

**Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen – om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet – ”Översikt av informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa”**

(2010/C 355/03)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grund-läggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>(1)</sup>,

med beaktande av begäran om yttrande i enlighet med förord-ning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskaps-institutionerna och gemenskapsorganen behandlar personupp-gifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter<sup>(2)</sup>,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE

### I. INLEDNING

- Den 20 juli 2010 antog kommissionen ett meddelande med titeln ”Översikt av informationshanteringen inom om-rådet med frihet, säkerhet och rättvisa” (nedan kallat ”med-delandet”)<sup>(3)</sup>. Meddelandet sändes till Europeiska datatill-synsmannen för samråd.
- Datatillsynsmannen uppskattar att ha blivit tillfrågad av kommissionen. Redan innan meddelandet antogs gavs han möjlighet att lämna informella kommentarer och många av dessa har beaktats i slutversionen av dokumentet.

### Meddelandets mål och omfattning

- Europeiska datatillsynsmannen välkomnar kommissionens målsättning att ”för första gången (tillhandahålla) en full överblick över åtgärder på EU-nivå som redan har införts, som håller på att genomföras eller är under övervägande när det gäller insamling, lagring eller gränsöverskridande utbyte av personuppgifter för ändamål som rör brotts-

bekämpning eller migrationshantering”<sup>(4)</sup>. Syftet med do-kumentet är också att ge medborgarna en översikt över vilken information som samlas in, lagras och utbyts om dem, i vilket syfte och av vem. Enligt kommissionen ska meddelandet dessutom fungera som ett transparent refe-rensverktyg för alla intressenter som vill delta i en debatt om den framtida inriktningen för EU:s policy på detta om-råde. Det ska alltså bidra till en informerad policydialog med alla intressenter.

- Konkret innebär det att man i meddelandet anger att det syftar till att klargöra huvudsyftet med instrumenten, deras struktur, typ av personuppgifter som de omfattar, ”vilka myndigheter som har tillgång till uppgifterna”<sup>(5)</sup> och be-stämmelserna om uppgiftsskydd och lagring av uppgifter. Dessutom innehåller Bilaga I ett antal exempel som illustre-rar hur dessa instrument fungerar i praktiken.
- I dokumentet anges de breda principerna (”Materiella prin-ciper” och ”Förfarandeorienterade principer”) som kommis-sionen har för avsikt att tillämpa i den framtida utveck-lingen av instrument för insamling, lagring och utbyte av uppgifter. Till ”Materiella principer” räknas sådana principer som att tillvarata grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritets- och uppgiftsskydd, nödvändighet, subsidiari-tet och adekvat riskhantering. ”Förfarandeorienterade prin-ciper” innefattar kostnadseffektivitet, utformning av strate-gier från ett ”bottom-up”-perspektiv, en tydlig ansvarsför-delning och bestämmelser om översyn och tidsfristklausu-ler.
- Dessa principer kommer enligt meddelandet att användas vid utvärdering av befintliga instrument. Ett så principiellt synsätt på utveckling och utvärdering av politiken menar kommissionen kan göra både nuvarande och framtida in-strument mer konsekventa och effektiva på ett sätt som fullt ut respekterar medborgarnas grundläggande rättigheter.

### Syftet med Europeiska datatillsynsmannens yttrande

- Datatillsynsmannen noterar att meddelandet är ett viktigt dokument som ger en övergripande översyn över befintliga och (möjliga) framtida instrument för informationsutbyte inom området frihet, säkerhet och rättvisa. Det innehåller en utveckling av kapitlen 4.2.2 (Att hantera informations-flödet) och 5.1 (Integrerad förvaltning av de yttre grän-serna) i Stockholmsprogrammet<sup>(6)</sup>. Det kommer också att

<sup>(4)</sup> Sidan 3 i meddelandet.

<sup>(5)</sup> När det gäller detta avsnitt anser datatillsynsmannen att lydelsen ”meddelandet tar upp (...) vilka myndigheter som har tillgång till uppgifterna” kan vara missledande eftersom meddelandet varken innehåller sådana förteckningar eller klargör dem. Det hänvisar endast till huvudkategorierna av personer eller myndigheter som har tillgång till uppgifterna.

<sup>(6)</sup> Stockholmsprogrammet- ett öppet och säkert Europa i medborgar-nas tjänst och för deras skydd, Europeiska rådet 5731/2010, 3.3.2010.

<sup>(1)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 385 slutlig.

