁶⁾ Udtalelse af 18. februar 2009 om forslaget til forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. [...] (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs) (KOM(2008) 825) og udtalelse af 18. februar 2009 om forslaget til forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (KOM(2008) 820 endelig).

⁽⁷⁾ Se navnlig den foreslåede afgørelses artikel 1.

⁽⁸⁾ EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1, herefter »Prümafgørelsen«.

7. Der erindres om, at formålet med oprettelsen af Eurodac-systemet var at lette anvendelsen af Dublinforordningen, som gør det muligt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, ved at sammenligne asylansøgere og ulovlige indvandreres fingeraftryk. Eurodacsystemet sætter medlemsstaterne i stand til at identificere asylansøgere og personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af Fællesskabets ydre grænser. Ved at sammenligne fingeraftryk kan medlemsstaterne fastslå, om en asylansøger eller en udenlandsk statsborger, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, tidligere har ansøgt om asyl i en anden medlemsstat, eller om asylansøgeren er rejst ulovligt ind på EU's område. Da forordningen om oprettelse af Eurodac blev vedtaget, omfattede den ikke politiadgang til Eurodac; fingeraftrykkene indsamledes med det meget specifikke formål i Eurodacforordningens artikel 1, stk. 1, for øje.

8. Den foreslåede forordnings artikel 1, stk. 2, udvider nu Eurodacsystemets formål ved tilføjelse af formålet forebyggelse, opdagelse og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser på de betingelser, der er fastlagt i forslagene. Denne ændring af formålet forklares i den foreslåede afgørelses betragtning 6, som præciserer, at »Eftersom Eurodac blev oprettet for at lette anvendelsen af Dublinforordningen, vil det, hvis der gives adgang til Eurodac med henblik på at forebygge, opdage eller efterforske terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser, udgøre en ændring i forhold til det oprindelige formål med Eurodac, og en sådan ændring griber ind i retten til respekt for privatlivet for så vidt angår de personer, hvis personoplysninger behandles i Eurodac.«

9. De retshåndhævende myndigheders adgang til Eurodac er allerede tidligere blevet bebudet, nogle år efter vedtagelsen af Eurodacforordningen. Den er nævnt i dokumenter såsom Haagprogrammet, konklusionerne fra det blandede udvalg under Rådet (retlige og indre anliggender), der holdt møde den 12. og 13. juni 2007, og Kommissionens meddelelse af 24. november 2005 til Rådet og Europa-Parlamentet om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender ⁽⁹⁾: »I forbindelse med målsætningen om at bekæmpe terrorisme og forbrydelser finder Rådet nu, at de interne sikkerhedsmyndigheders manglende adgang til VIS-data er et problem. Dette samme kan hævdes om samtlige SIS II-data om indvandring og om Eurodacdata.«

10. Det erkendes i både konsekvensanalysen og begrundelsen, at forslagene om at give de retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac har udløst betydelig kritik fra flere interessenters side.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 597 endelig, punkt 4.6.

III. UDTALELSENS FOKUS

11. I denne udtalelse analyserer EDPS forslagenes legitimitet. Analysen vil føre til den konklusion, at EDPS er alvorligt i tvivl om, hvorvidt disse forlag er legitime, og hvorvidt retsforskrifter bør vedtages på grundlag af forslagene.
12. Analysen foretages i følgende trin:
- a) Udgangspunkt: hvordan den rette balance sikres mellem behovet for offentlig sikkerhed og retten til databeskyttelse.
 - b) Forslagene som en fortsættelse af to mere generelle tendenser:
 - i) Det er lettere og lettere for de retshåndhævende myndigheder at anvende personoplysninger, der ikke har direkte forbindelse med en specifik forbrydelse, og som er blevet indsamlet til andre formål.
 - ii) Der foreslås nye retsakter som et supplement til eksisterende retsakter, som endnu ikke er fuldstændig gennemført. Dette rejser tvivl om, hvorvidt sådanne nye retsakter er nødvendige.
 - c) De særlige forhold i denne sag: Mange oplysninger er allerede tilgængelige for de retshåndhævende myndigheder på dette område.
 - d) Forslagene vil hovedsagelig have indvirkning på en særlig sårbar gruppe i samfundet, nemlig asylansøgere, med risiko for at stigmatisere denne gruppe yderligere.
 - e) Tidspunktet for forslagene: Forslagene vedtages uden at vente på to vigtige kontekstændringer, som kan have en betydelig indvirkning på forslagene, nemlig Stockholmprogrammet og den (mulige) ikrafttrædelse af Lissabontraktaten. Desuden fremsættes forslagene uafhængigt af den generelle omarbejdning af Eurodacforordningen og Dublinforordningen, som stadig drøftes i Rådet og Europa-Parlamentet.
 - f) Foreneligheden med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.
13. Udtalelsen analyserer ikke forslagenes materielle bestemmelser indgående. Bestemmelserne er generelt af god lovgivningsmæssig kvalitet. De er godt affattet og sikrer strenge betingelser for, hvornår medlemsstaternes udpegede myndigheder og Europol kan anmode om sammenligning af fingeraftryksoplysninger med dem, der er lagret i den centrale Eurodacdatabase. Alligevel vil der i punkt 49 og 50 blive fremsat nogle bemærkninger til substansen.

