

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse — om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — »Oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed«

(2010/C 355/03)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

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 Kommissionens anmodning om udtalelse i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger ⁽²⁾, især artikel 41 —

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Den 20. juli 2010 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen »Oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed« (i det følgende benævnt »meddelelsen«) ⁽³⁾. Meddelelsen blev sendt til høring hos den tilsynsførende.
2. Den tilsynsførende glæder sig over, at han blev hørt af Kommissionen. Allerede før vedtagelsen af meddelelsen fik den tilsynsførende mulighed for at fremsætte uformelle bemærkninger. Der er taget hensyn til mange af disse bemærkninger i den endelige udgave af dokumentet.

Meddelelsens formål og anvendelsesområde

3. Den tilsynsførende bifalder formålet med meddelelsen, der er »for første gang at give et fuldstændigt overblik over instrumenter på EU-niveau, der allerede anvendes, er ved at blive gennemført eller overvejes, og som regulerer indsamling, lagring og grænseoverskridende udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og migrationsforvaltning« ⁽⁴⁾. Målet med dokumentet er lige-

ledes at give borgerne et overblik over, hvilke oplysninger der indsamles, lagres og udveksles om dem, til hvilket formål og af hvem. Endvidere skal meddelelsen ifølge Kommissionen tjene som et gennemslagsligt referenceværktøj for alle interessenter, der ønsker at deltage i debatten om, hvilken retning EU's politik på dette område skal tage. Dette skal således bidrage til skabe en oplyst strategidialog med alle interessenter.

4. Helt konkret nævnes det i meddelelsen, at målet er at afdække hovedformålet med disse instrumenter, deres struktur, den type personoplysninger, de dækker, »listen over myndigheder med adgang til sådanne oplysninger« ⁽⁵⁾ og bestemmelser om databeskyttelse og -lagring. Endvidere indeholder bilag I et begrænset antal eksempler på, hvordan instrumenterne fungerer i praksis.
5. Derudover fastslås de hovedprincipper (»materielle principper« og »procesorienterede principper«), som Kommissionen agter at følge i den fremtidige udvikling af instrumenter til dataindsamling, -lagring og -udveksling. Under materielle principper nævner Kommissionen principper såsom beskyttelse af grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, nødvendighed, nærhedsprincippet og præcis risikostyring. Procesorienterede principper omfatter omkostningseffektivitet, bottom-up-politikudformning, klar ansvarsfordeling og bestemmelser om revision og ophør.
6. Disse principper vil i henhold til meddelelsen blive brugt i evalueringen af eksisterende instrumenter. Kommissionen forventer, at en sådan principbaseret tilgang til politikudformning og -evaluering vil gøre nuværende og kommende instrumenter mere sammenhængende og effektive på en måde, der fuldt ud overholder borgernes grundlæggende rettigheder.

Målet med den tilsynsførendes udtalelse

7. Den tilsynsførende noterer sig, at meddelelsen er et vigtigt dokument, der giver et godt overblik over eksisterende og (mulige) fremtidige instrumenter til udveksling af oplysninger på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den indeholder en uddybning af kapital 4.2.2 (Styring af informationsstrømmen) og 5.1 (Integreret forvaltning af de ydre grænser) i Stockholmprogrammet ⁽⁶⁾. Meddelelsen

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 385 endelig.

⁽⁴⁾ Side 3 i meddelelsen.

⁽⁵⁾ Den tilsynsførende mener, at ordlyden »meddelelsen afdækker (...) listen over myndigheder med adgang til sådanne oplysninger« i dette afsnit kan være misvisende, da meddelelsen hverken indeholder sådanne lister eller præciserer dem. Der henvises udelukkende til de hovedkategorier af personer eller myndigheder, som har adgang til data.

⁽⁶⁾ Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, Rådets dokument 5731/2010 af 3.3.2010.

kommer til at spille en vigtig rolle i den fremtidige udvikling af dette område. Derfor finder den tilsynsførende det hensigtsmæssigt at kommentere de forskellige elementer i meddelelsen, selvom selve teksten i meddelelsen ikke vil blive ændret.