- spela en viktig roll för områdets framtida utveckling. Datatillsynsmannen anser därför att det är lämpligt att kommentera meddelandets olika delar, trots att texten i själva meddelandet inte kommer att ändras.
8. Europeiska datatillsynsmannen avser att lägga till några ytterligare begrepp som han anser behöver beaktas i den fortsatta utvecklingen av området för frihet, säkerhet och rättvisa. Meddelandet innehåller ett antal begrepp som använts tidigare i datatillsynsmannens yttrande av den 10 juli 2009 om meddelandet om ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst<sup>(7)</sup>, och ett antal andra yttranden och kommentarer. Där utvecklas också de uppfattningar som lämnats tidigare. I detta sammanhang bör man även hänvisa till rapporten om integritetens framtid, som antogs av artikel 29-arbetsgruppen och arbetsgruppen om polis och rättsväsende den 1 december 2009. Rapporten, som är ett gemensamt bidrag till Europeiska kommissionens samråd om den rättsliga ramen för de grundläggande rättigheterna för att skydda personuppgifter, stöds av datatillsynsmannen och den innehöll viktiga anvisningar när det gäller det framtida uppgiftsskyddet som också är tillämpliga på informationsutbytet inom det polisiära och rättsliga samarbetet i brottmål.
- ### Bakgrund till yttrandet
9. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar meddelandet som ett svar på Europeiska rådets<sup>(8)</sup> uppmaning att utveckla instrument för informationshantering på EU-nivå i enlighet med en EU-strategi för informationshantering och för att reflektera över en europeisk modell för informationsutbyte.
10. Datatillsynsmannen noterar dessutom att meddelandet också ska ses som ett svar på Stockholmsprogrammet, som tidigare nämnts, där man uppmanar till en konsekvent och konsoliderad utveckling av informationsutbytet när det gäller EU:s inre säkerhet. I kapitel 4.2.2 i Stockholmsprogrammet uppmanas Europeiska kommissionen att bedöma om det behövs utarbetas en europeisk modell för informationsutbyte som bygger på en utvärdering av nuvarande instrument, inklusive Prüm-ramen och det så kallade svenska rambeslutet. Dessa bedömningar ska bidra till att fastställa om dessa instrument fungerar på det ursprungligen avsedda sättet och uppfyller målen i strategin för informationshantering.
11. Mot denna bakgrund bör det betonas att Stockholmsprogrammet hänvisar till ett system för starkt uppgiftsskydd som en huvudsaklig förutsättning för EU:s strategi för informationshantering. Den starka betoningen av uppgiftsskyddet är helt i linje med Lissabonfördraget som, vilket också nämnts tidigare, innehåller allmänna bestämmelser om uppgiftsskydd som ger alla – även tredjelandsmedborgare – rätt till uppgiftsskydd som är verkställbart inför domare, och tvingar rådet och Europaparlamentet att inrätta en övergripande ram för skydd av uppgifter.
12. Europeiska datatillsynsmannen stöder också kravet i strategin för informationshantering att alla nya lagstiftningsåtgärder som kan underlätta lagring och utbyte av personuppgifter endast ska föreslås om det finns konkreta bevis på att de behövs. Europeiska datatillsynsmannen har förespråkat detta synsätt i olika yttranden om lagstiftningsförslag i anslutning till området för frihet, säkerhet och rättvisa, dvs. om den andra generationen SIS<sup>(9)</sup>, om brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac<sup>(10)</sup>, om översyn av Eurodac och Dublinförordningen<sup>(11)</sup>, om kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet<sup>(12)</sup> och om PNR<sup>(13)</sup>.
13. Behovet av befintliga instrument för informationsutbyte behöver absolut bedömas innan nya föreslås. Och det är ännu viktigare om man beaktar att den nuvarande ramen är ett komplicerat lapptäcke av olika instrument och system varav vissa nyligen har införts, vilket innebär att det är för tidigt att bedöma hur effektiva de är, vissa håller på att genomföras och andra befinner sig fortfarande på lagstiftningsnivå.
14. Datatillsynsmannen noterar därför med tillfredsställelse att man i meddelandet, som en uppföljning till Stockholmsprogrammet, gör en tydlig koppling till andra av kommissionens åtgärder för att granska och utvärdera området.
- 
- <sup>(7)</sup> Yttrande av den 10 juli 2009 om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst.
- <sup>(8)</sup> Rådets slutsatser om en strategi för informationshantering för EU:s inre säkerhet, rättsliga och inrikes frågor (rådet) den 30.11.2009.
- <sup>(9)</sup> Yttrande av den 19 oktober 2005 om tre förslag om andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).
- <sup>(10)</sup> Yttrande av den 7 oktober 2009 om förslagen rörande brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac.
- <sup>(11)</sup> Yttrande av den 18 februari 2009 om förslaget till förordning om inrättande av "Eurodac" för jämförelse av fingeravtryck för effektiv tillämpning av förordning (EG) nr [...] (angivande av kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att granska en ansökan om internationellt skydd som lämnas in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller statslös person) och yttrandet av den 18 februari 2009 om förslaget till förordning om inrättande av kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att granska en ansökan om internationellt skydd som lämnas in i en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person.
- <sup>(12)</sup> Se fotnot 6.
- <sup>(13)</sup> Yttrande av den 20 december 2007 om utkastet till förslaget till rådets rambeslut om användning av lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter (PNR) i brottsbekämpande syfte.