IV. UDGANGSPUNKTET

14. EDPS vil gerne understrege, at bedre udveksling af oplysninger er et væsentligt politisk mål for Den Europæiske Union. Eftersom der ikke findes en europæisk politistyrke, en europæisk strafferetspleje og en fuldstændig harmoniseret europæisk grænsekontrol, er betydningen af udveksling af oplysninger endnu mere logisk. Foranstaltninger vedrørende oplysninger er derfor et væsentligt bidrag fra Den Europæiske Union, der giver medlemsstaternes nationale myndigheder mulighed for at imødegå grænseoverskridende kriminalitet på en effektiv måde og effektivt beskytte de ydre grænser. Sådanne foranstaltninger bør imidlertid ikke alene bidrage til borgernes sikkerhed, men også til deres grundlæggende frihedsrettigheder.
15. Regeringerne har med andre ord brug for passende instrumenter til at garantere borgernes sikkerhed, men inden for vort europæiske samfund skal de fuldt ud respektere borgernes grundlæggende rettigheder. Det er EU-lovgiverens opgave at sikre denne balance. Behovet for en sådan balance understreges udtrykkeligt af Kommissionen i dens meddelelse af 10. juni 2009 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste⁽¹⁰⁾. Det spiller også en vigtig rolle i drøftelserne om et nyt flerårigt program på området frihed, sikkerhed og retfærdighed («Stockholmprogrammet»).
16. Det er i denne forbindelse på sin plads at fremhæve, at databeskyttelseslovgivningen på ingen måde berører regeringernes legitime interesse i at sikre den offentlige sikkerhed. Hvis der er behov for oplysninger til et bestemt og legitimt formål, kan de anvendes, om nødvendigt sammen med supplerende forholdsregler, der sikrer tilstrækkelig beskyttelse. Det er endvidere afgørende, at oplysningerne udelukkende indsamles, videregives og behandles på grundlag af konkrete behov for sikkerhed og under hensyntagen til databeskyttelsesprincipperne.
17. Bekæmpelsen af terrorhandling og andre alvorlige lovovertrædelser⁽¹¹⁾ kan bestemt være en legitim grund til at tillade behandling af personoplysninger i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder vedrørende privatlivets fred og databeskyttelse. Nødvendigheden af dette indgreb skal dog påvises klart og ubestrideligt sammen med proportionaliteten af behandlingen. Dette er så meget desto mere påkrævet i tilfælde af et omfattende indgreb i rettighederne for enkeltpersoner, som udgør en sårbar gruppe, der har behov for beskyttelse, sådan som det fremgår af forslagene.

⁽¹⁰⁾ KOM(2009) 262 endelig. Se desuden EDPS' udtalelse af 10. juli 2009 om denne meddelelse, punkt 22.

⁽¹¹⁾ De formål, hvortil sammenligning af fingeraftryksoplysninger er tilladt ifølge den foreslåede afgørelses artikel 1.

