

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens rekommendationer om förslaget till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning

(Den fullständiga texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2016/C 186/06)

Sammanfattning

Europa står i dag inför en överhängande migrationskris och ökade terroristhot. Därför vill EU stärka förvaltningen av sina yttre gränser. Syftet med förslaget till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning är att fastställa allmänna principer för en europeisk integrerad gränsförvaltning och utöka mandatet för Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex).

Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) inser att migrationen behöver förvaltas mer effektivt och att den interna säkerheten behöver förstärkas, vilket kräver behandling av personuppgifter. Kommissionens förslag kan emellertid leda till allvarliga intrång i migranternas och flyktingars rättigheter. Detta är en sårbar grupp som har särskilt stort behov av skydd.

I detta yttrande tar EDPS upp de fem största farhågorna angående dataskyddet och uppmanar till förbättringar i den föreslagna texten, för att dataskyddsprinciperna ska följas fullt ut. Datatillsynsmannen anser att det är mycket viktigt att dessa principer uppfylls, för att initiativet ska bli framgångsrikt och hålla måttet vid en rättslig granskning. Vi rekommenderar särskilt följande:

- När det gäller förslaget syften bör det göras separata bedömningar av huruvida åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga för att uppfylla de två angivna syftena, dvs. migration och säkerhet. Olika dataskyddsregler kommer att bli tillämpliga för de olika syftena.
- När det gäller insamling av personuppgifter bör det klargöras hur stor och omfattande behandlingen kommer att bli, eftersom det nuvarande förslaget tyder på att den nya byrån kommer att bli ett nav för personuppgifter där enorma mängder personlig information samlas.
- Det bör finnas en tydlig fördelning av ansvarsområden mellan den nya byrån och EU-medlemsstaterna, för att det ska stå klart vilket ansvar varje registeransvarig har för att skydda personuppgifter.
- Det behöver göras förtydliganden angående överföring av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer med hänsyn till att sådana överföringar måste baseras på en lämplighetsbedömning eller på användning av ändamålsenliga skyddsmekanismer.
- När det gäller respekten för migranternas och flyktingars grundläggande rättigheter krävs det garantier på plats för att migranter och flyktingar informeras om sina rättigheter på ett sådant sätt att de rimligen kan förstå och utöva dessa rättigheter.

Rent generellt måste den nya byrån ha tillräckliga resurser och kunna fullgöra sitt ansvar för att uppfylla dataskyddsreglerna och skydda intressena hos och rättigheterna för de enskilda individer som de behandlade personuppgifterna avser.

1. Bakgrund

1. Den 15 december 2015 offentliggjorde kommissionen en viktig uppsättning åtgärder, det så kallade gränspaketet⁽¹⁾, i syfte att stärka förvaltningen av EU:s yttre gränser och förbättra skyddet av Schengenområdet. Det viktigaste initiativet i paketet är förslaget till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning⁽²⁾ (nedan kallat *förslaget*),

⁽¹⁾ Gränspaketet omfattar sammanlagt tretton lagstiftningshandlingar: ett förslag om att inrätta en europeisk gräns- och kustbevakning, åtföljt av ett meddelande från kommissionen, ett förslag om ändring av kodexen om Schengengränserna för att införa obligatoriska systematiska kontroller av EU-medborgare som reser in i och ut ur EU, ett förslag om en europeisk resehandling för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, en handbok om tillämpning och förvaltning i praktiken av det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur), en lägesrapport om införandet av mottagningscentrum i Grekland, en lägesrapport om införandet av mottagningscentrum i Italien, ett förslag om tillfälligt upphävande av Sveriges skyldigheter enligt EU:s omplaceringsmekanism, en rekommendation från kommissionen om ett frivilligt humanitärt mottagandesystem tillsammans med Turkiet, en rapport om uppföljningen av toppmötet om flyktingströmmarna utmed västra Balkanrutten, ett förslag om ändring av förordningen om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske och ett förslag om ändring av förordningen om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå. Samtliga handlingar finns på http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm.

⁽²⁾ Förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG (COM(2015) 671 final).

som fastställer de allmänna principerna för en europeisk integrerad gränsförvaltning och som är en uppföljning av kommissionens egen migrationsagenda ⁽¹⁾ och till viss del kommissionens säkerhetsagenda ⁽²⁾, som båda lades fram tidigare under våren 2015.

2. Den 17 december 2015 begärde Europeiska rådet att förslaget skulle antas snabbt och uppmanade ministerrådet att nå en politisk överenskommelse innan det nuvarande ordförandeskapet löpte ut ⁽³⁾. Medlagstiftarna har skyndat på sin behandling av förslaget. Det nederländska ordförandeskapet har för avsikt att hålla den begärda tidsfristen ⁽⁴⁾, medan Europaparlamentet preliminärt har planerat in ett plenarsammanträde för att granska förslaget i början av juni ⁽⁵⁾.
3. EDPS är medveten om den migrationskris och de terroristhot som EU ställs inför i dag och om vikten av att vidta snabba och meningsfulla åtgärder för att ta itu med denna situation på EU-nivå. Datatillsynsmannen välkomnar kommissionens ansträngningar för att reagera snabbt på den senaste händelseutvecklingen. EDPS uppdrag är emellertid att påminna om vikten av att respektera den grundläggande rätten till uppgiftsskydd och att ge råd om hur mekanismer för uppgiftsskydd kan integreras bättre i nya lagstiftningsåtgärder, mot bakgrund av artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ⁽⁶⁾ (nedan kallad *stadgan*) och artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vi beklagar att den ovannämnda agendan inte har gett möjlighet till samråd med EDPS i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen.
4. I det här yttrandet har EDPS identifierat fem viktiga områden där förslaget till text behöver förbättras för att se till att dataskyddsreglerna följs. Datatillsynsmannens kommentarer kommer att fokusera på förslagets ändamål, insamling av personuppgifter, ansvaret för behandling av personuppgifter, överföring av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer, och respekt för migranternas och flyktingars grundläggande rättigheter. Slutligen kommer datatillsynsmannen att lyfta fram aspekter av förslaget som behöver förtydligas avsevärt.