8. Den tilsynsførende ønsker at fremsætte et par supplerende punkter, som efter hans mening skal tages i betragtning i videreudviklingen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I denne udtalelse præciserer den tilsynsførende en række punkter, som også er beskrevet i den tilsynsførendes udtalelse af 10. juli 2009 om meddelelsen om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste⁽⁷⁾ samt i en række andre udtalelser og kommentarer. Endvidere uddybes synspunkter, der er fremlagt ved tidligere lejligheder. Derudover henviser den tilsynsførende til rapporten om fremtiden for privatlivets fred, som Artikel 29-Gruppen og Gruppen vedrørende Politi og Retsvæsen vedtog den 1. december 2009. Denne rapport, der var et fælles bidrag til Kommissionens høring om de retlige rammer for de grundlæggende rettigheder til beskyttelse af personoplysninger, og som blev støttet af den tilsynsførende, indeholder vigtige retningslinjer for databeskyttelse i fremtiden, der også finder anvendelse på informationsudvekslingen på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

Baggrunden for udtalelsen

9. Den tilsynsførende glæder sig over meddelelsen, der er en reaktion på Det Europæiske Råds⁽⁸⁾ opfordring til at udvikle instrumenter til informationsstyring på EU-plan i overensstemmelse med EU's informationsstyringsstrategi, og til at overveje en europæisk informationsudvekslingsmodel.
10. Endvidere bemærker den tilsynsførende, at meddelelsen også skal læses som en reaktion på Stockholmprogrammet, der blev nævnt ovenfor, hvori der opfordres til sammenhæng og konsolidering i udviklingen af informationsudveksling vedrørende EU's indre sikkerhed. Mere præcist opfordres Kommissionen i Stockholmprogrammets kapitel 4.2.2 til at vurdere behovet for at udvikle en europæisk model for informationsudveksling baseret på evalueringen af de nuværende instrumenter, herunder Prümrammen og den såkaldte svenske rammeafgørelse. Disse vurderinger vil være bestemmende for, om instrumenterne fungerer som oprindeligt tiltænkt og opfylder målene i strategien for informationsudveksling.

⁽⁷⁾ Udtalelse af 10. juli 2009 om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste.

⁽⁸⁾ Rådets konklusioner om en informationsstyringsstrategi for EU's indre sikkerhed, Rådet (retlige og indre anliggender), 30.11.2009.

11. På den baggrund er det relevant at understrege, at der i Stockholmprogrammet henvises til en stærk databeskyttelsesordning som den primære forudsætning for EU's informationsstyringsstrategi. Den store vægt på databeskyttelse er fuldt ud i overensstemmelse med Lissabontraktaten, der som før nævnt indeholder en generel bestemmelse om databeskyttelse, som giver alle — herunder tredjelandstatsborgere — en ret til databeskyttelse, der kan håndhæves af en dommer, og forpligter Rådet og Europa-Parlamentet til fastlægge omfattende rammer for databeskyttelse.

12. Den tilsynsførende støtter også kravet i informationsstyringsstrategien om, at alle nye retsforskrifter, der letter lagring og udveksling af personlige oplysninger, kun skal foreslås, såfremt der foreligger konkret dokumentation for, at de er nødvendige. Den tilsynsførende har plæderet for denne tilgang i forskellige udtalelser om lovforslag på området frihed, sikkerhed og retfærdighed, f.eks. vedrørende anden generation af SIS⁽⁹⁾, retshåndhævelsesadgang til Eurodac⁽¹⁰⁾, revision af Eurodac- og Dublinforordningen⁽¹¹⁾, Kommissionens meddelelse om Stockholmprogrammet⁽¹²⁾ og PNR-oplysninger⁽¹³⁾.

13. Det er af afgørende betydning at vurdere alle eksisterende instrumenter til informationsudveksling, før der stilles forslag om nye. Dette er så meget desto vigtigere i lyset af, at den nuværende ramme er et komplekst kludetæppe af forskellige instrumenter og systemer, hvoraf nogle først for nylig er blevet indført, hvilket betyder, at det endnu ikke har været muligt at vurdere deres effektivitet, nogle er ved at blive indført, og nogle endnu ikke er vedtaget.

14. Derfor bemærker den tilsynsførende med tilfredshed, at der i meddelelsen drages en klar forbindelse til andre af Kommissionens initiativer til at gøre status over og evaluere dette område som opfølgning på Stockholmprogrammet.

⁽⁹⁾ Udtalelse af 19. oktober 2005 om tre forslag vedrørende anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).

⁽¹⁰⁾ Udtalelse af 7. oktober 2009 om forslagene vedrørende retshåndhævelsesadgang til Eurodac.

⁽¹¹⁾ Udtalelse af 18. februar 2009 om forslaget til en forordning om oprettelse af Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på 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) 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 i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs.

⁽¹²⁾ Se fodnote 6.

⁽¹³⁾ Udtalelse af 20. december 2007 om udkast til forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse.