V. EN FORTSÆTTELSE AF MERE GENERELLE TENDENSER

Tendensen til at give de retshåndhævende myndigheder udstrakt adgang til oplysninger

18. Det bør fremhæves, at forslagene ikke alene harmonerer med den generelle tendens til at give de retshåndhævende myndigheder adgang til flere store informations- og identifikationssystemer, men også udgør et yderligere skridt i tendensen til at give de retshåndhævende myndigheder adgang til oplysninger om personer, som i princippet ikke er mistænkt for at have begået nogen forbrydelse. Forslagene vedrører desuden oplysninger, som er blevet indsamlet til formål, der ikke har forbindelse med bekæmpelse af kriminalitet. Nylige eksempler herpå er:

— 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 ⁽¹²⁾

— Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger ⁽¹³⁾

— forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse ⁽¹⁴⁾.

19. EDPS har i sine udtalelser vedrørende disse initiativer forholdt sig kritisk over for at give retshåndhævelsesadgang til oplysninger om personer, som ikke er mistænkt for at have begået nogen forbrydelse, og hvor oplysningerne er blevet indsamlet til andre formål. EDPS understregede behovet for at give en behørig begrundelse og for at opfylde kriterierne om nødvendighed og proportionalitet. I sin udtalelse om PNR advarede EDPS endda mod at bevæge sig i retning af et fuldstændigt overvågningssamfund.

⁽¹²⁾ EUT L 105 af 13.4.2006, s. 54. EDPS' udtalelse af 26. september 2005 (EUT C 298 af 29.11.2005, s. 1).

⁽¹³⁾ EUT L 218 af 13.8.2008, s. 129.

⁽¹⁴⁾ Endnu ikke vedtaget af Rådet; den seneste tilgængelige tekst, af 29. juni 2009 (5618/2/09), findes i Rådets register. EDPS' udtalelse af 20. december 2007 (EUT C 110 af 1.5.2008, s. 1).

20. Denne tilgang blev beskrevet nærmere i EDPS' udtalelse vedrørende Kommissionens meddelelse af 10. juni 2009 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste ⁽¹⁵⁾. Denne udtalelse opfordrer til i Stockholmprogrammet specifikt at tage tendensen til at anvende oplysninger, der er indsamlet til andre formål, op til behandling. Der må opstilles strenge betingelser for dette, såsom den betingelse, at anmodninger om oplysninger bør stå i forhold til anvendelsen, være snævert målrettede og i princippet bygge på en mistanke mod bestemte personer.

Behovet for en generel debat om de retshåndhævende myndigheders adgang

21. Denne udtalelse skal også ses i sammenhæng med en bredere debat om fremtiden for udveksling af oplysninger i EU og den stigende tendens til at give de retshåndhævende myndigheder adgang til enorme databaser. EDPS benytter sig af lejligheden til at understrege, at ethvert forslag af denne type må vurderes for sig, og at der er behov for en sammenhængende, omfattende og fremtidsorienteret vision på dette område, helst i tilknytning til Stockholmprogrammet.

22. I dag er der mere end nogensinde før et klart behov for tilbundsgående overvejelser om, hvordan udveksling af oplysninger og store it-systemer i EU bør indrettes. Disse overvejelser bør tage behørigt hensyn til såvel omkostningerne for privatlivets fred som effektiviteten af retshåndhævelsen, i første omgang når nye instrumenter foreslås og drøftes, men også efter at disse instrumenter er blevet gennemført, ved hjælp af regelmæssige evalueringer. Dette spørgsmål stiller desuden krav om skræddersyede beskyttelsesforanstaltninger og større fokus på princippet om formålsbegrænsning. Den nævnte vision bør omfatte overvejelser om den (mulige) ikrafttrædelse af Lissabontraktaten og dens betydning for de systemer, der har første og tredje søjle som retsgrundlag.