8. Slutsats

EDPS välkomnar flera aspekter av förslaget, framför allt att texten innehåller vissa skyddsmekanismer, t.ex. när det gäller begränsning av perioderna för lagring av uppgifter. Med hänsyn till graden av intrång i migranternas och flyktingars grundläggande rättigheter anser datatillsynsmannen mer generellt att det bör göras en separat bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten i den behandling som planeras för varje syfte i förslaget. Det bör också undersökas om de olika syftena med behandlingen enligt artikel 45.1 i förslaget är förenliga med varandra.

För att skapa rättssäkerhet och se till att dataskyddsprinciperna följs rekommenderar EDPS framför allt följande förbättringar och förtydliganden i den slutliga texten till förslaget.

— Beskrivning och begränsning av syfte

— Beskriv förslagets båda syften mer tydligt och separat i hela texten.

— Se till att uppgiftsbehandlingen följer reglerna och hänvisa uttryckligen till förenligheten med de syften som anges i artikel 45.1.

— Formulera om artikel 45.3 så att det uttryckligen blir förbjudet att behandla lagrade personuppgifter för andra syften än dem som anges i artikel 45.1.

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en europeisk migrationsagenda, COM(2015) 240 final, 13.5.2015. Redan då konstaterade kommissionen följande: "Upptrappningen av insatserna i Medelhavsområdet visar att förvaltningen av de yttre gränserna i själva verket alltmer blivit ett gemensamt ansvar. Förutom ett eventuellt europeiskt system med gränsbevakningstjänstemän skulle man även ta upp frågan om en ny strategi för kustbevakningen i EU, varvid man undersöker initiativ såsom delad användning av utrustning, gemensamma övningar, militär och civil användning av resurser och möjligheten att utveckla en EU-kustbevakning."

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om europeiska säkerhetsagendan, COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

⁽³⁾ Se slutsatserna från Europeiska rådets möte den 17 och 18 december 2015 på <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/sv/pdf>.

⁽⁴⁾ Se de viktigaste resultaten från mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 25 februari 2016 på rådets webbplats: <http://www.consilium.europa.eu/sv/meetings/jha/2016/02/25/>

⁽⁵⁾ Se Europaparlamentets webbplats för uppföljning av lagstiftningen: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD))

⁽⁶⁾ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 364, 18.12.2000, s. 1).

- Byråns ansvar
 - Förtydliga omfattningen av byråns behandling av personuppgifter som samlas in under gemensamma insatser eller andra operativa uppgifter genom en uttömmande förteckning i artikel 46 över de kategorier av uppgifter som kan komma att användas och/eller passera via byrån.
 - Undvik tvetydighet när det gäller ansvaret för behandling och efterlevnad mellan byrån, värdmedlemsstaten och hemmedlemsstaterna vid gemensamma insatser.
 - Förtydliga i artikel 46 under vilka omständigheter uppgifter som medlemsstaterna samlar in vid gränsen kommer att överföras till byrån och därmed utlösa byråns ansvar som registeransvarig.
- Uppgifters kvalitet och säkerhet
 - Förtydliga artikel 46.1 c, så att den inte kan tolkas som ett generellt tillstånd för insamling av sådana uppgifter oberoende av de personkategorier som anges i artikel 46.1 a och b.
 - Gör en tydlig definition av ansvaret för säkerheten i den utrustning som används av den europeiska gräns- och kustbevakningen och som avses i artiklarna 37 och 38 i alla skeden av utrustningens livscykel.
- Överföringar
 - Hänvisa till internationella organisationer i artikel 44.4 när det gäller förbudet mot överföring av personuppgifter och anpassa artikel 51.4 efter detta.
 - Förtydliga artikel 51 genom att formulera om punkt 4 i den artikeln och dela upp den i två bestämmelser, så att samarbete mellan enheter inom EU och samarbete med internationella organisationer hanteras var för sig.
- Den registrerades rättigheter
 - Ange i artikel 72 att rätten till uppgiftsskydd och åtföljande klagomål ska hanteras separat av uppgiftsskyddsombudet.
 - Se till att information som lämnas till de registrerade i detta sammanhang överlämnas på ett åldersanpassat sätt, på ett tydligt och enkelt språk utan juridiska fackuttryck.
 - Ta med nationella dataskyddsmyndigheter i förteckningen över myndigheter i det hänvisningssystem som anges i artikel 15.3 l.
 - Ta bort möjligheten för sambandsmän att få åtkomst till nationella och europeiska informationssystem i artikel 11.4, om det inte läggs fram bevis på att sådan åtkomst är nödvändig.

Utfärdad i Bryssel den 18 mars 2016.

Giovanni BUTTARELLI
Europeisk datatillsynsman