15. I denne forbindelse glæder den tilsynsførende sig navnlig over et initiativ vedrørende kortlægning af oplysninger, som Kommissionen iværksatte i januar 2010 og gennemførte i tæt samarbejde med en projektgruppe, som bestod af repræsentanter fra EU- og EFTA-medlemsstaterne, Europol, Eurojust, Frontex og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse⁽¹⁴⁾. Som nævnt i meddelelsen har Kommissionen til hensigt at fremlægge resultaterne af »informationskortlægningen« for Rådet og Parlamentet allerede i 2010. Næste trin er at fremlægge en meddelelse om den europæiske informationsudvekslingsmodel.
16. En klar forbindelse mellem meddelelsen og »informationskortlægningen« vil være overordentlig positiv, da der tydeligvis er en forbindelse mellem disse to. Det er naturligvis stadig for tidligt at vurdere, hvad disse øvelser og mere generelt diskussionerne om den europæiske informationsudvekslingsmodel fører til (hidtil har Kommissionen kun præsenteret »kortlægningsøvelsen« for at tage bestik af situationen). Den tilsynsførende vil følge dette arbejde nøje. Allerede på nuværende tidspunkt vil han dog gøre opmærksom på, at det er nødvendigt at skabe synergi og undgå divergerende konklusioner af alle disse initiativer, som Kommissionen har søsat, i forbindelse med drøftelserne om den europæiske informationsudvekslingsmodel.
17. Den tilsynsførende ønsker at henvise den igangværende gennemgang af databeskyttelsesrammerne og især Kommissionens hensigt om at fremsætte forslag til omfattende rammer for databeskyttelse, herunder politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.
18. I den sammenhæng bemærker den tilsynsførende, at Kommissionen under »Beskytte de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger« henviser til artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der er retsgrundlaget for arbejdet med en så omfattende databeskyttelsesordning. Han bemærker også, at Kommissionen i meddelelsen nævner, at den ikke analyserer specifikke databeskyttelsesbestemmelser i de instrumenter, der er til drøftelse, da Kommissionen på grundlag af førnævnte artikel 16 nu arbejder med en ny omfattende ramme for beskyttelse af personoplysninger i EU. Han håber, at der i den sammenhæng vil blive udarbejdet en grundig oversigt over de eksisterende og muligvis divergerende databeskyttelsesordninger, og at Kommissionen vil basere fremtidige drøftelser på en sådan oversigt.
19. Sidst, men ikke mindst gør den tilsynsførende opmærksom på, at han ganske vist tilslutter sig målsætningerne og hovedindholdet i meddelelsen, men også, at dette doku-

ment kun bør betragtes som et første skridt i evalueringsprocessen, og at den bør følges op med flere konkrete foranstaltninger, som bør resultere i en omfattende, integreret og velstruktureret EU-politik om informationsudveksling og -styring.

II. ANALYSE AF DE SPECIFIKKE EMNER I MEDDELELSEN

Formålsbegrænsning

20. Kommissionen henviser i meddelelsen til princippet om formålsbegrænsning som »et afgørende aspekt for de fleste instrumenter, der omtales i denne meddelelse«.
21. Det glæder den tilsynsførende, at Kommissionen i meddelelsen lægger vægt på princippet om formålsbegrænsning, der betyder, at formålet med at indsamle personoplysninger skal være klart specificeret senest på tidspunktet for indsamlingen, og at oplysninger ikke må behandles med et formål, der er uforeneligt med det oprindelige formål. Enhver afvigelse fra princippet om formålsbegrænsning bør kun ske undtagelsesvist og kun gennemføres, hvis strenge betingelser er opfyldt, og der er indført de nødvendige juridiske og tekniske sikkerhedsforanstaltninger og andre sikkerhedsforanstaltninger.
22. Den tilsynsførende beklager dog, at dette grundlæggende databeskyttelsesprincip kun er »et afgørende aspekt for de fleste instrumenter, der omtales i denne meddelelse«. På side 22 i meddelelsen nævntes SIS, SIS II og VIS, og det hedder, at »med undtagelse af disse centraliserede informations-systemer synes formålsbegrænsning at være en afgørende faktor for udviklingen af informationsstyringssystemer på EU-niveau«.
23. Denne ordlyd kan læses, som om dette princip ikke har været en afgørende faktor i alle situationer og for alle systemer og instrumenter i tilknytning til informationsudveksling i EU. Den tilsynsførende bemærker her, at det er muligt og kan være nødvendigt at gøre undtagelser fra og begrænse dette princip, jf. artikel 13 i direktiv 95/46/EF og artikel 3, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/977/RIA⁽¹⁵⁾. Det er dog obligatorisk, at ethvert forslag til et nyt instrument i relation til informationsudveksling kun stilles og vedtages, hvis der er taget behørigt hensyn til princippet om formålsbegrænsning, og at sådanne undtagelser fra og begrænsninger af dette princip vedtages på ad hoc-grundlag og efter en indgående vurdering. Disse betragtninger er også relevante for SIS, SIS II og VIS.