Evaluering af de eksisterende instrumenter

23. De foreliggende forslag blev vedtaget som supplement til eksisterende instrumenter, der anvendes til at indhente oplysninger om fingeraftryk, og som endnu ikke er gennemført fuldt ud. EDPS henviser i denne forbindelse særligt til Prümafgørelsen ⁽¹⁶⁾, som medlemsstaterne skal have gennemført senest i juni 2011. På grundlag af denne afgørelse giver medlemsstaterne hinanden automatisk adgang til bl.a. nationale automatiske fingeraftryksidentifikationssystemer (AFIS'er) på grundlag af en forespørgsel om genkendelse. Hvis der efter en forespørgsel i henhold til Prümafgørelsen sker genkendelse, kan der anmodes om yderligere oplysninger, herunder personoplysninger, i den medlemsstat, som havde registreret fingeraftrykkene i sit nationale automatiske fingeraftryksidentifikationssystem, herunder i form af gensidig retslig bistand.

⁽¹⁵⁾ Se fodnote 8.

⁽¹⁶⁾ Se også punkt 6 og fodnote 6.

24. Et andet instrument, der kan anvendes i denne forbindelse, er rammeafgørelse 2006/960/RIA om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder⁽¹⁷⁾. Denne rammeafgørelse gør det lettere at udveksle oplysninger (dvs. både fingeraftryk og øvrige oplysninger), som de retshåndhævende myndigheder har eller har adgang til i medlemsstaterne. Rammeafgørelsen har været i kraft siden den 18. december 2008.

25. Det eneste instrument, der i længere tid har stået til rådighed for medlemsstaterne, er det traditionelle instrument vedrørende gensidig retslig bistand, hvorefter de retlige myndigheder i medlemsstaterne kan få adgang til strafferetlige og ikke-strafferetlige samlinger af fingertryk, herunder fra asylansøgere, i henhold til den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager.

26. EDPS mener, at det er væsentligt først at gennemføre og evaluere anvendelsen af de nye EU-instrumenter, der gør det muligt for en medlemsstat at få adgang til fingeraftryksoplysninger og andre retshåndhævelsesoplysninger i en anden medlemsstat, som en del af vurderingen af behovet for at give adgang til Eurodac.

27. Overholdelsen af proportionalitetsprincippet betyder ikke blot, at den foreslåede foranstaltning skal være effektiv, men også, at det formål, der påtænkes med forslaget, ikke kan opfyldes med andre instrumenter. Disse instrumenter skal nøje vurderes, før der indføres nye eller yderligere foranstaltninger til behandling af personoplysninger. Ifølge EDPS er der ikke foretaget en sådan omfattende vurdering.

VI. DE SÆRLIGE FORHOLD I DENNE SAG

28. EDPS bemærker som udgangspunkt, at Kommissionen i sin meddelelse af 24. november 2005 mindede om følgende: »Ansøgninger om asyl eller visum giver ikke på nogen måde anledning til at antage, at en hidtil uskyldig person vil begå en forbrydelse eller en terrorhandling«⁽¹⁸⁾.

29. Forslagene vedrører adgang til personoplysninger om personer, der ikke alene i princippet ikke er mistænkt for at have begået nogen forbrydelse, men også har behov for større beskyttelse, fordi de flygter fra forfølgelse. Disse personer udgør en særlig sårbar befolkningsgruppe, og der skal tages hensyn til deres usikre situation ved vurderingen af nødvendigheden og proportionaliteten af den foreslåede foranstaltning.

30. Ifølge den foreslåede afgørelses begrundelse er der en strukturel mangel på information og kontrol, eftersom der indtil

videre ikke findes et enkelt system, som de retshåndhævende myndigheder har adgang til, og som gør det muligt at finde ud af, hvilken medlemsstat der har oplysninger om en asylansøger.

31. Dette er måske tilfældet, men det giver ikke svar på spørgsmålet om, hvorfor disse oplysninger er nødvendige for så vidt angår asylansøgere, der som nævnt er en sårbar gruppe og i princippet ikke er mistænkt, hvorimod fingeraftryksoplysninger heller ikke er tilgængelige for nogen anden gruppe i samfundet. Der findes måske gode grunde hertil, men de gives ikke af Kommissionen.

