

## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

**DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR  
DATABESKYTTELSE**

**Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om Forbundsrepublikken Tysklands initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om gennemførelse af afgørelse 2007/.../RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet**

(2008/C 89/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

**I. INDLEDNING**

1. Den 9. november 2007 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* Forbundsrepublikken Tysklands initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om gennemførelse af afgørelse 2007/.../RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet<sup>(1)</sup> (i det følgende benævnt »initiativet«). Dette initiativ suppleres af et bilag af 18. oktober 2007 med yderligere detaljer om gennemførelsen af afgørelse 2007/.../RIA (i det følgende benævnt »bilaget«)<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 267 af 9.11.2007, s. 4.

<sup>(2)</sup> Bilaget er endnu ikke blevet offentliggjort EU-Tidende, men offentligt tilgængeligt som dok. 11045/1/07 REV 1 ADD 1 i Rådets register.

2. Den tilsynsførende blev ikke anmodet om at afgive udtalelse om dette initiativ til gennemførelsesafgørelse. Han afgiver derfor denne udtalelse på eget initiativ, på samme måde som hans udtalelse om initiativet til rådsafgørelse blev afgivet den 4. april 2007<sup>(3)</sup>.
3. Selv om en medlemsstat, der tager initiativ til en lovgivningsforanstaltning efter afsnit VI i EU-traktaten, ikke er retligt forpligtet til at anmode den tilsynsførende om at afgive udtalelse, udelukker produceren dog ikke, at der kan anmodes om en sådan udtalelse. Endvidere anbefalede den tilsynsførende i sin udtalelse af 4. april 2007, at følgende punktum tilføjes i artikel 34 i denne rådsafgørelse: »Rådet hører den tilsynsførende inden vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne«. Desværre er denne henstilling ikke blevet fulgt trods den bagved liggende logik: gennemførelsesforanstaltninger vil i dette tilfælde som oftest vedrøre behandlingen af personoplysninger. Det nuværende initiativ fra Forbundsrepublikken Tyskland er en klar illustration af denne logik.
4. Den tilsynsførende drager ikke nogen vægtig konklusion af dette resultat. Det er i overensstemmelse med den fremgangsmåde, Rådet har valgt til at ændre initiativet så lidt som muligt, for at sikre fuld overensstemmelse med teksten til Prüm-aftalen, der tidligere er blevet undertegnet af en række medlemsstater. Den tilsynsførende vil i denne udtalelse komme nærmere ind på den demokratiske virkning af denne fremgangsmåde.

**II. KONTEKST OG RETLIG RAMME**

5. Prüm-aftalen blev undertegnet i maj 2005 af syv medlemsstater uden for EU-traktatens rammer. Siden har andre medlemsstater tiltrådt aftalen.

<sup>(3)</sup> EUT C 169 af 21.7.2007, s. 2.

6. Prümftalen suppleres af en gennemførelsesaftale, der bygger på artikel 44 i Prümftalen, og som blev vedtaget den 5. december 2006. Denne gennemførelsesaftale er nødvendig for, at Prümftalen kan fungere efter hensigten.
7. De vigtigste elementer i Prümftalen vil blive integreret i Den Europæiske Unions retlige ramme efter vedtagelsen af Rådets afgørelse 2007/.../RIA på initiativ af 15 medlemsstater (i det følgende benævnt »Prüm-initiativet«), hvorom der allerede er opnået politisk enighed i Rådet. Denne integrering var lige fra starten hensigten hos de kontraherende parter i EU-traktaten, sådan som det er bekræftet i præambelen til Prümftalen.
8. Hensigten under den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af Rådets afgørelse, var ikke længere at drøfte større spørgsmål, men at nå til enighed om Prümreglerne. Denne hensigt var så meget vigtigere, som ratifikationen af aftalen — i afventen af denne lovgivningsprocedure — fortsatte i en række medlemsstater, og aftalen trådte i kraft.

