

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

### **Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens preliminära yttrande om avtalet mellan Amerikas förenta stater och Europeiska unionen om skydd av personuppgifter vid förebyggande, utredning, avslöjande och lagföring av brott**

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

(2016/C 186/04)

Det här yttrandet grundar sig på den allmänna skyldigheten att de internationella avtal som EU ingår måste vara förenliga med bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och den respekt för de grundläggande rättigheterna som utgör kärnan i EU-rätten. Bedömning har gjorts framför allt i syfte att analysera huruvida innehållet i paraplyavtalet är förenligt med artiklarna 7, 8 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 16 i FEUF, vilka garanterar skyddet av personuppgifter.

#### **SAMMANFATTNING**

Att utreda och lagföra brott är ett legitimt politiskt mål och det internationella samarbetet, inbegripet informationsutbyte, har blivit viktigare än någonsin. EU har hittills saknat en stabil gemensam ram inom detta område och det finns således inget enhetligt skydd för enskildas grundläggande rättigheter och friheter. Europeiska datatillsynsmannen har länge hävdad att EU behöver hållbara arrangemang för utbyte av personuppgifter med tredjeländer för brottsbekämpande syften som är fullständigt förenliga med EU-fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Därför välkomnar vi och stöder aktivt Europeiska kommissionens arbete för att nå ett första "paraplyavtal" med Förenta staterna. Detta internationella avtal om brottsbekämpning syftar till att för första gången fastställa att dataskydd utgör grunden för informationsutbyte. Även om vi inser att det inte är möjligt att få med all terminologi och alla definitioner ur EU-rätten i ett avtal med tredjeland, måste skyddet för enskilda vara tydligt och effektivt och fullständigt uppfylla kraven i EU:s primärrätt.

Europeiska unionens domstol har under senare år bekräftat dataskyddsprinciperna, däribland uppgifters korrekta behandling, riktighet och relevans, oberoende tillsyn och enskildas personliga rättigheter. Dessa principer är lika relevanta för offentliga organ som för privata företag, oavsett ett eventuellt formellt EU-beslut om huruvida en adekvat skyddsnivå ska anses föreligga i ett tredjeland. De är desto viktigare med hänsyn till känsligheten hos de uppgifter som krävs vid brottsutredning.

Detta yttrande syftar till att ge EU-institutionerna konstruktiva och objektiva råd nu när kommissionen slutför denna känsliga uppgift, som har omfattande verkningar inte endast för det brottsbekämpande samarbetet mellan EU och Förenta staterna, utan även för framtida internationella avtal. "Paraplyavtalet" är fristående från, men måste bedömas i samband med, det nyligen tillkännagivna avtalet mellan EU och Förenta staterna om en "sköld för skydd av privatlivet" vid överföring av personuppgifter i affärsvärlden. Ytterligare överväganden kan bli nödvändiga för att analysera samverkan mellan dessa båda instrument och reformen av EU:s uppgiftsskyddsram.

Innan avtalet överlämnas till parlamentet för godkännande uppmanar vi parterna att noggrant överväga den betydande utvecklingen sedan september förra året, när de meddelade sin avsikt att ingå avtalet så snart Förenta staterna har antagit den nya lagen om rätt till rättslig prövning (*Judicial Redress Act*). Många av de skyddsåtgärder som planeras är välkomna, men bör förstärkas, bland annat mot bakgrund av domen i målet Schrems i oktober, genom vilken *safe harbour*-beslutet ogiltigförklarades, och den politiska överenskommelse som EU nådde i december om reform av uppgiftsskyddet, vilken täcker överföringar samt rättsligt och polisiärt samarbete.

Europeiska datatillsynsmannen har identifierat tre väsentliga förbättringar som rekommenderas för att garantera textens förenlighet med stadgan och artikel 16 i fördraget:

- Förtydligande av att alla skyddsåtgärder gäller alla enskilda personer, inte endast EU-medborgare.
- Säkerställande av rätten till en effektiv rättslig prövning i den mening som avses i stadgan.

— Förtydligande av att överföringar av känsliga uppgifter i bulk inte är tillåtet.