32. EDPS henleder desuden opmærksomheden på den yderligere begrundelse for forslagene. I den foreslåede afgørelses begrundelse nævnes det, at hvis der efter en forespørgsel i henhold til Prümefgørelsen sker genkendelse, kan der anmodes om yderligere oplysninger, herunder personoplysninger, i den medlemsstat, som havde registreret fingeraftrykkene i sit nationale automatiske fingeraftryksidentifikationssystem, herunder om gensidig retslig bistand. Efter denne redegørelse ser Kommissionen ud til som argument i begrundelsen for forslaget at anvende den kendsgerning, at »denne procedure kan være effektiv for de medlemsstater, hvor asylansøgere fingeraftryk lagres sammen med andre fingeraftryk, der er indsamlet af de retshåndhævende myndigheder i et nationalt system til automatisk identifikation af fingeraftryk; den er imidlertid ikke effektiv for de medlemsstater, som kun lagrer asylansøgere fingeraftryk i deres nationale systemer, når de står i forbindelse med en forbrydelse.« Dette argument fremføres også i den konsekvensanalyse, der ledsager forslagene.

33. Efter EDPS' opfattelse har et sådant argument ikke nogen værdi. Systematisk lagring af fingeraftrykkene af asylansøgere, som ikke er blevet sat i forbindelse med nogen forbrydelse, i en database, hvor der også findes andre fingeraftryk indsamlet af de retshåndhævende myndigheder — af asylansøgere og/eller andre personer, som er mistænkt for en forbrydelse eller dømt — giver i sig selv anledning til alvorlig bekymring i forhold til princippet om formålsbegrænsning og lovligheden af behandling af oplysninger. I stedet for at anvende dette argument bør Kommissionen overveje, om denne systematiske lagring er i overensstemmelse med EU-retten om databeskyttelse.

VII. TIDSPUNKTET FOR FORSLAGENE

34. Kommissionen har vedtaget forslagene på et tidspunkt, hvor konteksten er under forandring.

⁽¹⁷⁾ EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.

⁽¹⁸⁾ Meddelelsen, der er nævnt i denne udtalelses punkt 9.

35. For det første forventes Stockholmprogrammet vedtaget i december 2009. Affattelsen af dette flerårige program på området frihed, sikkerhed og retfærdighed er i disse måneder genstand for intensive drøftelser. Anvendelse og udveksling af oplysninger vil være et vigtigt spørgsmål i Stockholmprogrammet, herunder udvikling af en europæisk informationsmodel⁽¹⁹⁾ eller en europæisk informationsstyringsstrategi for sikkerhed⁽²⁰⁾. I denne forbindelse opfordrer EDPS til en afbalanceret tilgang, hvor garantier for privatlivets fred og databeskyttelse integreres i informationssystemerne allerede på det tidligst mulige tidspunkt. Tæt forbundet med Stockholmprogrammet er aktiviteterne i Rådets Ad hoc-gruppe vedrørende Udveksling af Oplysninger. Emnet for de foreliggende forslag vil højst sandsynligt blive omfattet af disse aktiviteter.
36. For det andet henleder EDPS opmærksomheden på behovet for at overveje konsekvenserne af Lissabontraktatens ikrafttrædelse for fremtidig lovgivning vedrørende retshåndhævelsesaktiviteter. Den første konsekvens vil være, at ethvert forslag af denne type i fremtiden bliver underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket indebærer inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet på lige fod. Den anden konsekvens har forbindelse med afskaffelsen af EU-traktatens søjlestruktur. Lissabontraktaten kan medføre, at Kommissionen vil være nødt til at forelægge et nyt forslag baseret på det nye retsgrundlag og måske endda slå den foreslåede forordning sammen med den foreslåede afgørelse til et enkelt instrument, hvilket under alle omstændigheder ville bidrage til retlig klarhed.
37. For det tredje sætter EDPS endvidere spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at vedtage disse forslag ved en procedure, der adskiller sig fra den generelle omarbejdning af Eurodacforordningen og Dublinforordningen, som stadig er under drøftelse i Parlamentet og Rådet. Konsekvensen af de foreliggende forslag er, at til trods for at de grundlæggende drøftelser om ændringen af Eurodacsystemet ikke er afsluttet, vil systemets formål blive ændret, hvilket er ensbetydende med endnu en grundlæggende ændring af systemet. Konsistensen ville have været sikret bedre, hvis disse forslag var en del af den generelle omarbejdning⁽²¹⁾ eller udsat, indtil den første ændring var blevet vedtaget.
38. Under disse omstændigheder er det nu bedre at udsætte vedtagelsen af forslagene for at undgå retsusikkerhed. Kommissionen hævder ikke, at det haster med at få vedtaget forslagene, og dette er heller ikke påvist af nogen anden omstændighed.