### III. FORMÅLET MED OG FOKUS I DENNE UDTALELSE

9. Denne udtalelse vil fokusere på udkastet til Rådets afgørelse om gennemførelsesbestemmelserne. De bemærkninger, der er fremsat i den tilsynsførendes tidligere udtalelse om Rådets afgørelse om Prüm-initiativet, har fortsat gyldighed og vil ikke blive gentaget, medmindre dette er nødvendigt for at fremhæve de spørgsmål, som lovgiveren stadig kan tage op via gennemførelsesbestemmelserne.
10. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at gennemførelsesbestemmelserne har en særlig betydning, fordi de ud over nogle administrative og tekniske bestemmelser indkredser nogle afgørende aspekter og redskaber i systemet og dets funktion. F.eks. fastsætter kapitel 1 i gennemførelsesbestemmelserne definitionerne af de udtryk, der anvendes i Rådets Prüm-afgørelse. Endvidere fastsætter gennemførelsesbestemmelserne fælles bestemmelser for udveksling af oplysninger (kapitel 2) og fastsætter derefter de særlige karakteristika ved udveksling af DNA (kapitel 3), fingeraftryk (kapitel 4) og oplysninger i køretøjsregistre (kapitel 5). De afsluttende bestemmelser i kapitel 6 indeholder vigtige bestemmelser om vedtagelsen af yderligere gennemførelsesbestemmelser i håndbøger samt om evalueringen af anvendelsen af afgørelsen.
11. Endvidere vil bilaget blive overvejet, i det omfang det bidrager eller burde bidrage til at definere det foreslåede systems karakteristika og garantiene for de registrerede.

### IV. GENERELT

#### Begrænset manøvrermargen

12. Den tilsynsførende bemærker, at den omstændighed, at der allerede gjaldt gennemførelsesbestemmelser til Prümftalen,

også i dette tilfælde stærkt har reduceret Rådets reelle manøvrermargen. Det fremgår således af betragtning 3 og artikel 18 i initiativet, at både gennemførelsesafgørelsen og håndbøgerne skal bygge på de gennemførelsesbestemmelser, der blev opnået enighed om den 5. december 2006 vedrørende den administrative og tekniske gennemførelse af Prümftalen. Derfor vil 27 medlemsstater ifølge det nuværende initiativ skulle følge den vej, der allerede er fastlagt af de 7 medlemsstater, der undertegnede Prümftalen.

13. Denne tilgang er til hinder for udviklingen af en virkelig gennemsigtig og demokratisk lovgivningsproces, da den i betydeligt omfang mindsker muligheden for både at have en bred debat og faktisk at tage hensyn til Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige rolle og andre institutioners, f.eks. den tilsynsførendes, rådgivende rolle. Den tilsynsførende anbefaler, at initiativet og dets bilag drøftes åbent, idet man drager effektiv nytte af bidragene fra alle institutionelle aktører, også i betragtning af den rolle som medlovgiver, Europa-Parlamentet kommer til at spille på dette område, når reformtraktaten — der blev undertegnet den 13. december i Lissabon — træder i kraft.

#### Retlig ramme for databeskyttelse og forbindelserne med udkastet til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle

14. Den gældende lovgivning om databeskyttelse er kompleks og usammenhængende. Kapitel 6 i Prüm-initiativ fastsætter ganske vist nogle garantier og særlige regler med hensyn til databeskyttelse. Disse særlige regler står dog ikke alene og må, hvis de skal fungere hensigtsmæssigt, selv bygge på en fuldt udviklet og generel ramme for beskyttelse af personoplysninger, der behandles af politiet og de judicielle myndigheder. Artikel 25 i Prüm-initiativ henviser nu til Europa-rådets konvention nr. 108. Den tilsynsførende har dog gentagne gange understreget nødvendigheden af yderligere fremhæve principperne i konvention nr. 108 og dermed sikre et databeskyttelsesniveau, som et højt, harmoniseret og derfor egnet til at garantere såvel borgernes rettigheder som effektiviteten i retshåndhævelsen inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed <sup>(1)</sup>.
15. Med henblik herpå foreslog Kommissionen allerede i oktober 2005 et generelt instrument, nemlig udkastet til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (i det følgende benævnt »udkast til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle«). Dette forslag er endnu ikke blevet vedtaget af Rådet og drøftes derfor stadig, ligesom det kan blive ændret og der kan opstå yderligere forsinkelser med vedtagelsen og gennemførelsen. Det er dog nu klart, at denne rammeafgørelse i sin nuværende form kun kommer til at gælde for personoplysninger, der udveksles med andre medlemsstater, og ikke databehandling på nationalt plan <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jf. den tilsynsførendes udtalelse for nylig om Prüm, punkt 57-76, og den tilsynsførendes tredje udtalelse af 27. april 2007 om forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, punkt 14 (EUT C 139 af 23.6.2007, s. 1)

<sup>(2)</sup> Det seneste udkast findes i Rådets register som dok. 16397/07.

16. Endvidere fastlægger den nuværende tekst til udkastet til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle trods dets målsætning om at sikre et højt databeskyttelsesniveau kun minimumsharmonisering og -garantier. Dette betyder, at visse instrumenter som f.eks. det nuværende initiativ, der kunne have draget nytte af en samlet, generel ramme for databeskyttelse, nu må indrette sig efter de mangler, som udkastet til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle indebærer.
17. Den tilsynsførende gentager derfor på den ene side, at Rådets afgørelser om Prüm ikke bør træde i kraft, før medlemsstaterne har gennemført en generel rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle. Denne betingelse bør fastsættes specifikt i initiativet og med forbehold af passende forudgående kontrol af, at databeskyttelsesgarantierne inden for dataudvekslingsordningen fungerer hensigtsmæssigt. Det er i den forbindelse også vigtigt at sikre, at forbindelserne mellem retsakterne er afklaret med henblik på at sikre, at rammeafgørelsen om databeskyttelse under tredje søjle fungerer som »*lex generalis*«, idet der samtidig åbnes mulighed for, at andre specifikke garantier og skræddersyede strengere standarder i Prüm-initiativ kan finde anvendelse <sup>(1)</sup>.
18. På den anden side bør lovgiveren præcisere, at de særlige databeskyttelsesregler vedrørende DNA, fingeraftryk og oplysninger fra køretøjsregistre ikke blot finder anvendelse på udveksling af disse oplysninger, men også på indsamling, opbevaring og national behandling samt på levering af yderligere personoplysninger inden for rammene af Rådets afgørelse. Denne præcisering ville være i overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i Prüm-initiativ samt en logisk konsekvens af medlemsstaternes forpligtelse til at indsamle, opbevare og videregive ovennævnte typer af oplysninger.
19. Dette er endnu vigtigere, når man tager i betragtning, at udkastet til rammeafgørelse om databeskyttelse under søjle tre sandsynligvis ikke vil finde anvendelse på national behandling af personoplysninger. Rådet traf denne afgørelse, men gjorde det samtidig klart, at dette valg ikke er til hinder for, at retsgrundlaget kan omfatte denne form for behandling. Eftersom den foreliggende pakke af initiativer — der omfatter Prüm-initiativ og gennemførelsesbestemmelserne — indebærer en forpligtelse til at oprette og opretholde visse databaser såsom DNA-databasen, bør den derfor også indeholde garantier vedrørende behandlingen — navnlig indsamling og opbevaring af DNA-profiler — der går hånd i hånd med indsamlingen og lagringen. Hvis anvendelsen heraf kun omfattede udvekslede oplysninger, ville disse retsakter ikke indeholde de relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, som enhver aktion med hjemmel i artikel 30, stk. 1, litra b), i EU-traktatens bør være omfattet af.
20. Den tilsynsførende opfordrer lovgiveren til i medfør af artikel 30, stk. 1, litra b), i EU-traktatens at sikre, at der er indført en klar, effektiv og samlet retlig ramme vedrørende databeskyttelse — som kombinerer forskellige retsakter med generelle bestemmelser og specifikke garantier — inden det nuværende initiativ træder i kraft.
21. Derfor vil den tilsynsførende i denne udtalelse, hvor det er relevant, henvise til de spørgsmål, der ikke er blevet taget (helt) med i udkastet til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle, og som derfor bør tages i betragtning ved gennemførelsen af ordningen i det nuværende initiativ.

