

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

**Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer**

(2011/C 101/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT 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 artiklarna 7 och 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 ett sådant yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinsti-tutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter<sup>(2)</sup>,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE

**I. INLEDNING**

1. Den 20 september 2010 antog kommissionen ett förslag till förordning om saluföring och användning av spräng-ämnesprekursorer<sup>(3)</sup> (nedan kallat *förslaget*). Den 11 november 2010 skickades det förslag som kommissionen antagit till Europeiska datatillsynsmannen för samråd enligt artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatill-synsmannen välkomnar samrådet och hänvisningen till detta i skälen till förslaget.

<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) 473.

2. De föreslagna åtgärdernas främsta syfte är att minska risken för attacker från terrorister eller andra brottslingar som använder sig av hemmagjorda sprängladdningar. Förord-ningen medför därför en begränsning av allmänhetens till-gång till vissa kemikalier som kan missbrukas som prekursorer för hemmagjorda sprängämnen. Genom förslaget förstärks också kontrollen av försäljningen av sådana kemi-kalier genom rapportering av misstänkta transaktioner och stölder.

3. Med detta yttrande vill Europeiska datatillsynsmannen upp-märksamma lagstiftarna på ett antal relevanta uppgifts-skyddsfrågor och utfärda rekommendationer för att garan-tera den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter.

**II. ANALYS AV FÖRSLAGET OCH RELEVANTA UPPGIFTS-SKYDDSFÖRÅGOR****1. Kommissionens föreslagna åtgärder**

4. I förslaget behandlas problemet med att vissa kemikalier som är tillgängliga för allmänheten på marknaden kan missbrukas som prekursorer för hemmagjorda spräng-ämnen. Artiklarna 4 och 5 handlar om ett förbud mot försäljning till allmänheten, vilket kombineras med ett till-ståndssystem och ett krav på att alla transaktioner som görs inom ramen för tillstånd ska registreras. I artikel 6 krävs att ekonomiska aktörer ska rapportera misstänkta transaktio-ner och stölder. I artikel 7 behandlas slutligen behovet av uppgiftsskydd.

*Artiklarna 4 och 5: Förbud mot försäljning, tillstånd och registrering av transaktioner*

5. Försäljning till allmänheten av vissa kemikalier över fast-ställda gränsvärden för koncentration kommer att förbjud-das. Kemikalier med högre koncentrationer ska endast få säljas till användare som kan dokumentera ett legitimt be-hov.

6. Förbudet gäller endast en kort förteckning över kemiska ämnen och blandningar av dessa (se bilaga I till förslaget), samt försäljning av dessa ämnen till allmänheten. Restriktionerna gäller inte professionella användare eller i transaktioner mellan företag. Allmänhetens tillgång till de ämnen som finns med i förteckningen är bara begränsad om de överstiger vissa gränsvärden för tillåtna koncentrationer. Dessa ämnen kan fortfarande fås mot uppvisande av myndighetstillstånd (som bevisar legitim användning). Slutligen gäller ett undantag för jordbrukare som utan tillstånd tillåts införskaffa ammoniumnitrat för användning som gödselmedel, oavsett gränsvärdet för koncentration.
7. Tillstånd ska även krävas om en enskild person avser att importera de förtecknade ämnena till EU.
8. En ekonomisk aktör som tillhandahåller ett ämne eller en blandning till en enskild person som har ett tillstånd ska förvissa sig om att tillståndet är giltigt och registrera transaktionen.
9. Varje medlemsstat ska fastställa regler för beviljande av tillstånd. Den behöriga myndigheten i medlemsstaten ska avslå ansökan om tillstånd om det finns rimliga skäl att betvivla att den avsedda användningen är legitim. Beviljade tillstånd ska gälla i samtliga medlemsstater. Kommissionen kan utarbeta riktlinjer om tekniska detaljer i tillstånden för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av tillstånd.

*Artikel 6: Rapportering av misstänkta transaktioner och stölder*

10. Försäljningen av ett större antal av kemikalier som ger anledning till oro (vilka förtecknas i bilaga II, utöver de som förtecknas i bilaga I och som redan kräver tillstånd) kommer att omfattas av kravet på rapportering av misstänkta transaktioner och stölder.
11. I förslaget krävs att varje medlemsstat ska inrätta en nationell kontaktpunkt (med tydligt angivet telefonnummer och en e-postadress) för rapportering av misstänkta transaktioner och stölder. Ekonomiska aktörer ska omedelbart rapportera varje misstänkt transaktion eller stöld, och om möjligt ange kundens identitet.
12. Kommissionen ska utarbeta och uppdatera riktlinjer för att ekonomiska aktörer lättare ska kunna upptäcka och rapportera misstänkta transaktioner. Riktlinjerna ska även omfatta regelbundna uppdateringar av en förteckning över ämnen utöver de som finns med i bilagorna I och II, och för vilka en frivillig rapportering av misstänkta transaktioner och stölder uppmuntras.

*Artikel 7: Uppgiftsskydd*

13. I skäl 11 och artikel 7 krävs att den behandling av personuppgifter som sker genom tillämpning av denna förordning ska vara förenlig med EU:s uppgiftsskyddslagstiftning, särskilt direktiv 95/46/EG<sup>(4)</sup>, och nationell uppgiftsskyddslagstiftning om genomförande av detta direktiv. Förslaget innehåller inga ytterligare bestämmelser avseende uppgiftsskydd.
2. **Mer utförliga bestämmelser krävs för att säkra ett tillfredsställande personuppgiftsskydd**
14. Skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner och stölder, samt det tillstånds- och registreringsystem som föreskrivs i förordningen kräver behandling av personuppgifter. Detta medför – åtminstone i viss utsträckning – ett intrång i privatlivet och i rätten till skydd för personuppgifter, varför det krävs tillräckliga skyddsåtgärder.
15. Europeiska tillsynsmannen välkomnar att förslaget innehåller en separat bestämmelse (artikel 7) om uppgiftsskydd. Denna enda – och mycket generella – bestämmelse i förslaget är emellertid otillräcklig för att på ett tillfredsställande sätt tillgodose de krav på uppgiftsskydd som följer av de föreslagna åtgärderna. Det beskrivs heller inte tillräckligt utförligt i de berörda artiklarna (artiklarna 4, 5 och 6) exakt vilken typ av uppgiftsbehandling som det kan bli fråga om.
16. När det gäller frågan om tillstånd kräver förordningen till exempel att ekonomiska aktörer ska registrera transaktioner som sker inom ramen för tillstånd. Det sägs emellertid inte vilka personuppgifter som ska registreras, hur länge de ska lagras, vem som kan få tillgång till dem och på vilka villkor. Det sägs inte heller vilka uppgifter som ska samlas in i samband med behandling av ansökningar om tillstånd.
17. När det gäller kravet på rapportering av misstänkta transaktioner och stölder fastställs ett rapporteringskrav i förslaget, men det anges inte närmare vad som utgör en misstänkt transaktion, vilka personuppgifter som ska rapporteras, hur länge de rapporterade uppgifterna ska lagras, vem som kan få tillgång till dem och på vilka villkor. Förslaget innehåller inte heller några närmare bestämmelser om de "nationella kontaktpunkter" som ska utses, om eventuella databaser som dessa kontaktpunkter kan upprätta i medlemsstaterna, eller om eventuella databaser som kan upprättas på EU-nivå.
18. Ur uppgiftsskyddssynpunkt är det insamlingen av uppgifter om misstänkta transaktioner som är den mest känsliga frågan i förslaget. De relevanta bestämmelserna bör förtydligas för att se till att behandlingen av uppgifter är proportionerlig och för att förhindra missbruk. För att uppnå detta bör det fastställas tydliga villkor för uppgiftsbehandling och tillräckliga skyddsåtgärder.

<sup>(4)</sup> Citerat i fotnot 1.

19. Det är viktigt att uppgifterna inte används för något annat syfte än för bekämpning av terrorism (och annan brottslighet som innebär att kemikalier används för hemmagjorda sprängladdningar). Uppgifter bör heller inte lagras under lång tid, särskilt om antalet personer som potentiellt eller faktiskt får tillgång till dem blir stort, och/eller om uppgifterna används för datautvinning. Detta är särskilt viktigt i fall där det visar sig att den ursprungliga misstanken var grundlös, då det måste krävas särskilda skäl för att lagra uppgifterna under längre tid. Europeiska datatillsynsmannen vill i detta sammanhang till exempel hänvisa till domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet *S. och Marper mot Förenade kungariket* (2008)<sup>(5)</sup>, där det slogs fast att det var ett brott mot rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter att under lång tid lagra DNA-uppgifter om personer som inte har dömts för något brott.

20. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar därför att det i artiklarna 5, 6 och 7 i förslaget fastställs ytterligare och mer utförliga bestämmelser för att tillgodose dessa krav på ett tillfredsställande sätt. Nedan ges några specifika rekommendationer.

21. Det bör vidare övervägas om kommissionen kan fastställa särskilda och mer utförliga bestämmelser i ett genomförandebeslut i enlighet med artiklarna 10, 11 och 12 i förslaget om hur andra uppgiftsskyddsfrågor ska hanteras i praktiken.

22. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar slutligen också att kommissionens riktlinjer om misstänkta transaktioner och om tekniska detaljer i tillstånden ska innehålla ytterligare, särskilda bestämmelser om uppgiftsbehandling och uppgiftsskydd. Både dessa riktlinjer och ett eventuellt genomförandebeslut om uppgiftsskyddet bör antas efter samråd med datatillsynsmannen och – när det gäller genomförandet på nationell nivå – med artikel 29-gruppen för skydd av personuppgifter. Detta bör tydligt förutses i själva förordningen, där det också tydligt bör anges vilka huvudfrågor som ska behandlas i riktlinjerna/genomförandebeslutet.

### 3. Rekommendationer avseende utfärdande av tillstånd och registrering av transaktioner

#### 3.1. Rekommendationer för artikel 5 i förslaget

*Längsta lagringstid och kategorier av uppgifter som samlas in*

23. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att det i artikel 5 i förordningen fastställs en längsta lagringstid (som preliminärt inte bör vara längre än två år) och vilka kategorier av personuppgifter som ska registreras (inga andra uppgifter än namn, tillståndsnummer och inköpta varor). Dessa rekommendationer grundas på principen om nödvändighet och proportionalitet, dvs. att insamling och

lagring av personuppgifter bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till de avsedda ändamålen (se artikel 6 c och 6 e i direktiv 95/46/EG). Om sådana närmare bestämmelser överläts åt nationell lagstiftning eller praxis skulle det troligen leda till onödigt ovisshet och till att liknande fall i praktiken behandlades på olika sätt.

#### *Förbud mot insamling av "särskilda kategorier av uppgifter"*

24. Det bör i artikel 5 i förordningen dessutom uttryckligen förbjudas att "särskilda kategorier av uppgifter" (enligt definitionen i artikel 8 i direktiv 95/46/EG) samlas in och behandlas i samband med tillståndsförfarandet, t.ex. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, samt religiös eller filosofisk övertygelse.

25. Detta bör även bidra till att garantera att sökande inte diskrimineras på grund av t.ex. ras, nationalitet eller politisk eller religiös tillhörighet. Europeiska datatillsynsmannen betonar i detta sammanhang att ett starkt uppgiftsskydd även bidrar till att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering, vilket i sin tur kan förhindra radikalisering och rekrytering till terrorism.

### 3.2. Rekommendationer avseende riktlinjer/genomförandebeslut

#### *Insamling av uppgifter under tillståndsförfarandet*

26. I förordningen föreskrivs att en ansökan om tillstånd ska avslås om det finns rimliga skäl att betvivla att den tilltänkta användningen är legitim. Det skulle i detta sammanhang vara bra om det i riktlinjerna eller genomförandebeslutet angavs vilka uppgifter de tillståndsgivande myndigheterna kan samla in i samband med behandlingen av ansökan om tillstånd.

#### *Ändamålsbegränsning*

27. Det bör i riktlinjerna eller genomförandebeslutet föreskrivas att endast behöriga brottsbekämpande myndigheter som utreder terroristverksamhet eller misstankar om annan brottslig användning av sprängämnesprekursorer bör få tillgång till uppgifterna. Uppgifterna får inte användas för andra ändamål (se artikel 6 b i direktiv 95/46/EG).

#### *Information till den registrerade om registreringen av transaktioner (och om rapporteringen av misstänkta transaktioner)*

28. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar dessutom att det i riktlinjerna eller genomförandebeslutet fastställs att den tillståndsgivande myndigheten – som är bäst lämpad att skicka ett sådant meddelande direkt till den registrerade – ska informera tillståndsinnehavare om att deras inköp kommer att registreras och kan komma att rapporteras om de bedöms vara "misstänkta" (se artiklarna 10 och 11 i direktiv 95/46/EG).

<sup>(5)</sup> *S. och Marper mot Förenade kungariket* (4 december 2008) (Ansökningsnr 30562/04 och 30566/04).

#### 4. Rekommendationer avseende rapportering av misstänkta transaktioner och stölder

##### 4.1. Rekommendationer för artikel 6 i förslaget

29. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att de nationella kontaktpunkternas roll och beskaffenhet förtydligas i förslaget. I punkt 6.33 i konsekvensanalysen sägs att dessa kontaktpunkter inte behöver vara "brottsbekämpande myndigheter" utan även kan vara "sammanslutningar". Det ges ingen närmare information om detta i lagstiftningshandlingarna. Denna fråga bör särskilt förtydligas i artikel 6.2 i förslaget. Uppgifter bör i princip handhas av brottsbekämpande myndigheter och det bör finnas en mycket tydlig motivering om så inte är fallet.
30. I artikel 6 i förordningen bör det dessutom anges vilka personuppgifter som ska registreras (inga andra uppgifter än namn, tillståndsnummer, inköpta varor och skälen till misstanken). Dessa rekommendationer grundas på principen om nödvändighet och proportionalitet, dvs. att insamling och lagring av personuppgifter bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till de avsedda ändamålen (se artikel 6 c i direktiv 95/46/EG). I detta sammanhang gäller liknande överväganden som de som uttrycks i punkt 23.
31. Det bör i artikel 6 i förordningen dessutom uttryckligen förbjudas att "särskilda kategorier av uppgifter" (enligt definitionen i artikel 8 i direktiv 95/46/EG) samlas in och behandlas i samband med rapporteringsförfarandet, t.ex. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, samt religiös eller filosofisk övertygelse (se även punkterna 24–25).
32. Det bör i artikel 6 slutligen fastställas en längsta lagringstid med hänsyn till de ändamål för vilka uppgifterna ska lagras. Om en misstänkt transaktion eller stöld inte har lett till en särskild utredning, och denna fortfarande pågår, rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att alla rapporterade misstänkta transaktioner och stölder ska raderas från databasen efter en viss tid (preliminärt senast två år efter rapporteringstidpunkten). Detta bör bidra till att oskyldiga inte "svartlistas" eller förblir misstänkta under onödigt lång tid (se artikel 6 e i direktiv 95/46/EG) i fall där misstanken inte har kunnat styrkas (eller ens utretts vidare). Alltför stora skillnader på denna punkt på nationell nivå bör under alla omständigheter undvikas.
33. Denna begränsning är även nödvändig för att garantera principen om uppgiftskvalitet (se artikel 6 d i direktiv 95/46/EG) och andra viktiga rättsliga principer, t.ex. oskuldspresumtion. Detta kan inte bara leda till ett mer tillfredsställande skydd för enskilda individer, utan också göra det möjligt att på ett effektivare sätt inrikta brottsbekämpningen på mer allvarliga fall, där det är troligt att misstankarna i slutändan kommer att styrkas.

#### 4.2. Rekommendationer avseende riktlinjer/genomförandebeslut

Kriterier för misstänkta transaktioner bör anges

34. Det anges inte i förslaget vilka transaktioner som kan vara "misstänkta". I artikel 6.6 a i förslaget förutses emellertid att kommissionen ska "utarbete riktlinjer [...] och hålla dessa riktlinjer uppdaterade" samt tillhandahålla information om "hur misstänkta transaktioner kan kännas igen och rapporteras".
35. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att det i förslaget krävs att kommissionen ska utarbete riktlinjer. Dessa bör vara tillräckligt tydliga och konkreta för att inte kunna ges en alltför vid tolkning och därmed minimera överföringen av personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter, samt förhindra en godtycklig eller diskriminerande praxis som baseras på t.ex. ras, nationalitet och politisk eller religiös övertygelse.

*Ändamålsbegränsning, sekretess, säkerhet och tillgång*

36. Det bör vidare fastställas i riktlinjerna/genomförandebesluten att informationen ska förvaras på ett säkert sätt och omfattas av sekretess, samt att endast behöriga brottsbekämpande myndigheter som utreder terroristverksamhet eller annan misstänkt brottslig användning av sprängämnesprekursorer ska kunna få tillgång till den. Informationen bör inte användas för andra ändamål, t.ex. för skatte- eller migrationsmyndigheters utredningar av ärenden som rör andra frågor.
37. Det bör i riktlinjerna/genomförandebeslutet även anges vem som ska ha tillgång till de uppgifter som mottas (och lagras) av de nationella kontaktpunkterna. Endast personer med behovslenig behörighet bör ha eller få tillgång till uppgifter. Det bör även övervägas om en förteckning över tänkbara mottagare ska offentliggöras.

*Den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter*

38. Det bör i riktlinjerna/genomförandebeslutet fastställas att den registrerade ska ha rätt till tillgång för att vid behov få uppgifter rättade eller raderade (se artiklarna 12–14 i direktiv 95/46/EG). En sådan rättighet – eller eventuella undantag i enlighet med artikel 13 – kan få betydande följder. Enligt de allmänna bestämmelserna har den registrerade även rätt att få veta om hans/hennes transaktion har rapporterats som misstänkt. Ett (potentiellt) utövande av denna rättighet kan emellertid leda till att säljaren av sprängämnesprekursorer inte rapporterar köparens misstänkta transaktioner. Eventuella undantag bör därför tydligt motiveras och specificeras, helst i förordningen men under alla omständigheter i riktlinjerna/genomförandebeslutet. En möjlighet till prövning bör också förutses i samverkan med de nationella kontaktpunkterna.

## 5. Övriga kommentarer

### *Återkommande översyn av instrumentens verkningfullhet*

39. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att det i artikel 16 i förslaget föreskrivs en översyn av förordningen [fem år efter antagandet]. Datatillsynsmannen anser definitivt att det genom en återkommande översyn måste påvisas att alla nya instrument fortfarande är verkningfulla i bekämpningen av terrorism (och annan brottslig verksamhet). Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att det uttryckligen föreskrivs i förordningen att en sådan översyn ska avse förordningens verkningfullhet och att även dess följder för de grundläggande rättigheterna, däribland uppgiftsskyddet, ska beaktas.

### III. SLUTSATSER

40. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar ytterligare och mer utförliga bestämmelser i förslaget för att säkra ett tillfredsställande uppgiftsskydd. Kommissionens riktlinjer om misstänkta transaktioner och om tekniska detaljer i tillstånden – och ett eventuellt genomförandebeslut om uppgiftsskydd – bör även innehålla ytterligare, särskilda bestämmelser om uppgiftsbehandling och uppgiftsskydd. Riktlinjerna (och ett eventuellt genomförandebeslut) bör antas efter samråd med Europeiska datatillsynsmannen och, i lämpliga fall, med artikel 29-gruppen bestående av företrädare för uppgiftsskyddsmyndigheter i medlemsstaterna.

41. Det bör i artikel 5 i förordningen fastställas en längsta lagringstid (som preliminärt inte bör vara längre än två år) för de registrerade transaktionerna och de kategorier av personuppgifter som ska registreras (inga andra uppgifter än namn, registreringsnummer och inköpta varor). Behandling av särskilda kategorier av uppgifter bör uttryckligen förbjudas.

42. Kontaktpunkternas roll och beskaffenhet bör förtydligas i artikel 6 i förslaget. I samma bestämmelse bör det även fastställas en längsta lagringstid för de uppgifter som rapporteras om misstänkta transaktioner (som preliminärt inte ska vara längre än två år) och de personuppgifter som ska registreras (inga andra uppgifter än namn, registreringsnummer, inköpta varor och skälen till misstanken). Behandling av särskilda kategorier av uppgifter bör uttryckligen förbjudas.

43. Det bör i riktlinjerna/genomförandebeslutet vidare anges vilka uppgifter tillståndsgivande myndigheter får samla in i samband med behandling av ansökan om tillstånd. Det bör i dessa även fastställas en tydlig begränsning av de ändamål för vilka uppgifterna kan användas. Liknande bestämmelser bör även gälla för registret över misstänkta transaktioner. Det bör i riktlinjerna/genomförandebeslutet anges att den tillståndsgivande myndigheten ska informera tillståndsinnehavare om att deras inköp kommer att registreras och kan komma att rapporteras om de bedöms vara "misstänkta". I riktlinjerna/genomförandebeslutet bör även anges vem som kommer att ha tillgång till de uppgifter som de nationella kontaktpunkterna mottagit (och lagrat). Endast personer med behövsnlig behörighet bör ha eller få tillgång till uppgifter. Det bör i riktlinjerna/genomförandebeslutet även fastställas att den registrerade ska ha rätt till tillgång till uppgifter, och eventuella undantag bör tydligt specificeras och motiveras.

44. Det bör göras en återkommande översyn av de planerade åtgärdernas verkningfullhet då även deras konsekvenser för privatlivet beaktas.

Utfärdat i Bryssel den 15 december 2010.

Peter HUSTINX

*Europeiska datatillsynsmannen*