VIII. FORENELIGHEDEN MED ARTIKEL 8 I DEN EUROPÆISKE Menneskerettighedskonvention

39. Den foreslåede forordnings begrundelse behandler specifikt respekten for de grundlæggende rettigheder, herunder for

artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder vedrørende beskyttelse af personoplysninger. I begrundelsen forklares det, at forslaget ifølge Kommissionen fastsætter strenge betingelser for at sikre, at behandlingen af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse ikke strider mod den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, navnlig for så vidt angår nødvendigheden og proportionaliteten.

40. Den tilsynsførende er ikke overbevist af denne erklæring fra Kommissionen. Han mener, at det er afgørende at vurdere, hvorvidt forslagene kan stå deres prøve med hensyn til legitimitet i henhold til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) som fortolket af Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Forslagene bør efterleve nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet under hensyntagen til de instrumenter, der allerede findes. Kommissionen bør påvise dette på en troværdig måde i forslaget eller i begrundelsen. Hovedsagen i denne forbindelse er *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige*⁽²²⁾.
41. I den foreslåede afgørelses betragtning 6 anføres det, at »Et sådant indgreb skal ske i henhold til loven, og loven skal være formuleret tilstrækkeligt præcist til, at borgerne kan indrette deres adfærd herefter, og skal beskytte den enkelte mod vilkårlighed og med tilstrækkelig klarhed angive omfanget af det skøn, der indrømmes de kompetente myndigheder, og bestemme, hvordan skønnet skal udøves. Ethvert indgreb skal i et demokratisk samfund anses for nødvendigt for at opnå et lovligt formål, og indgrebet skal stå i et rimeligt forhold til det lovlige formål, der forfølges med det.« Betragtningerne underbygger imidlertid ikke, hvorfor dette foreslåede instrument er nødvendigt.
42. Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste retspraksis, at et indgreb kan anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund med henblik på at forfølge et lovligt mål, jf. artikel 8, stk. 2, i EMRK, hvis det sker for at opfylde et »tvingende socialt hensyn«, og navnlig hvis det står i et rimeligt forhold til det lovlige mål, der forfølges, og hvis de årsager, som de nationale myndigheder påberåber sig for at begrunde det, er »relevante og fyldestgørende«⁽²³⁾. De nationale myndigheder har også en skønsmargen, »hvis omfang ikke alene afhænger af formålet, men tillige af selve karakteren af indgrebet«⁽²⁴⁾. Margenen vil have tilbøjelighed til at være smallere, når den pågældende rettighed er af afgørende betydning for den enkeltes effektive nydelse af intime eller centrale rettigheder⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Forenede sager 30562/04 og 30566/04, *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige*, dom af 4. december 2008, endnu ikke offentliggjort.

⁽²³⁾ Se bl.a. dommen af 24.11.1986, *Gillow mod Det Forenede Kongerige*, Række A, nr. 109, § 55.

⁽²⁴⁾ Se dommen af 26.3.1987, *Leander mod Sverige*, Række A, nr. 116, § 59. Se desuden Domstolens dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/2000, C-138/01 og C-139/01, *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, Sml. I, s. 4989, præmis 83.

⁽²⁵⁾ Dom af 27.5.2004, *Connors mod Det Forenede Kongerige*, nr. 66746/01, § 82.

⁽¹⁹⁾ Terminologi, som anvendes af Kommissionen i meddelelsen af 10. juni 2009 nævnt i fodnote 8.

⁽²⁰⁾ Terminologi, som anvendes af det svenske formandskab.

⁽²¹⁾ Se punkt 4.

43. I denne sammenhæng er skønsmargenen hovedsagelig nødvendig for at vurdere formålet med den påtænkte behandling af personoplysninger: Er formålet klart fastlagt, og foreligger der beviser for nødvendigheden og proportionaliteten? Det bør også bevises, at der ikke findes andre, mindre indgribende måder at opfylde det fastlagte formål på.