15. I detta sammanhang välkomnar datatillsynsmannen särskilt en genomgång (*information mapping*) som kommissionen inledde i januari 2010 och utförde i nära samarbete med en projektgrupp för kartläggning av informationsflöden och som bestod av företrädare från EU- och Eftamedlemsstaterna, Europol, Eurojust, Frontex och Europeiska datatillsynsmannen<sup>(14)</sup>. Såsom angavs i meddelandet har kommissionen under 2010 fortfarande för avsikt att för rådet och Europaparlamentet lägga fram resultaten av genomgången (*information mapping*). Kommissionens nästa steg blir sannolikt att lägga fram ett meddelande om den europeiska modellen för informationsutbyte.
16. Europeiska datatillsynsmannen anser att en tydlig koppling mellan meddelandet och genomgången (*information mapping*) är högst välkommen eftersom de båda är så tydligt förbundna med varandra. Det är fortfarande för tidigt att bedöma vilka resultat som kan komma ut av dessa åtgärder och, mer allmänt, av diskussionerna om den europeiska modellen för informationsutbyte (hittills har kommissionen lagt fram genomgången endast som en "inventerings-åtgärd"). Datatillsynsmannen kommer att fortsätta att följa arbetet. Redan på det här stadiet pekar han dessutom på behovet av att sörja för synergier och undvika divergerande slutsatser av alla åtgärder som kommissionen vidtar när det gäller diskussionerna om den europeiska modellen för informationsutbyte.
17. Europeiska datatillsynsmannen vill dessutom hänvisa till den pågående översynen av ramen för skydd av uppgifter, och särskilt till kommissionens avsikt att lägga fram en omfattande ram för skydd av uppgifter som även ska inbefatta polissamarbete och straffrättsligt samarbete.
18. Datatillsynsmannen noterar också att kommissionen – under "Tillvarata grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritets- och uppgiftsskydd" – hänvisar till artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt som innehåller en rättslig grund för arbetet med ett så omfattande system för uppgiftsskydd. Han noterar även att kommissionen nämner att den inte analyserar de aktuella instrumentens specifika bestämmelser om uppgiftsskydd eftersom kommissionen nu, på grundval av ovannämnda artikel 16, arbetar med en ny omfattande ram för skydd av personuppgifter inom EU. Han hoppas att man i detta sammanhang kommer att åstadkomma en bra översyn av befintliga och eventuellt skiftande system för uppgiftsskydd och att kommissionen kommer att utgå från denna översyn när ytterligare beslut ska fattas.
19. Sist men inte minst: även om Europeiska datatillsynsmannen välkomnar meddelandets målsättningar och huvudsak-

<sup>(14)</sup> Den funktionella omfattningen av genomgången motsvarar det svenska rambeslutet (rådets rambeslut 2006/960/RIF), dvs. utbyte av information för brottsutredningar och kriminalunderrättsverksamhet.

liga innehåll påpekar han att dokumentet endast ska betraktas som ett första steg i utvärderingsprocessen och att det bör följas av ytterligare konkreta åtgärder som bör leda till en övergripande, integrerad och välstrukturerad politik för EU när det gäller utbyte och hantering av information.

## II. ANALYS AV SÄRSKILDA FRÅGOR I MEDDELANDET

### Begränsning av ändamålet

20. I meddelandet hänvisar kommissionen till principerna för begränsning av ändamålet som "ett mycket viktigt inslag i de flesta av de instrument som omfattas av detta meddelande".
21. Datatillsynsmannen välkomnar att man i meddelandet betonar principen att begränsa ändamålet vilket kräver att ändamålen för vilka personuppgifter samlas in måste anges tydligt senast när de samlas in, och att uppgifter inte bör behandlas för ändamål som är oförenliga med dessa inledande ändamål. Eventuella avsteg från principen om begränsning av ändamålet bör endast ske undantagsvis och enligt strikta villkor och tillsammans med nödvändiga rättsliga, tekniska och andra garantier.
22. Datatillsynsmannen beklagar dock att man i meddelandet beskriver denna grundläggande princip för uppgiftsskydd som en viktig fråga endast "i de flesta av de instrument som omfattas av meddelandet". På sidan 22 i meddelandet hänvisas dessutom till SIS, SIS II och VIS och man nämner att "med undantag för dessa centraliserade informationssystem tycks ändamålsbegränsning spela en mycket viktig roll vid utformningen av EU-åtgärder rörande informationsbehandling".
23. Lydelsen kan uppfattas som att man antyder att principen inte har varit en huvudfråga i samtliga fall och för alla system och instrument som gäller utbyte av information inom EU. I det sammanhanget noterar datatillsynsmannen att det är möjligt, och till och med kan vara nödvändigt, att göra undantag och införa begränsningar beträffande principen, vilket medges i artikel 13 i direktiv 95/46/EG och artikel 3.2 i rambeslut 2008/977/RIF<sup>(15)</sup>. Det är emellertid nödvändigt att se till att eventuella nya instrument för informationsutbyte inom EU föreslås och antas endast om principen om begränsning av ändamålet vederbörligen har övervägts, och att eventuella tänkbara undantag och begränsningar när det gäller principen fastställs från fall till fall och efter noggrann bedömning. Detta gäller även för SIS, SIS II och VIS.

<sup>(15)</sup> "Vidare behandling för ett annat ändamål är tillåten om: a) denna vidare behandling inte är oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in, b) de behöriga myndigheterna i enlighet med tillämpliga rättsliga bestämmelser är bemyndigade att behandla sådana uppgifter för ett sådant annat ändamål, och c) denna behandling är nödvändig och står i proportion till det andra ändamålet".

24. Varje annan tillämpning skulle strida mot artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och mot EU:s lagstiftning om uppgiftsskydd (dvs. direktiv 95/46/EG, förordning (EG) nr 45/2001 eller rambeslut 2008/977/RIF) liksom Europadomstolens rättspraxis. Om principen om begränsning av ändamålet inte följs kan det också leda till så kallad "funktionsglidning" för dessa system<sup>(16)</sup>.

### Nödvändighet och proportionalitet

25. I meddelandet (sidan 25) hänvisas till kraven på "proportionalitetstest" i Europadomstolens rättspraxis och man förklarar att "i alla framtida strategiska upplägg kommer kommissionen att göra en bedömning av initiativets förväntade inverkan på den enskildes rätt till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter, och ange varför en sådan inverkan är nödvändig och varför den föreslagna lösningen är proportionerlig i förhållande till det legitima ändamålet att upprätthålla den inre säkerheten i Europeiska unionen, förebygga brott eller hantera migration".

26. Datatillsynsmannen välkomnar detta uttalande och har också betonat att proportionalitet och nödvändighet måste respekteras när beslut fattas om befintliga och nya system som innefattar insamling och utbyte av personuppgifter. Om man ser framåt är detta också grundläggande för den aktuella diskussionen om hur EU:s strategi för informationshantering och den europeiska modellen för informationsutbyte ska se ut.

27. Mot denna bakgrund välkomnar datatillsynsmannen att kommissionen, till skillnad från den lydelse som används för att hänvisa till principen om begränsning av ändamålet (se punkt 20–22 i detta yttrande), när det gäller nödvändighet åtar sig att bedöma alla framtida förslag till EU-politik som rör inverkan på den enskildes rätt till privatliv och personuppgifter.

28. Datatillsynsmannen påpekar också att alla dessa krav rörande proportionalitet och nödvändighet härrör ur befintlig EU-lagstiftning (särskilt stadgan om grundläggande rättigheter som nu är en del av EU:s primärrätt) och väletablerad rättspraxis från Europadomstolen. Meddelandet tillför med andra ord inte några nya beståndsdelar. Datatillsynsmannen anser att man i meddelandet inte endast bör upprepa dessa krav utan också föreslå konkreta åtgärder och mekanismer som skulle innebära att både nödvändighet och proportionalitet respekteras och genomförs praktiskt i alla förslag som påverkar den enskildes rättigheter. Konsekvensanalysen för privatlivet som diskuteras i punkt 38–41 skulle kunna

vara ett bra instrument för detta mål. Bedömningen bör dessutom inte endast omfatta nya förslag utan även befintliga system och mekanismer.

29. Datatillsynsmannen tar också tillfället i akt att betona att när man tittar på proportionalitet och nödvändighet i EU:s strategi för informationshantering bör man betona behovet av rätt balans mellan uppgiftsskydd å ena sidan och brottsbekämpning å den andra. Balansen innebär inte att uppgiftsskydd skulle hindra användningen av information som krävs för att klara upp brott. All information som behövs för detta kan användas, i enlighet med reglerna för uppgiftsskydd<sup>(17)</sup>.

### Objektiv och omfattande bedömning bör också visa på brister och problem

30. I Stockholmsprogrammet krävs en objektiv och omfattande bedömning av alla instrument och system som hanterar informationsutbyte inom Europeiska unionen. Europeiska datatillsynsmannen stöder självfallet detta synsätt.