Yttrandet åtföljs av förklaringar med ytterligare rekommendationer för förtydligande av de planerade skyddsåtgärderna. Vi står till institutionernas förfogande för ytterligare råd och diskussion i denna fråga.

### I. Bakgrund till det paraferade avtalet

1. Den 3 december 2010 antog rådet ett beslut om att ge kommissionen tillstånd att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen (EU) och Amerikas förenta stater (Förenta staterna) om skydd av personuppgifter när dessa överförs och behandlas i syfte för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott, inbegripet terrorism, inom ramen för polisiärt och rättsligt samarbete i brottmål (nedan kallat *avtalet*) <sup>(1)</sup>.
2. Förhandlingarna mellan kommissionen och Förenta staterna inleddes officiellt den 29 mars 2011 <sup>(2)</sup>. Den 25 juni 2014 meddelade den amerikanska justitieministern att lagstiftningsåtgärder kommer att vidtas för att föreskriva om rättslig prövning vad gäller rätten till integritet i Förenta staterna för EU-medborgare <sup>(3)</sup>. Efter flera förhandlingsrundor, som sträckte sig över fyra år, paraferades avtalet den 8 september 2015. Enligt kommissionen är avsikten att avtalet ska undertecknas och ingås formellt först efter det att den nya amerikanska lagen om rätt till rättslig prövning (*Judicial Redress Act*) har antagits <sup>(4)</sup>.
3. Den paraferade avtalstexten måste godkännas av Europaparlamentet och undertecknas av rådet. Det ska påpekas att så länge detta inte har skett och avtalet inte formellt har undertecknats kan förhandlingarna öppnas på nytt avseende vissa frågor. Det är mot denna bakgrund som Europeiska datatillsynsmannen utfärdar detta yttrande, som grundar sig på den paraferade avtalstexten, vilken har offentliggjorts på kommissionens webbplats <sup>(5)</sup>. Detta är ett preliminärt yttrande som grundar sig på en första analys av en komplex rättslig text och ska inte påverka eventuella ytterligare rekommendationer som kan komma att göras på grundval av ytterligare uppgifter som blir tillgängliga, inbegripet utvecklingen vad gäller lagstiftningen i Förenta staterna, såsom antagandet av *Judicial Redress Act*. Europeiska datatillsynsmannen har identifierat tre väsentliga punkter där förbättringar krävs och belyser också andra aspekter där viktiga förtydliganden rekommenderas. Med dessa förbättringar kan avtalet anses vara förenligt med EU:s primärrätt.

### V. Slutsatser

53. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar avsikten att införa ett rättsligt bindande instrument som syftar till att garantera en hög dataskyddsnivå för personuppgifter som överförs mellan EU och Förenta staterna i syfte att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott, inbegripet terrorism.
54. De flesta av de materiella bestämmelserna i avtalet är avsedda att fullständigt eller delvis motsvara de väsentliga garantierna för rätten till skydd av personuppgifter i EU (såsom den registrerades rättigheter, oberoende tillsyn och rätten till rättslig prövning).
55. Även om avtalet tekniskt sett inte utgör ett beslut om huruvida en adekvat skyddsnivå ska anses föreligga, skapar det en allmän presumtion om överensstämmelse för överföringar som grundar sig på en specifik rättslig grund i avtalet. För att undvika eventuella överträdelser av stadgan, särskilt artiklarna 7, 8 och 47, är det därför av yttersta vikt att säkerställa att denna "presumtion" är befogad mot bakgrund av nödvändiga skyddsåtgärder i avtalstexten.
56. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar tre väsentliga förbättringar för att säkerställa textens förenlighet med stadgan och artikel 16 i FEUF:
  1. Förtydligande av att alla skyddsåtgärder gäller alla enskilda personer, inte endast EU-medborgare.
  2. Säkerställande av rätten till en effektiv rättslig prövning i den mening som avses i stadgan.
  3. Förtydligande av att överföringar av känsliga uppgifter i bulk inte är tillåtet.

<sup>(1)</sup> Se MEMO 10/1661 från Europeiska kommissionen, offentliggjort den 3 december 2010, på [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1661\\_sv.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1661_sv.htm)

<sup>(2)</sup> Se MEMO 11/203 från Europeiska kommissionen, offentliggjort den 29 mars 2011, på [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-203_en.htm)

<sup>(3)</sup> Se pressmeddelande 14-668 från justitieministerns kontor, offentliggjort den 25 juni 2014, på <http://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-holder-pledges-support-legislation-provide-eu-citizens-judicial-redress>

<sup>(4)</sup> Se MEMO 15/5612 från Europeiska kommissionen, offentliggjort den 8 september 2015, på [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5612\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5612_en.htm)

<sup>(5)</sup> Texten finns på [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf)

57. Med tanke på rättssäkerheten rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen dessutom att följande förbättringar eller förtydliganden införs i avtalstexten eller i de förklaringar som fogas till avtalet eller vid genomförandet av avtalet, på det sätt som anges närmare i detta yttrande:
1. För att artikel 5.3 ska vara förenlig med artikel 8.3 i stadgan måste den tolkas så att tillsynsmyndigheternas roll respekteras.
  2. De specifika rättsliga grunderna för överföring (artikel 5.1) måste vara fullständigt förenliga med de skyddsåtgärder som föreskrivs i avtalet, och i fall av motstridiga bestämmelser ska avtalet ha företräde framför en specifik rättslig grund.
  3. I fall av ett ineffektivt skydd för uppgifter som överförs till myndigheter på statlig nivå bör de relevanta åtgärderna enligt artikel 14.2 vid behov innefatta åtgärder som avser redan utbytta uppgifter.
  4. Definitionerna av *behandling* och *personuppgifter* (artikel 2) bör anpassas så att de är förenliga med den väletablerade tolkningen av dem i EU-rätten. Om parterna inte anpassar dessa definitioner fullständigt bör ett förtydligande göras i de förklaringar som åtföljer avtalet om att tillämpningen av dessa båda begrepp i sak inte skiljer sig från hur de tolkas i EU-rätten.
  5. En vägledande förteckning över vad som utgör "särskilda omständigheter" när uppgifter överförs i bulk (artikel 7.3) skulle kunna införas i förklaringarna till avtalet.
  6. Parternas avsikt bör vara att tillämpa bestämmelserna om anmälan av uppgiftsbrott (artikel 10) så att underlätenhet att anmäla i möjligaste mån begränsas och onödiga fördröjningar vid anmälan undviks.
  7. Bestämmelsen om bevarande av uppgifter i artikel 12.1 bör kompletteras med preciseringen "*för de specifika syften för vilka de överförs*", mot bakgrund av principen om begränsning av syfte som parterna hänvisar till i avtalet.
  8. Parterna till avtalet bör överväga att öka sina ansträngningar för att säkerställa att inskränkningarna i utövandet av rätten till tillgång begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att skydda de förtecknade allmänna intressena och förstärka skyldigheten till insyn.
  9. I en detaljerad förklaring till avtalet bör särskilt förtecknas (artikel 21)
    - vilka tillsynsmyndigheter som är behöriga i denna fråga och genom vilka mekanismer parterna ska informera varandra om framtida förändringar,
    - vilka faktiska befogenheter de får utöva,
    - namn och kontaktuppgifter till den person som ska bistå vid fastställandet av det behöriga tillsynsorganet (se artikel 22.2).
58. Europeiska datatillsynsmannen vill avslutningsvis erinra om att i det fall det skulle föreligga oklarheter eller uppenbart motstridiga bestämmelser, trots de förbättringar som görs till följd av rekommendationerna i detta yttrande, är det viktigt att eventuella åtgärder för tolkning, tillämpning och genomförande av avtalet vidtas på ett sätt som är förenligt med EU:s konstitutionella principer, särskilt de som fastställs i artikel 16 i FEUF och artiklarna 7 och 8 i stadgan.

Utfärdat i Bryssel den 12 februari 2016.

Giovanni BUTTARELLI  
Europeisk datatillsynsman