44. Det hævdes i forslaget, at formålet med Eurodacsystemet er blevet ændret i sammenligning med det oprindelige, som forklaret i den foreslåede afgørelses betragtning 6⁽²⁶⁾. En enkelt ændring af en lovgivningsmæssig tekst vil imidlertid ikke føre til en foranstaltning, som er forenelig med EMRK's artikel 8. Der kan endda argumenteres for, at den lovgivningsmæssige ændring slet ikke fører til en ændring af formålet. Oplysningerne vil også i fremtiden blive lagret i Eurodacsystemet med det ene formål at lette anvendelsen af Dublinforordningen. Som tidligere omtalt i denne udtalelse vil medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder kun få adgang i særlige situationer. Forslagene ændrer derfor ikke formålet, men må betragtes som undtagelser fra princippet om formålsbegrænsning, som i henhold til artikel 13 i direktiv 95/46/EF kan tillades på visse betingelser. EDPS er dog ikke overbevist om, at disse betingelser er opfyldt i dette tilfælde.

45. EDPS understreger i denne forbindelse, at blot det at oplyse om en ændring af formålet i lovgivningsforslaget ikke gør det acceptabelt. En lovgivningsmæssig ændring fører ikke i sig selv til en anderledes vurdering af, hvorvidt forslagene er nødvendige i et demokratisk samfund, forholdsmæssige og acceptable i andre henseender i henhold til de bestemmelser, der er nævnt i det forrige punkt.

46. Det er indlysende, at de instrumenter, som Kommissionen har foreslået, er af indgribende karakter. Deres nytte og nødvendighed påvises imidlertid langt fra i forslagene. Nødvendigheden bør bevises ved at vise, at der er tydelige tegn på en forbindelse mellem asylansøgere og terrorisme og/eller grov kriminalitet. Dette gøres ikke i forslagene. Det er rigtigt, at mistænkte kan være rejst ind på EU's område ved at indgive en falsk asylansøgning. Men at dette er et muligt scenario, gør det ikke til et generelt mønster, der kan retfærdiggøre at vedtage instrumenterne.

47. En særlig anledning til bekymring i denne sammenhæng er desuden risikoen for stigmatisering, eftersom personer, som står som ansøgere og ikke er dømt for nogen lovovertrædelse og har ret til uskyldsformodning, behandles på samme måde som formodede mistænkte⁽²⁷⁾. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol minder i denne forbindelse om, at enhver persons ret i henhold til konventionen til

uskyldsformodning omfatter den almindelige regel om, at der ikke må gives udtryk for tvivl om en persons uskyld efter den pågældendes frifindelse⁽²⁸⁾.

48. Endvidere mener EDPS, at et muligt argument om, at direkte adgang for de retshåndhævende myndigheder til Eurodac er bekvemt, let og hurtigt, ikke bør være tilstrækkeligt til at godtgøre, at forslaget er nødvendigt. Påvisningen af nødvendighed kan ikke blot bygge på det nyttige i at have adgang, selv med strenge sikkerhedsgarantier for databeskyttelse. EDPS nærer kort sagt betydelig tvivl om forslagernes lovlighed i henhold til EMRK's artikel 8.

IX. NOGLE BEMÆRKNINGER OM SUBSTANSEN

49. Kun som »obiter dictum« anbefaler EDPS, at det i den foreslåede forordnings artikel 2a angives eller alternativt i den foreslåede afgørelse tilføjes, at adgang til Eurodac kan gives til de retshåndhævende myndigheder, hvis de har en bestemt grund til at antage, at en mistænkt tidligere har ansøgt om asyl. Det foreslås i begrundelsen, men er ikke medtaget i teksten i selve forslaget. EDPS mener, at en sådan beskyttelse ville have en betydelig merværdi. Dette forslag indebærer dog ikke i sig selv, at EDPS accepterer princippet om de retshåndhævende myndigheders adgang til Eurodac. Det bør forstås som en sekundær anbefaling.