31. Meddelandet förefaller emellertid i detta hänseende inte helt balanserat. Det verkar som om man, åtminstone när det gäller siffror och statistik, prioriterar instrument som visat sig framgångsrika under åren och betraktas som "framgångshistorier" (exempelvis ett antal framgångsrika träffar inom SIS och Eurodac). Europeiska datatillsynsmannen ifrågasätter inte den generella framgången med dessa system. Han nämner dock som ett exempel att verksamhetsberättelsen för den gemensamma tillsynsmyndigheten för SIS<sup>(18)</sup> visar att i ett inte obetydligt antal fall har larm i SIS varit inaktuella, felstavade eller felaktiga vilket ledde till (eller kunde ha lett till) negativa konsekvenser för de berörda personerna. Den informationen saknas i meddelandet.

32. Europeiska datatillsynsmannen skulle vilja föreslå kommissionen att på nytt överväga det synsätt som tillämpas i meddelandet. Han föreslår att även misslyckanden och svagheter i systemet ska redovisas i ett framtida arbete med informationshantering – exempelvis antalet personer som felaktigt anhållits eller på något sätt drabbats av olägenhet på grund av en felaktig träff i systemet – för att åstadkomma en rättvis balans.

33. Datatillsynsmannen föreslår exempelvis att uppgifter om träffar i SIS/Sirene (bilaga 1) ska kompletteras med en hänvisning till det arbete som den gemensamma tillsynsmyndigheten utfört om tillförlitlighet och riktighet när det gäller larmen.

<sup>(16)</sup> Se särskilt Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslagen rörande brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac och som hänvisas till i fotnot 10.

<sup>(17)</sup> Se exempelvis datatillsynsmannens yttrande om europeisk PNR som nämns i fotnot 13.

<sup>(18)</sup> Se den sjunde och åttonde verksamhetsberättelsen från SIS JSA på <http://www.schengen-ja.dataprotection.org/> särskilt kapitlet om artiklarna 96 och 99 i Schengenavtalet.

### Ansvarighet

34. Bland de "förfarandeorienterade principer" som nämns på sidorna 26–27 i meddelandet hänvisas till principen om "tydlig ansvarsfördelning", särskilt när det gäller frågan om ursprunglig utformning av förvaltningsstrukturer. I detta sammanhang hänvisas i meddelandet till problemen med SIS II-projektet och framtida ansvar för IT-byrån.
35. Datatillsynsmannen skulle vilja ta tillfället i akt och betona betydelsen av principen om "ansvarighet" som också bör genomföras inom området polissamarbete och straffrättsligt samarbete och spela en viktig roll inom utformningen av EU:s nya och mer utvecklade politik för utbyte av uppgifter och informationshantering. Principen diskuteras för närvarande i anslutning till framtiden för den europeiska ramen för uppgiftsskydd, som ett verktyg för att i ännu större utsträckning få registeransvariga att minska risken för bristande överensstämmelse genom att införa lämpliga mekanismer för ett effektivt uppgiftsskydd. Ansvarighet kräver att uppgiftsregistrerarna inrättar interna mekanismer och kontrollsystem för överensstämmelse och bevis – exempelvis revisionsberättelser – för att visa externa aktörer, inbegripet tillsynsmyndigheter, att uppgifterna stämmer<sup>(19)</sup>. Europeiska datatillsynsmannen betonade också behovet av sådana åtgärder i sitt yttrande om VIS och SIS II 2005.

### "Inbyggda säkerhetsmekanismer"

36. Kommissionen hänvisar till begreppet "Inbyggda säkerhetsmekanismer" på sidan 25 i meddelandet (under Materiella principer "Tillvarata grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritets- och uppgiftsskydd") och förklarar att "vid utarbetandet av nya instrument som förutsätter användning av informationsteknik kommer kommissionen att sträva efter att följa en strategi som bygger på inbyggda säkerhetsmekanismer (*privacy by design*)".
37. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar hänvisningar till detta begrepp<sup>(20)</sup> som för närvarande utvecklas för både den privata och offentliga sektorn, och även bör spela en viktig roll inom området polisiära och rättsliga frågor<sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> Se Europeiska datatillsynsmannens tal vid konferensen för europeiska dataskyddskommissionärer, Prag den 29 april 2010.

<sup>(20)</sup> Se när det gäller säkerhetsmekanismer yttrandet av den 18 mars 2010 om att främja förtroendet för informationssamhället genom stärkt data- och integritetsskydd samt yttrandet av den 22 juli 2009 om kommissionens meddelande om en handlingsplan för införande av intelligenta transportsystem i EU och det åtföljande förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportsätt.

<sup>(21)</sup> I Europeiska datatillsynsmannens yttrande om kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet rekommenderar han att det ska finnas en juridisk skyldighet för dem som bygger upp och använder informationssystem att utveckla och använda system som överensstämmer med principen "Inbyggda säkerhetsmekanismer".

### Konsekvensanalys av inverkan på integritets- och uppgiftsskydd

38. Europeiska datatillsynsmannen är övertygad om att meddelandet innebär en bra möjlighet att ytterligare diskutera vad som ska avses med en verklig "konsekvensbedömning av integritet och uppgiftsskydd" (PIA).
39. Han noterar att varken de allmänna riktlinjerna i meddelandet eller kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning<sup>(22)</sup> specificerar denna aspekt och utvecklar den till ett policykrav.
40. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att man med tanke på framtida instrument genomför en mer specifik och noggrann konsekvensbedömning om privatliv och uppgiftsskydd, antingen som en separat bedömning eller som en del av den allmänna konsekvensbedömningen av de grundläggande rättigheterna. Specifika indikatorer och kännetecken bör utvecklas så att alla förslag som får konsekvenser för privatliv och uppgiftsskydd beaktas noggrant. Han föreslår också att frågan ska ingå i det pågående arbetet med den omfattande ramen för uppgiftsskydd.
41. Det skulle dessutom vara till hjälp i sammanhanget att hänvisa till artikel 4 i RFID-rekommendationen<sup>(23)</sup> där kommissionen uppmanade medlemsstaterna att se till att branschen, i samarbete med lämpliga aktörer från det civila samhället, utarbetar en ram för konsekvensbedömningar av privatliv och uppgiftsskydd. Madridresolutionen som antogs i november 2009 av den internationella konferensen för dataskyddskommissionärer uppmuntrade genomförandet av PIA innan nya informationssystem och -tekniker för behandling av personuppgifter eller omfattande ändringar i befintliga behandlingar införs.

### Rättigheter för registrerade personer

42. Europeiska datatillsynsmannen noterar att kommissionen inte specifikt tar upp den viktiga frågan om rättigheter för registrerade personer vilket är en grundläggande beståndsdel i uppgiftsskyddet. Det är mycket viktigt att se till att medborgarna inom alla olika system och instrument som hanterar informationsutbyte omfattas av liknande rättigheter när det gäller hur deras personuppgifter hanteras. Många av de system som hänvisas till i meddelandet fastställer specifika regler om rättigheter för registrerade personer, men det är stor variation mellan systemen och instrumenten, utan att det finns något bra motiv till det.

<sup>(22)</sup> SEK(2009) 92, 15.1.2009.

<sup>(23)</sup> C(2009) 3200 slutlig, 12.5.2009.

43. Europeiska datatillsynsmannen uppmanar därför kommissionen att mer noggrant titta på frågan om att anpassa rättigheter för registrerade personer inom EU i framtiden.

#### Användning av biometriska kännetecken

44. Även om kommissionen hänvisar till användningen av biometriska kännetecken<sup>(24)</sup> tar man inte specifikt upp den aktuella företeelsen med ökad användning av biometriska kännetecken inom området för informationsutbyte inom EU, inbegripet i EU:s storskaliga IT-system och andra verktyg för gränsförvaltning. Meddelandet innehåller inte heller några konkreta indikationer på hur kommissionen avser att i framtiden hantera frågan och huruvida den arbetar med en omfattande politik för denna växande tendens. Det är beklagligt med tanke på att frågan är av stor betydelse och mycket känslig ur perspektivet med uppgiftsskydd.
45. Mot denna bakgrund vill datatillsynsmannen nämna att han vid flera tillfällen och inom skilda forum och i olika yttranden<sup>(25)</sup> betonat de eventuella riskerna kopplade till de stora konsekvenserna som användningen av biometriska kännetecken kan få för enskilda personers rättigheter. Vid dessa tillfällen föreslog han också att stringenta garantier skulle införas för användning av biometriska kännetecken i särskilda instrument och system. Datatillsynsmannen uppmärksamade också ett problem i anslutning till felaktigheter vid insamling och jämförelse av biometriska kännetecken.
46. Han tar därför tillfället i akt att be kommissionen utveckla en tydlig och strikt politik för användning av biometriska kännetecken inom området frihet, säkerhet och rättvisa, baserat på en seriös utvärdering och en bedömning från fall till fall av behovet av att använda biometriska kännetecken, med full respekt för sådana grundläggande principer för uppgiftsskydd som proportionalitet, nödvändighet och begränsning av ändamålet.

#### Systemhantering

47. Europeiska datatillsynsmannen har tidigare<sup>(26)</sup> tagit upp ett antal frågor som gäller begreppet driftskompatibilitet. En av konsekvenserna av systemens driftskompatibilitet är att det skulle kunna vara en sporre för att föreslå nya målsättningar för storskaliga IT-system som går längre än det ursprungliga syftet och/eller för användning av biometriska kännetecken som huvudsaklig lösning på detta område. Det krävs emellertid specifika garantier och villkor för olika slag av driftskompatibilitet. Datatillsynsmannen betonade också

i detta sammanhang att driftskompatibilitet mellan systemen måste genomföras med vederbörlig respekt för principer för uppgiftsskydd och särskilt principen om begränsning av ändamål.

48. Mot denna bakgrund noterar datatillsynsmannen att man i meddelandet inte hänvisar specifikt till frågan om driftskompatibilitet mellan systemen. Han uppmanar därför kommissionen att utarbeta en politik om denna grundläggande aspekt av informationsutbyte inom EU, vilket bör vara en del av utvärderingen.

#### Lagstiftningsförslag från kommissionen

49. Meddelandet innehåller ett kapitel om lagstiftningsförslag som kommissionen ska lägga fram i framtiden. Bland annat hänvisar dokumentet till ett förslag om ett program för registrerade resenärer (RTP) och ett förslag som gäller ett system för in/utresa (EES). Europeiska datatillsynsmannen skulle vilja lämna några kommentarer om de båda ovan nämnda förslagen om vilka, såsom påpekas i meddelandet, kommissionen redan har fattat ett beslut.

#### Program för registrerade resenärer

50. Såsom betonas i punkt 3 i detta yttrande syftar meddelandet till att lägga fram "en full överblick över åtgärder på EU-nivå (...) när det gäller insamling, lagring eller gränsöverskridande utbyte av personuppgifter för ändamål som rör brottsbekämpning eller migrationshantering".
51. I det sammanhanget undrar datatillsynsmannen vilken den slutliga målsättningen med programmet för registrerade resenärer ska bli och hur detta förslag, som för närvarande beaktas av kommissionen, kommer att omfattas av syftena brottsbekämpning och migrationshantering. I meddelandet slås på sidan 20 fast att "detta program skulle göra det möjligt för vissa grupper av personer från tredjeländer som reser ofta att (...) resa in i EU med förenklade gränskontroller och automatiserade grindar". Syftet med instrumenten förefaller alltså att vara att underlätta resande för dem som reser ofta. Instrumenten skulle därför inte ha någon (direkt eller tydlig) koppling till syften som brottsbekämpning och migrationshantering.

#### EU:s system för in- och utresa

52. När man i meddelandet hänvisar till EU:s framtida system för in- och utresa (sidan 20) nämns problemet med "personer som stannar kvar längre än de har rätt till" och stater där denna kategori människor "är den största gruppen illegala migranter i EU". Det senare argumentet läggs fram som ett skäl till varför kommissionen beslutade att föreslå att ett system för in- och utresa skulle införas för tredjelandsmedborgare som kommer till EU för kortare vistelser på upp till tre månader.
53. Dessutom sägs i meddelandet att "detta skulle registrera tid och plats för inresan och den tillåtna vistelsens varaktighet samt automatiskt skicka varningar till de behöriga

<sup>(24)</sup> Exempelvis i samband med ändamålsbegränsning och möjliga överlappningar när det gäller funktioner (sidan 22) och effektiv identitetsförvaltning (sidan 23).

<sup>(25)</sup> Se exempelvis: Yttrande om Stockholmsprogrammet (fotnot 7), yttrande om tre förslag om andra generationen av Schengens informationssystem (fotnot 9) eller kommentarer från den 10 mars 2006 om kommissionens meddelande av den 24 november 2005 om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor (fotnot 22).

<sup>(26)</sup> Datatillsynsmannens kommentarer av den 10 mars 2006 till kommissionens meddelande av den 24 november 2005 om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor.

myndigheterna när en person konstaterats 'stanna på övertid'. På grundval av kontroller av biometriska uppgifter skulle det stödjas av samma biometriska matchningssystem och operationella utrustning som används i SIS II och VIS".

54. Europeiska datatillsynsmannen anser att det är grundläggande att målgruppen med personer som stannar på övertid måste specificeras med hänvisning till befintlig rättslig definition eller med stöd av tillförlitliga siffror eller statistik. Det är desto viktigare som alla beräkningar rörande antalet "personer som stannar på övertid" inom EU för närvarande enbart baseras på rena uppskattningar. Det bör också klargöras vilka åtgärder som ska vidtas mot "personer som stannar på övertid" när de har identifierats av systemet, med tanke på att EU saknar en tydlig och övergripande politik för dessa personer.
55. Lydelsen i meddelandet antyder dessutom att beslutet att införa systemet redan har fattats av kommissionen trots att man i meddelandet samtidigt nämner att kommissionen för närvarande är i färd med att genomföra en konsekvensanalys. Europeiska datatillsynsmannen betonar att ett beslut att införa ett så komplext system som angriper privatlivet endast bör fattas på grundval av en specifik konsekvensanalys som ger konkreta bevis och information om varför ett sådant system är nödvändigt och varför alternativa lösningar baserade på befintliga system inte kan bli aktuella.
56. Avslutningsvis förefaller kommissionen koppla detta framtida system till systemet för biometrisk matchning och operativa utrustning inom SIS II och VIS. Det sker emellertid utan att man nämner att varken SIS II eller VIS har genomförts än och att de exakta datumen för när de ska bli operativa är okända på det här stadiet. Systemet för in- och utresa skulle med andra ord i stor utsträckning bero på biometriska och operativa system som ännu inte är i drift, och deras resultat och funktioner kan inte rimligen ha bedömts på ett adekvat sätt.

#### *Initiativ som kommissionen ska granska*

57. I samband med de initiativ som kommissionen ska granska – och alltså inte har fattat något slutligt beslut om – hänvisar kommissionen, baserat på önskemålen i Stockholmsprogrammet till tre initiativ: ett EU-program för att spåra finansiering av terrorism (som motsvarar det amerikanska programmet), ett elektroniskt system för resetillstånd (ESTA) och ett europeiskt polisregistersystem (Epris).
58. Europeiska datatillsynsmannen kommer att noga följa utvecklingen i anslutning till dessa initiativ och kommer att lämna kommentarer och förslag när så är lämpligt.

### III. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

59. Europeiska datatillsynsmannen stöder fullt ut meddelandet som innebär en fullständig översikt över EU:s system för informationsutbyte, både de som redan finns och de som planeras i framtiden. Datatillsynsmannen har i ett stort antal yttranden och kommentarer förordat att behovet av alla befintliga instrument för informationsutbyte ska utvärderas innan nya föreslås.
60. Datatillsynsmannen välkomnar också hänvisningen i meddelandet till det pågående arbetet med den övergripande ramen för uppgiftsskydd på grundval av artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilket bör beaktas också när det gäller arbetet med översikten av EU:s informationshantering.
61. Europeiska datatillsynsmannen betraktar detta meddelande som ett första steg i utvärderingsprocessen. Det bör följas av en verklig bedömning som bör resultera i en övergripande, integrerad och välstrukturerad EU-politik för informationsutbyte och hantering. Datatillsynsmannen gläds i detta sammanhang åt att se kopplingen till andra åtgärder som kommissionen inlett som en reaktion på Stockholmsprogrammet, särskilt genomgången (*information mapping*) som genomförs i nära samarbete med en projektgrupp för kartläggning av informationsflöden.
62. Datatillsynsmannen föreslår att även brister och svagheter i systemen för informationshantering ska redovisas och beaktas i det framtida arbetet, exempelvis hur många personer som felaktigt arresterats eller drabbats av någon form av olägenheter till följd av en felaktig träff i systemet.
63. Principen om begränsning av ändamålet bör ses som ett mycket viktigt inslag i alla instrument som hanterar informationsutbyte inom EU, och nya instrument kan endast föreslås om principen om begränsning av ändamålet har beaktats i vederbörlig ordning och respekterats under utarbetandet. Det gäller också när de genomförs.
64. Datatillsynsmannen uppmuntrar också kommissionen att genom att utveckla konkreta åtgärder och mekanismer se till att principerna om nödvändighet och proportionalitet respekteras och genomförs praktiskt i alla nya förslag som påverkar enskilda personers rättigheter. Redan befintliga system behöver också utvärderas när det gäller den här frågan.
65. Datatillsynsmannen är också övertygad om att meddelandet innebär ett utmärkt tillfälle att inleda en diskussion om och bättre specificera vad som verkligen menas med en "verklig konsekvensanalys av integritet och uppgiftsskydd".

66. Han uppmanar också kommissionen att utarbeta en mer enhetlig och konsekvent politik om kraven för användning av biometriska kännetecken, en politik om systemhantering samt större likriktning på EU-nivå när det gäller rättigheter för registrerade personer.
67. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar också hänvisningen till begreppet "säkerhetsmekanismer" som för närvarande utvecklas för både den privata och offentliga sektorn i allmänhet, och därför måste spela en viktig roll inom polisiära och rättsliga frågor.
68. Sist men inte minst vill datatillsynsmannen framhålla sina kommentarer och sin oro över avsnittet "Lagförslag som ska läggas fram av kommissionen" som gäller systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer.

Utfärdat i Bryssel den 30 september 2010.

Peter HUSTINX  
*Europeiska datatillsynsmannen*

---