⁽¹⁴⁾ Initiativets funktionelle anvendelsesområde svarer til anvendelsesområdet for den svenske rammeafgørelse (Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA), dvs. udveksling af oplysninger i forbindelse med efterforskning af straffesager og politietferretning.

⁽¹⁵⁾ »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«.

24. Enhver anden praksis vil være i strid med artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU's lovgivning om databeskyttelse (f.eks. direktiv 95/46/EF, forordning (EF) nr. 45/2001 og rammeafgørelse 2008/977/RIA) og med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Manglende overholdelse af princippet om formålsbegrænsning kan også føre til såkaldt opgaveglidning mellem disse systemer ⁽¹⁶⁾.

Nødvendighed og proportionalitet

25. På side 25 i meddelelsen nævnes kravene i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende »proportionalitetstesten«, og det hedder, at »i alle kommende forslag vil Kommissionen vurdere initiativets forventede virkning for borgernes ret til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger og gøre rede for, hvorfor en sådan virkning er nødvendig, og hvorfor den foreslåede løsning står i et rimeligt forhold til det legitime mål om at opretholde den indre sikkerhed i Den Europæiske Union, forebygge kriminalitet eller forvalte migration«.
26. Den tilsynsførende glæder sig over ovenstående udtalelse, da også han har insisteret på, at overholdelse af princippet om proportionalitet og nødvendighed bør danne grundlag for alle beslutninger vedrørende eksisterende og nye systemer, der omfatter indsamling og udveksling af personoplysninger. Fremadrettet er det også vigtigt for de pågående overvejelser om, hvordan EU's informationsstyringsstrategi og den europæiske informationsudvekslingsmodel skal se ud.
27. På denne baggrund glæder det den tilsynsførende, at Kommissionen til forskel fra den ordlyd, som Kommissionen brugte om princippet om formålsbegrænsning (jf. punkt 20-22 i denne udtalelse) med hensyn til nødvendighed forpligter sig til at vurdere alle kommende forslag til politikker, for så vidt angår virkningen på den enkelte borgers ret til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger.
28. Når det er sagt, gør den tilsynsførende dog opmærksom på, at alle disse krav vedrørende proportionalitet og nødvendighed er afledt af den eksisterende EU-lovgivning (navnlig chartret om grundlæggende rettigheder, der nu indgår i EU's primære ret) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols veletablerede retspraksis. Med andre ord indeholder meddelelsen ingen nye elementer. Den tilsynsførende mener tværtimod ikke, at Kommissionen kun skal gentage disse krav, men skal fremsætte forslag til konkrete foranstaltninger og mekanismer, som kan sikre, at både princippet om nødvendighed og om proportionalitet overholdes og gennemføres i praksis i alle forslag, som får en virkning på borgernes rettigheder. Konsekvensvurderingen vedrørende beskyttelse af privatlivets fred, der drøftes i

punkt 30-41, kunne være et godt instrument i denne sammenhæng. Denne analyse bør ikke kun dække nye forslag, men også eksisterende systemer og mekanismer.

29. Den tilsynsførende benytter desuden lejligheden til at understrege, at man i overvejelserne om proportionalitet og nødvendighed i EU's informationsstyringsstrategi bør understrege behovet for at sikre den rette balance mellem databeskyttelse på den ene side og retshåndhævelse på den anden. Denne balance betyder ikke, at databeskyttelse bliver en hæmsko for brugen af de oplysninger, der er nødvendige for at efterforske en forbrydelse. Alle oplysninger, der er nødvendige til dette arbejde, kan bruges i overensstemmelse med databeskyttelsesbestemmelserne ⁽¹⁷⁾.

En objektiv, samlet vurdering bør også vise mangler og problemer

30. Stockholmprogrammet indeholder et krav om en objektiv, samlet vurdering af alle instrumenter og systemer for informationsudveksling i EU. Den tilsynsførende støtter naturligvis en sådan tilgang.
31. Meddelelsen forekommer dog ikke at være helt afbalanceret i så henseende. Det ser ud til, at Kommissionen, i det mindste med hensyn til tal og statistikker, prioriterer instrumenter, som har vist sig vellykkede i årenes løb og betragtes som »succeshistorier« (f.eks. antallet af rigtige hits i SIS og Eurodac). Den tilsynsførende betvivler ikke disse systemers generelle succes. Men som eksempel vil han nævne, at aktivitetsrapporterne fra den fælles tilsynsmyndighed for SIS ⁽¹⁸⁾ viser, at indberetninger i SIS i et ikke ubetydeligt antal tilfælde var forældede, forkert stavede eller forkerte, hvilket fik (eller kunne få) negative følger for den pågældende borger. Disse oplysninger findes ikke i meddelelsen.
32. Den tilsynsførende råder Kommissionen til at genoverveje den tilgang, den har valgt i meddelelsen. Den tilsynsførende foreslår, at også fejl og svagheder indgår i det fremtidige arbejde med informationsstyring, f.eks. antallet af personer, der tilbageholdes uberettiget eller på en eller anden måde ulejlighes på grund af et forkert hit i systemet, så man sikrer en rimelig balance.
33. Den tilsynsførende foreslår f.eks. at data fra hits i SIS/Sirene (bilag 1) suppleres med en henvisning til den fælles tilsynsmyndigheds arbejde om indberetningernes pålidelighed og nøjagtighed.

⁽¹⁶⁾ Jf. især den tilsynsførendes udtalelse om forslag til retshåndhævelsesadgang til Eurodac som nævnt i fodnote 10.

⁽¹⁷⁾ Jf. f.eks. den tilsynsførendes udtalelse om PNR-oplysninger, se fodnote 13.

⁽¹⁸⁾ Jf. den 7. og 8. aktivitetsrapport fra den fælles tilsynsmyndighed for SIS, <http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/>, navnlig kapitlerne om artikel 96 og 99 i Schengenkonventionen.

Reviderbarhed

34. Blandt de procesorienterede principper, der er opregnet på side 26-27, henvises der i meddelelsen til princippet om klar ansvarsfordeling, især i henseende til den indledende udformning af forvaltningsstrukturer. I den sammenhæng nævnes der problemer med SIS II-projektet og det kommende it-agenturs ansvarsområder.
35. Den tilsynsførende vil benytte lejligheden til at understrege vigtigheden af princippet om »ansvarlighed«, som også bør gennemføres inden for politisamarbejde og retligt samarbejde om straffesager og spille en vigtig rolle i udformningen af den nye og mere udviklede EU-politik om dataudveksling og informationsstyring. Princippet drøftes i forbindelse med de kommende rammer for databeskyttelse på EU-plan som et værktøj til at få registeransvarlige til at reducere risikoen for manglende overholdelse endnu mere ved at gennemføre relevante mekanismer til effektiv databeskyttelse. Ansvarlighed kræver, at registeransvarlige indfører interne mekanismer og kontrolsystemer, der sikrer overholdelse og dokumenterer — f.eks. i form af revisionsrapporter — eksterne interessenters overholdelse, herunder tilsynsmyndighedernes⁽¹⁹⁾. Den tilsynsførende understreger også nødvendigheden af disse foranstaltninger i sine udtalelser om VIS og SIS II i 2005.

»Privacy by design« (indbygget databeskyttelse)

36. Kommissionen nævner begrebet »Privacy by design« på side 25 i meddelelsen (under Materielle principper »Beskytte de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger«). Her hedder, det, at »når der skal udvikles nye instrumenter, der er baseret på brug af informationsteknologi, vil Kommissionen forsøge at følge den tilgang, der kaldes »privacy by design« (indbygget databeskyttelse)«.
37. Den tilsynsførende glæder sig over, at Kommissionen nævner dette begreb⁽²⁰⁾, som er under udvikling for både den private og den offentlige sektor generelt og også skal spille en vigtig rolle inden for politi og retsvæsen⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Jf. den tilsynsførendes tale på konferencen for databeskyttelseskommissærer i Prag den 29. april 2010.

⁽²⁰⁾ Jf. udtalelsen om »privacy by design« af 18. marts 2010 om styrkelse af tilliden til informationssamfundet ved at styrke databeskyttelsen og privatlivets fred og udtalelse af 22. juli 2009 om Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for udbygning af intelligente transportsystemer i Europa og det ledsagende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af rammerne for ibrugtagning af intelligente transportsystemer på vejtransportområdet og for grænsefladerne til andre transportmåder.

⁽²¹⁾ Den tilsynsførende anbefaler i sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om Stockholmprogrammet, at det skal gøres pligtigt for udviklere og brugere af informationssystemer at udvikle og bruge systemer, der er i overensstemmelse med princippet om »privacy by design«.

Konsekvensvurderinger vedrørende privatlivs- og databeskyttelse

38. Den tilsynsførende er overbevist om, at denne meddelelse er en god lejlighed til at overveje, hvad der skal forstås ved en rigtig »konsekvensvurdering vedrørende privatlivs- og databeskyttelse«.
39. Den tilsynsførende bemærker, at dette aspekt ikke præciseres eller udvikles til et politisk krav, hverken de generelle retningslinjer som beskrevet i meddelelsen eller i Kommissionens retningslinjer for konsekvensvurderinger⁽²²⁾.
40. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at der foretages en mere indgående konsekvensvurdering vedrørende privatlivs- og databeskyttelse i forbindelse med kommende instrumenter, enten som en særskilt vurdering eller som led i den generelle konsekvensvurdering for grundlæggende rettigheder. Der bør udvikles specifikke indikatorer og funktioner for at sikre, at alle forslag med indvirkning på privatlivs- og databeskyttelse gøres til genstand for indgående overvejelser. Den tilsynsførende foreslår også, at dette spørgsmål indgår i det løbende arbejde med den samlede ramme for databeskyttelse.
41. Desuden kunne det være nyttigt i denne forbindelse at henvise til artikel 4 i Kommissionens henstilling om gennemførelse af principperne om beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred i forbindelse med anvendelse af radiofrekvensbaseret identifikation (RFID-henstillingen)⁽²³⁾, hvor Kommissionen henstiller til medlemsstaterne at sikre, at erhvervslivet i samarbejde med relevante parter fra civilsamfundet opstiller en ramme for konsekvensvurderinger vedrørende privatlivs- og databeskyttelse. I Madrid-resolutionen, som databeskyttelseskommissærerne vedtog på den internationale konference i november 2009, tilskyndes der til at gennemføre disse konsekvensvurderinger før indførelsen af nye informationssystemer og -teknologier til behandling af personoplysninger eller betydelige ændringer i eksisterende behandlinger.

Registreredes rettigheder

42. Den tilsynsførende bemærker, at Kommissionen ikke forholder sig specifikt til det vigtige spørgsmål om registreredes rettigheder, som er et afgørende element i databeskyttelsen. Det er vigtigt at sikre, at borgerne på tværs af alle forskellige systemer og instrumenter, der vedrører informationspakken, har samme rettigheder med hensyn til, hvordan deres personoplysninger behandles. Under mange af de systemer, der nævnes i meddelelsen, er der indført særlige regler vedrørende registreredes rettigheder, men der er store forskelle mellem systemer og instrumenter, uden at der findes nogen god begrundelse herfor.

⁽²²⁾ SEK(2009) 92 af 15.1.2009.

⁽²³⁾ KOM(2009) 3200 endelig udg. af 12.5.2009.

43. Den tilsynsførende opfordrer derfor Kommissionen til i nær fremtid at se mere indgående på dette spørgsmål om at ensrette registreredes rettigheder i EU.

Brug af biometriske data

44. Selvom Kommissionen henviser til brugen af biometriske indikatorer ⁽²⁴⁾, forholder den sig ikke specifikt til det aktuelle fænomen med øget brug af biometriske data i informationsudveksling i EU, herunder i store it-systemer og andre grænseforvaltningsværktøjer. Ligeledes indeholder meddelelsen heller ingen konkret indikation af, hvordan Kommissionen forventer at behandle dette spørgsmål i fremtiden, og om man arbejder med en samlet politik i henseende til denne stigende tendens. Dette er beklageligt, da spørgsmålet er overordentlig vigtigt og følsomt rent databeskyttelsesmæssigt.
45. På denne baggrund ønsker den tilsynsførende at nævne, at han ved mange lejligheder, i forskellige fora og udtalelser ⁽²⁵⁾ har understreget de mulige risici i tilknytning til den kraftige indvirkning af brugen af biometriske data på den enkeltes rettigheder. Ved disse lejligheder har han også foreslået at indføre strenge sikkerhedsbetingelser for brugen af biometriske data i bestemte instrumenter og systemer. Den tilsynsførende henledte også opmærksomheden på et problem i forbindelse med den iboende unøjagtighed ved indsamling og sammenligning af biometriske data.
46. Af disse grunde benytter den tilsynsførende sig af lejligheden til at anmode Kommissionen om at udvikle en klar, stringent politik for brugen af biometriske data på området frihed, sikkerhed og retfærdighed baseret på en reel vurdering og en ad hoc-evaluering af behovet for at bruge biometriske data med fuldstændig respekt for så grundlæggende databeskyttelsesprincipper som proportionalitet, nødvendighed og formålsbegrænsning.

Interoperabilitet mellem systemer

47. Den tilsynsførende har ved en tidligere lejlighed ⁽²⁶⁾ givet udtryk for en række bekymringer vedrørende kompatibilitet. En af følgerne af interoperabilitet mellem systemer er, at det kan tilskynde til forslag til nye mål for store it-systemer, der går videre end deres oprindelige formål, og/eller til brug af biometriske data som primær nøgle på dette område. Der er behov for specifikke beskyttelsesforanstaltninger og betingelser til forskellige former for interoperabilitet. Den tilsynsførende understregede også i denne

forbindelse, at interoperabilitet mellem systemerne skal gennemføres med behørigt hensyn til databeskyttelsesprincipper og navnlig formålsbegrænsningsprincippet.

48. På denne baggrund bemærker den tilsynsførende, at Kommissionen ikke henviser specifikt til spørgsmålet om interoperabilitet mellem systemer. Den tilsynsførende opfordrer derfor Kommissionen til at udvikle en politik for dette vigtige aspekt af EU's informationsudveksling, som bør indgå i evalueringen.

Lovgivningsforslag, som Kommissionen skal fremlægge

49. Meddelelsen indeholder et kapitel med lovgivningsforslag, som Kommissionen skal fremlægge i fremtiden. Bl.a. nævnes et forslag vedrørende personer med status som registreret rejsende (Registered Travellers Programme, RTP) og et forslag til et ind- og udrejsesystem for tredjelandsstatsborgere. Den tilsynsførende vil gerne fremsætte et par bemærkninger til ovennævnte forslag, som Kommissionen, som det fremgår af meddelelsen, allerede har truffet beslutning om.

Program for registrerede rejsende (RTP)

50. Som det understreges i udtalelsens punkt 3, er formålet med meddelelsen »for første gang et fuldstændigt overblik over instrumenter på EU-niveau, (...) som regulerer indsamling, lagring og grænseoverskridende udveksling af personoplysninger med henblik på retshåndhævelse og migrationsforvaltning«.
51. I den sammenhæng vil den tilsynsførende gerne vide, hvad det endelige formål med programmet for registrerede rejsende bliver, og hvordan dette forslag, som Kommissionen drøfter, henhører under retshåndhævelse og migrationsforvaltning. Det fremgår af meddelelsen på side 20, at »dette program ville give visse grupper af hyppigt rejsende tredjelandsstatsborgere mulighed for at indrejse i EU (...) under anvendelse af forenklet kontrol ved automatiske kontrolposter.« Formålet med instrumenterne ser således ud til at være at gøre det lettere at rejse for hyppigt rejsende borgere. Disse instrumenter får derfor ikke nogen (klart eller direkte) forbindelse til retshåndhævelse og migrationsforvaltning.

EU's ind- og udrejsesystem

52. I forbindelse med det kommende ind- og udrejsesystem (side 20) nævnes problemet med »personer, der bliver længere, end de har tilladelse til«, og at denne kategori af borgere »udgør den største gruppe ulovlige indvandrere i EU«. Sidstnævnte argument fremføres som grunden til, at Kommissionen besluttede at stille forslag til et ind- og udrejsesystem for tredjelandsstatsborgere, der rejser ind i EU med henblik på kortvarige ophold af højst tre måneders varighed.
53. Desuden hedder det i meddelelsen, at et »sådan system kan omfatte registrering af oplysninger om dato og sted for indreisen, længden af det tilladte ophold og videresendelse af automatiske advarsler til de kompetente myndigheder,

⁽²⁴⁾ F.eks. i forbindelse med formålsbegrænsning og mulige overlappinger (s. 22) og effektiv identitetsforvaltning (side 23).

⁽²⁵⁾ Jf. f.eks. udtalelse om Stockholmprogrammet (fodnote 7), udtalelse om tre forslag vedrørende anden generation af Schengeninformationsystemet (fodnote 9) eller bemærkninger af 10. marts 2006 om Kommissionens meddelelse af 24. november om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender (fodnote 22).

⁽²⁶⁾ Den tilsynsførendes bemærkninger af 10. marts 2006 om Kommissionens meddelelse af 24. november 2005 om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender.

hvis der findes frem til en person, der er blevet længere, end den pågældende har tilladelse til. Baseret på en kontrol af biometriske data vil systemet kunne anvende samme biometriske matchsystem og driftsudstyr som SIS II og VIS.

54. Den tilsynsførende finder det vigtigt at præcisere målgruppen af personer, der er blevet længere, end de har tilladelse til, med henvisning til en eksisterende juridisk definition eller underbygge det med pålidelige tal eller statistikker. Dette er så meget desto vigtigere, eftersom alle beregninger af antallet af »personer, der er blevet længere, end de har tilladelse til« i EU for indeværende alene er baseret på skøn. Det bør også afklares, hvilke foranstaltninger der skal træffes over for »personer, der er blevet længere, end de har tilladelse til«, når systemet har identificeret dem, eftersom EU ikke har en klar, sammenhængende politik for personer, som »bliver længere, end de har tilladelse til« i EU.

55. Formuleringen i meddelelsen tyder desuden på, at Kommissionen allerede har besluttet at indføre systemet, mens det samtidig hedder, at Kommissionen i øjeblikket gennemfører en konsekvensanalyse. Den tilsynsførende understreger, at en beslutning om at indføre et så komplekst system, der samtidig er et angreb på privatlivets fred, kun bør træffes på grundlag af en specifik konsekvensvurdering med konkret dokumentation og information om, hvorfor et sådant system er nødvendigt, og hvorfor der ikke kan findes alternative løsninger baseret på de eksisterende systemer.

56. Endelig ser det ud til, at Kommissionen forbinder dette kommende system med det biometriske matchsystem og driftsudstyr, der anvendes til SIS II og VIS. Men dette sker, uden at man samtidig nævner, at hverken SIS II eller VIS er taget i brug endnu, og at det nøjagtige tidspunkt for deres ibrugtagning er ukendt på nuværende tidspunkt. Med andre ord bliver ind- og udrejsesystemet dybt afhængigt af biometriske systemer og driftssystemer, som endnu ikke er taget i brug, hvorfor deres resultater og funktioner umuligt kan være blevet vurderet tilstrækkeligt indgående.

Initiativer, som Kommissionen skal undersøge

57. I forbindelse med de initiativer, som Kommissionen skal undersøge — dvs. som den endnu ikke har truffet endelig beslutning om — omtales tre initiativer, der er en reaktion på Det Europæiske Råds anmodning i Stockholm-programmet: et system for sporing af terrorfinansiering inden for EU (svarende til det amerikanske TFTP), et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA) og et europæisk strafferegisterindekssystem (EPRIS).

58. Den tilsynsførende vil følge disse tre initiativer nøje og fremsætte bemærkninger og forslag, når det er relevant.

III. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

59. Den tilsynsførende bifalder meddelelsen, der giver et fuldstændigt overblik over EU's informationsudvekslings-systemer, både eksisterende og planlagte. Den tilsynsførende har i adskillige udtalelser og kommentarer understreget betydningen af at vurdere alle eksisterende instrumenter til informationsudveksling, før der stilles forslag om nye.

60. Den tilsynsførende glæder sig også over, at der i meddelelsen henvises til arbejdet med den samlede databeskyttelsesramme på grundlag af artikel 16 i TEUF, som bør indgå i arbejdet med at udvikle en oversigt over EU's informationsstyring.

61. Den tilsynsførende betragter denne meddelelse som første skridt i evalueringsprocessen. Det bør følges op med en reel vurdering, hvis resultat bør være en samlet, integreret og velstruktureret EU-politik for informationsudveksling og -styring. I den sammenhæng glæder det den tilsynsførende at se, at der er skabt forbindelse til andre af de initiativer, som Kommissionen har truffet som reaktion på Stockholm-programmet, især den »informationskortlægning«, som Kommissionen foretager i samarbejde med et projektteam.

62. Den tilsynsførende foreslår, at der også rapporteres om og tages hensyn til fejl og svagheder i det fremtidige arbejde med informationsstyring, f.eks. antallet af personer, der tilbageholdes uberettiget eller på anden måde ulejliges på grund af et forkert hit i systemet.

63. Princippet om formålsbegrænsning bør betragtes som grundlag for alle instrumenter til informationsudveksling i EU, og der kan kun stilles forslag til nye instrumenter, hvis der er taget behørigt hensyn til princippet om formålsbegrænsning, og dette overholdes i udviklingen. Dette skal være tilfældet gennem hele gennemførelsen.

64. Den tilsynsførende tilskynder Kommissionen til gennem udvikling af konkrete foranstaltninger og mekanismer at sikre, at principperne om nødvendighed og proportionalitet overholdes og gennemføres i praksis i alle nye forslag, der indvirker på den enkeltes rettigheder. Der er også behov for at vurdere de allerede eksisterende systemer med hensyn til dette spørgsmål.

65. Den tilsynsførende er overbevist om, at denne meddelelse er en fortræffelig lejlighed til at iværksætte en diskussion om og sikre en mere nøjagtig præcisering af, hvad der skal forstås ved en »konsekvensvurdering vedrørende privatlivs- og databeskyttelse«.

66. Han opfordrer Kommissionen til at udvikle en mere sammenhængende og konsekvent politik for forudsætningerne for at bruge biometriske data, en politik for systemoperabilitet og harmonisering af registreredes rettigheder på EU-plan.
67. Den tilsynsførende glæder sig over, at Kommissionen nævner begrebet »privacy by design« (indbygget databeskyttelse), som er under udvikling for både den private og den offentlige sektor generelt og derfor skal spille en vigtig rolle inden for politi og retsvæsen.
68. Sidst, men ikke mindst gør den tilsynsførende opmærksom på sine bemærkninger og bekymringer vedrørende kapitlet

»Lovgivningsforslag, som Kommissionen skal fremlægge« vedrørende ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. september 2010.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende
for Databeskyttelse*