50. EDPS bemærker desuden, at de strenge kriterier for adgang til Eurodac for de udpegede myndigheder⁽²⁹⁾ ikke gælder for Europol's adgang til Eurodacoplysninger. Anmodninger fra Europol om sammenligning tillades med henblik på en bestemt analyse eller en generel analyse af strategisk art. EDPS sætter spørgsmålstegn ved, hvordan den bredere adgang for Europol kan forenes med Kommissionens argumentation, nemlig at adgang kun er nødvendig i særlige tilfælde, under særlige omstændigheder og på strenge betingelser.

X. KONKLUSION

51. EDPS er alvorligt i tvivl om, hvorvidt disse forlag er legitime, og hvorvidt retsfor skrifter bør vedtages på grundlag af forslagene. Tvivlen skyldes de betragtninger, der er kommet til udtryk i denne udtalelse, og som kan resumeres som følger.

52. EDPS ønsker at understrege, at en bedre udveksling af oplysninger er et meget vigtigt politikmål for Den Europæiske Union. Regeringerne har brug for passende instrumenter til at garantere borgernes sikkerhed, men inden for vort europæiske samfund skal de fuldt ud respektere borgernes grundlæggende rettigheder. Det er EU-lovgiverens opgave at sikre denne balance.

⁽²⁶⁾ Se denne udtalelses punkt 8.

⁽²⁷⁾ S. og Marper.

⁽²⁸⁾ Dom af 21.3.2000, Asan Rushiti mod Østrig, nr. 28389/95, § 31, med yderligere henvisninger i 33 EHRR 56.

⁽²⁹⁾ Den foreslåede afgørelses artikel 7; se denne udtalelses punkt 6.

53. Foranstaltninger til at bekæmpe terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser kan være en legitim grund til at tillade behandling af personoplysninger, hvis nødvendigheden af dette indgreb påvises klart og ubestrideligt tillige med proportionaliteten af behandlingen. Dette er så meget desto mere påkrævet, eftersom forslagene vedrører en sårbar gruppe mennesker, der har behov for større beskyttelse, fordi de flygter fra forfølgelse. Der skal tages hensyn til deres usikre situation ved vurderingen af nødvendigheden og proportionaliteten af den foreslåede foranstaltning. EDPS peger desuden på risikoen for stigmatisering.
54. EDPS henstiller til, at forslagenes legitimitet vurderes i en bredere sammenhæng, navnlig:
- a) Tendensen til at give retshåndhævelsesadgang til oplysninger om personer, der ikke er mistænkt for at have begået nogen forbrydelse, og hvor oplysningerne er blevet indsamlet til andre formål.
 - b) Behovet for at vurdere ethvert forslag af denne type for sig og for en sammenhængende, omfattende og fremtidsorienteret vision, helst i tilknytning til Stockholm-programmet.
 - c) Behovet for først at gennemføre og evaluere anvendelsen af andre nye EU-instrumenter, der gør det muligt for en medlemsstat at få adgang til fingeraftryksoplysninger og andre retshåndhævelsesoplysninger i en anden medlemsstat.
 - d) Forslagenes hastende karakter i forhold til det retlige og politiske miljø, der er under forandring.
55. Få vidt angår forslagenes forenelighed med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) sætter EDPS spørgsmålstegn ved ændringen af formålet med systemet og understreger, at blot det at oplyse om en ændring af formålet i et lovgivningsforslag ikke udgør en sådan ændring. Endvidere fører en lovgivningsmæssig ændring ikke i sig selv til en anderledes vurdering af, hvorvidt forslagene er nødvendige i et demokratisk samfund, forholdsmæssige og acceptable i andre henseender, især i betragtning af reglerne om formålsbegrænsning i direktiv 95/46/EF.
56. EDPS understreger, at nødvendigheden bør bevises ved at vise, at der er tydelige tegn på en forbindelse mellem asylansøgere og terrorisme og/eller grov kriminalitet. Dette gøres ikke i forslagene.
57. Afslutningsvis hilser den tilsynsførende det velkommen, at han er blevet hørt, og anbefaler, at der henvises til denne høring i forslagens betragtninger på samme måde som i en række andre retsakter, hvor den tilsynsførende er blevet hørt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001. Han fremsætter også nogle bemærkninger til substansen i forslagene.
- Udfærdiget i Bruxelles, den 7. oktober 2009.
- Peter HUSTINX
Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse