

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Motivering till Europeiska datatillsynsmannens yttrande om Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om en europeisk byrå för samarbete och utbildning inom brottsbekämpning (Europol) och om upphävande av beslut 2009/371/RIF och 2005/681/RIF

(Den fullständiga texten i detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 38/03)

I. Inledning

I.1 Bakgrund till yttrandet

1. Den 27 mars 2013 antog kommissionen Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om en europeisk byrå för samarbete och utbildning inom brottsbekämpning (Europol) och om upphävande av beslut 2009/371/RIF och 2005/681/RIF (nedan kallat *förslaget*). Kommissionen sände samma dag förslaget till Europeiska datatillsynsmannen för samråd och det mottogs den 4 april 2013.

2. Innan förslaget antogs fick Europeiska datatillsynsmannen tillfälle att lämna informella kommentarer. Europeiska datatillsynsmannen uppskattar att många av dessa kommentarer har beaktats.

3. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att kommissionen rådfrågat honom och att en hänvisning till detta samråd införs i förslagets inledningar.

4. Europeiska datatillsynsmannen tillfrågades också om meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om inrättandet av ett europeiskt utbildningsprogram för tjänstemän inom brottsbekämpning, som antogs samtidigt som förslaget ⁽¹⁾. Datatillsynsmannen lämnar emellertid inget separat omdöme om detta meddelande eftersom han har mycket få kommentarer och dessa lämnas i avsnitt IV av detta yttrande.

I.2 Syftet med förslaget

5. Förslaget bygger på artiklarna 88 och 87.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och har följande syften ⁽²⁾:

- Anpassa Europol till kraven i Lissabonfördraget genom att anta en rättslig ram enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- Uppfylla målen i Stockholmsprogrammet genom att göra Europol till ett centrum för informationsutbyte mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter och inrätta europeiska utbildningsplaner och utbytesprogram för alla berörda yrkesverksamma inom brottsbekämpning.
- Bevilja Europol nya ansvarsområden genom att ta över uppgifterna från Cepol och ge Europeiska it-brottscentrumet en rättslig ram.
- Trygga ett kraftfullt system för uppgiftsskydd, framför allt genom att stärka tillsynssystemet.
- Förbättra Europolns förvaltning genom att eftersträva ökad effektivitet och anpassning till principerna i det gemensamma synsättet på EU:s decentraliserade organ.

Europeiska datatillsynsmannen betonar att förslaget är mycket viktigt när det gäller behandling av personuppgifter. Behandling av information, inbegripet personuppgifter, är ett huvudskäl till att Europol existerar. För närvarande hör operativt polisarbete fortfarande till medlemsstaternas behörighet. Uppgiften blir emellertid alltmer gränsöverskridande och EU-nivån erbjuder stöd genom att tillhandahålla, utbyta och granska information.

⁽¹⁾ COM(2013) 172 final.

⁽²⁾ Motivering, del 3.

I.3 Syftet med yttrandet

6. Yttrandet fokuserar på de viktigaste förändringarna av Europols rättsliga ram när det gäller uppgiftsskydd. Inledningsvis analyseras den rättsliga bakgrunden, dess utveckling och konsekvenserna för Europol. Därefter utvecklas frågan om de huvudsakliga förändringarna som är:

- Europols nya informationsstruktur som innebär en sammanslagning av de olika databaserna, och dess konsekvenser för principen om begränsning av syftet,
- utökad tillsyn över uppgiftsskyddet,
- överföring och utbyte av personuppgifter och annan information, med inriktning på utbyte av personuppgifter med tredjeländer.

7. Därefter diskuteras ett antal särskilda bestämmelser i förslaget, med betoning på kapitel VII (artikel 34–48) om garantier för uppgiftsskydd.

V. Slutsatser

Allmänt

167. Europeiska datatillsynsmannen betonar att förslaget är mycket viktigt när det gäller behandling av personuppgifter. Behandling av information, inbegripet personuppgifter, är ett huvudskäl till att Europol existerar, och förslaget innehåller redan ett starkt uppgiftsskydd. Detta detaljerade yttrande har därför antagits i syfte att ytterligare stärka förslaget.

168. Europeiska datatillsynsmannen noterar att det nuvarande Europolbeslutet ger förutsättningar för ett starkt system för uppgiftsskydd och anser att denna nivå inte bör sänkas, oberoende av diskussionerna om det föreslagna direktivet om uppgiftsskydd. Detta bör anges i skälet.

169. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att förslaget innebär att Europol anpassas till kraven i artikel 88.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som säkerställer att alla berörda EU-institutioner är fullständigt delaktiga i Europols verksamhet.

170. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar artikel 48 i förslaget som innebär att förordning (EG) nr 45/2001, inklusive bestämmelserna om tillsyn, är fullt tillämpliga på personaluppgifter och administrativa uppgifter. Han beklagar emellertid att kommissionen inte har valt att tillämpa förordning (EG) nr 45/2001 på Europols kärnverksamhet och begränsa förslaget till ytterligare särskilda regler och undantag som vederbörligen tar hänsyn till särdragen i sektorn för brottsbekämpning. Han noterar emellertid att det i skäl 32 i förslaget uttryckligen nämns att reglerna för uppgiftsskydd vid Europol bör stärkas och utnyttja principerna som stödjer förordning (EG) nr 45/2001. Dessa principer är också en viktig referenspunkt för detta yttrande.

171. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att det i förslagets skäl anges att den nya ramen för uppgiftsskydd för gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen ska vara tillämplig på Europol så snart den har antagits. Tillämpningen av systemet för uppgiftsskydd för gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen på Europol bör dessutom klargöras inom det instrument som ersätter förordning (EG) nr 45/2001, såsom först aviserades 2010, i samband med översynen av uppgiftsskyddspaketet. Senast när det nya allmänna ramverket antas bör de huvudsakliga nya beståndsdelarna i reformen av uppgiftsskyddet (dvs. principen om ansvarighet, konsekvensanalys av uppgiftsskydd, inbyggda skyddsmekanismer och integritetsskydd som standard och anmälan om personuppgiftsbrott) även tillämpas på Europol. Detta bör också nämnas i skälen.

Europols nya informationsstruktur

172. Europeiska datatillsynsmannen inser behovet av flexibilitet i anslutning till den förändrade bakgrunden, liksom mot bakgrund av Europols ökande roll. Den befintliga informationsstrukturen är inte nödvändigtvis standard för framtiden. Det är EU:s lagstiftare som har i uppgift att fastställa Europols informationsstruktur. I sin roll som rådgivare till EU:s lagstiftare fokuserar datatillsynsmannen på frågan om i vilken utsträckning lagstiftarnas val begränsas av principerna för uppgiftsskydd.

173. När det gäller artikel 24 i förslaget rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att:

- begreppen strategisk, tematisk och operativ analys definieras i förslaget och att möjligheten att behandla personuppgifter för strategisk eller tematisk analys avskaffas, om inte en välgrundad motivering lämnas,
- det när det gäller artikel 24.1 c tydligt anges ett specifikt syfte för varje operativ analys och han kräver att endast tillämpliga personuppgifter ska behandlas i enlighet med det fastställda specifika syftet,
- följande faktorer läggs till i förslaget: i) jämförande kontroller som utförs av Europol's analytiker ska vara särskilt motiverade, ii) hämtning av uppgifter efter ett samråd ska vara begränsat till det absoluta minimum som krävs och vara särskilt motiverat, iii) alla åtgärder i anslutning till de jämförande kontrollerna ska kunna spåras och iv) endast godkänd personal med ansvar för syftet för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in får ändra uppgifterna. Detta skulle vara i linje med nuvarande praxis inom Europol.

Utökad tillsyn av uppgiftsskyddet

174. I artikel 45 i förslaget medges att tillsynen av behandlingen som avses i förslaget är en uppgift som även kräver att de nationella myndigheterna för uppgiftsskydd ⁽¹⁾ deltar aktivt. Samarbete mellan Europeiska datatillsynsmannen och nationella tillsynsmyndigheter är avgörande för en effektiv tillsyn på området.

175. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar artikel 45 i förslaget. Där står att de nationella myndigheternas behandling av uppgifter omfattas av nationell tillsyn och därmed återspeglar de nationella tillsynsmyndigheternas viktiga roll. Han välkomnar även kravet att de nationella tillsynsmyndigheterna ska hålla datatillsynsmannen informerad om alla åtgärder de vidtar när det gäller Europol.

176. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar:

- bestämmelserna om tillsyn som utgör ett starkt system för tillsyn av behandlingen av uppgifter, att ansvaret på nationell nivå och EU-nivå beaktas och att ett system införs för samordning mellan alla delaktiga myndigheter för uppgiftsskydd,
- förslagets erkännande av Europeiska datatillsynsmannens roll som den myndighet som ska utöva tillsyn över EU:s samtliga institutioner och organ,
- artikel 47 om samarbete och samordning med nationella tillsynsmyndigheter, men föreslår samtidigt ett klargörande av att det planerade samarbetet innefattar både bilateralt och kollektivt samarbete. Ett skäl bör dessutom betona betydelsen av samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och ge exempel på hur detta samarbete bäst kan förbättras.

Överföring

177. Europeiska datatillsynsmannen föreslår att en mening införs i artikel 26.1 i förslaget om att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska få tillgång till och söka information utifrån behov och i den utsträckning som krävs för ett berättigat utförande av uppgifterna. Artikel 26.2 bör ändras och anpassas till artikel 27.2.

178. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att överföring till tredje land och internationella organisationer i princip endast kan ske på grundval av lämplighet eller en bindande överenskommelse som erbjuder lämpliga garantier. En bindande överenskommelse tryggar rättssäkerheten liksom Europol's fullständiga ansvarighet för överföringen. En bindande överenskommelse ska alltid krävas för omfattande, strukturella och upprepade överföringar. Datatillsynsmannen inser emellertid att det finns situationer där en bindande överenskommelse inte kan krävas. Dessa situationer bör vara undantag, vara baserade på verkligt behov och endast vara tillåtna i begränsade fall. Det behövs också starka garantier – såväl reella som procedurmässiga.

⁽¹⁾ Se även resolution 4 från de europeiska dataskyddsmyndigheternas vårkonferens (Lissabon 16–17 maj 2013).

179. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar starkt att Europols möjlighet att förutsätta medlemsstaternas samtycke ska tas bort. Europeiska datatillsynsmannen förordar också att samtycke ska ges "före överföringen", i den andra meningen i artikel 29.4. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar vidare att det i artikel 29 a läggs till ett stycke om att Europol ska föra detaljerade register över överföringen av personuppgifter.

180. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att en övergångsklausul läggs till i förslaget om befintliga samarbetsavtal som reglerar Europols överföring av personuppgifter. Bestämmelsen bör innebära att dessa avtal ses över inom en rimlig tidsfrist för att anpassas till förslagets krav. Klausulen bör ingå i förslagets faktiska bestämmelser och innehålla en tidsfrist på högst två år efter att förslaget trätt i kraft.

181. För öppenhetens skull rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen även att det i slutet av artikel 31.1 läggs till att Europol ska göra förteckningen över sina internationella avtal och samarbetsavtal med tredjeländer och internationella organisationer tillgängliga för allmänheten, genom att lägga upp en regelbundet uppdaterad förteckning på sin webbplats.

182. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att det uttryckligen i artikel 31.2 läggs till att undantag inte ska vara tillämpliga på frekventa, omfattande eller strukturella överföringar, med andra ord för uppsättningar av överföringar (och inte endast för tillfälliga överföringar).

183. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att ett särskilt stycke införs om överföringar med hans godkännande. Detta stycke, som logiskt bör komma före stycket om undantag, skulle innebära att Europeiska datatillsynsmannen kan tillåta en överföring eller en uppsättning överföringar där Europol åberopar rimliga garantier när det gäller enskildas skydd av privatliv och grundläggande rättigheter och friheter, och när det gäller utövandet av motsvarande rättigheter. Detta tillstånd skulle dessutom beviljas före överföringen/uppsättningen av överföringar, för en period på högst ett år som kan förlängas.

Övrigt

184. Yttrandet innefattar ett stort antal andra rekommendationer som syftar till att ytterligare förbättra förslaget. Nedan anges några av de mest betydelsefulla rekommendationerna.

- a) Europols möjlighet att direkt få tillgång till nationella databaser (artikel 23) bör strykas.
- b) När tillträdet gäller EU:s informationssystem bör det endast beviljas på grundval av träff/ingen träff (dvs. ett positivt eller ett negativt svar). All information i anslutning till träffen ska meddelas Europol efter medlemsstatens uttryckliga godkännande och tillstånd för överföring (om tillträdet gäller uppgifter som lämnas av en medlemsstat), EU:s organ eller den internationella organisationen och ska omfattas av bedömningen som hänvisas till i artikel 35 i förslaget. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att dessa villkor anges i artikel 23 i förslaget.
- c) Artikel 35 i förslaget bör förstärkas genom att bedömningen av medlemsstaten som tillhandahåller informationen blir obligatorisk. Europeiska datatillsynsmannen föreslår att lydelsen "så långt det är möjligt" i artikel 35.1 och 35.2 stryks och att artikel 36.4 ändras i enlighet därmed.
- d) Översikten över alla personuppgifter som hänvisas till i artikel 36.2 bör ersättas av statistik om dessa uppgifter för respektive syfte. Eftersom de specifika kategorier personer som berörs av uppgifter som hänvisas till i artikel 36.1 även förtjänar särskild uppmärksamhet föreslår Europeiska datatillsynsmannen att statistik om dessa uppgifter ska ingå.
- e) En bestämmelse bör införlivas i förslaget om att Europol måste ha en öppen och lättillgänglig policy när det gäller behandling av personuppgifter och för att de personer som berörs av uppgifterna ska kunna utöva sina rättigheter, på ett begripligt sätt, med hjälp av ett tydligt och lättfattligt språk. I bestämmelsen bör även slås fast att policyn ska vara lättillgänglig på Europols webbplats, liksom på de nationella tillsynsmyndigheternas webbplatser.
- f) Eftersom ansvaret för alla berörda parter inte tydligt fastställs i artikel 41 bör det när det gäller artikel 41.4 klargöras att ansvaret för överensstämmelse med alla tillgängliga principer för uppgiftsskydd (och inte enbart "ansvaret för att överföringen är laglig") ligger hos uppgifternas avsändare. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att artikel 41 ändras i enlighet därmed.

- g) I väsentliga delar av förslaget bör det läggas till att: i) en konsekvensanalys liknande den som beskrivs i den föreslagna förordningen om uppgiftsskydd ska genomföras vid all behandling av personuppgifter, ii) principen om inbyggda skyddsmekanismer och integritetsskydd som standard ska tillämpas vid inrättande eller förbättring av system som behandlar personuppgifter, iii) den registeransvariga ska anta policyer och genomföra lämpliga åtgärder för att säkerställa och kunna visa på överensstämmelse med reglerna för skydd av personuppgifter, och se till att åtgärdernas effektivitet kontrolleras, och iv) Europols uppgiftsskyddsombud och vid behov tillsynsmyndigheterna ska delta i diskussionerna om behandling av personuppgifter.

Han lämnade också ett antal förslag rörande meddelandet som antogs parallellt med förslaget.

Utfärdat i Bryssel den 31 maj 2013.

Peter HUSTINX
Europeiska datatillsynsmannen