### Gennemsigtighed i beslutningsprocessen og gennemførelsesreglerne

22. Den tilsynsførende understreger, at gennemsigtighed er et væsentligt element i såvel beslutningsprocessen som gennemførelsesbestemmelserne. Gennemsigtighed skal derfor på den ene side muliggøre fuld og effektiv deltagelse af alle relevante institutionelle aktører og på den anden side fremme offentlig debat og passende oplysning af borgerne.
23. I dette tilfælde påvirker en række omstændigheder desværre gennemsigtigheden: der er ingen begrundelse, der redegør for grundene til de foreslåede foranstaltninger, deres effektivitet og de mulige politiske alternativer; teksten til bilaget er stadig ufuldstændig — f.eks. er den endnu ikke blevet offentliggjort i EU-Tidende, er ikke oversat til alle officielle sprog, henvisninger til artikler og terminologi er ufuldstændige, og erklæringer fra medlemsstaterne om indholdet af DNA-databaserne er ikke til rådighed, selve initiativet fastlægger ikke forpligtelser eller mekanismer med henblik på tilstrækkelig oplysning af borgerne om de foranstaltninger, der er truffet, og ændringer af disse foranstaltninger.
24. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at man gør foranstaltningerne mere gennemsigtige ved snarest muligt at udarbejde en endelig udgave af bilaget og indfører mekanismer med henblik på at oplyse borgerne om systemernes kendetegn, om deres rettigheder og om, hvordan de skal udøve dem. Disse oplysningskampagner bør udtrykkeligt fastsættes i initiativet eller dets bilag.

### Anvendelsesområde

25. Det nuværende initiativ afspejler nøje de gennemførelsesbestemmelser, der er udarbejdet inden for rammene af Prüm-aftalen. Som det allerede fremgår af udtalelsen om Prüm-initiativ (punkt 33-35), er mekanismer, der er udformet med henblik på udveksling af oplysninger mellem nogle få medlemsstater, ikke nødvendigvis hensigtsmæssige — og skal derfor eventuelt tilpasses — når de skal finde anvendelse på et system i langt større målestok som f.eks. udveksling af oplysninger mellem 27 medlemsstater.

<sup>(1)</sup> Med hensyn til dette punkt bør teksten til artikel 27b i det seneste udkast til rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle overvejes og drøftes omhyggeligt.

26. Systemer i lille målestok fremmer nemlig tætte kontakter mellem de involverede medlemsstater både med hensyn til retshåndhævelse og overvågning af risiciene for beskyttelsen af de pågældende personers personoplysninger. Dette er ikke tilfældet med et system i stor målestok, hvor national praksis og de nationale retssystemer afviger en del fra hinanden med hensyn til indsamling, opbevaring og behandling af oplysninger, især med hensyn til DNA-profiler og fingeraftryk. Endvidere kan anvendelsen af forskellige sprog og forskellige juridiske begreber indvirke på nøjagtigheden af udvekslingen af oplysninger mellem lande med forskellige juridiske traditioner. Den tilsynsførende opfordrer derfor lovgiveren til at tage behørigt hensyn til størrelsen af systemet under de videre drøftelser om det nuværende initiativ ved at sikre, at stigningen i antallet af deltagende medlemsstater ikke medfører en nedgang i effektiviteten. Der bør navnlig indføres særlige formater for datakommunikation, også under hensyntagen til sprogforskellene, i gennemførelsesbestemmelserne, og nøjagtigheden af dataudvekslingen bør konstant overvåges.

### Inddragelse af databeskyttelsesmyndighederne

27. Initiativet bør anerkende den særlige rolle, som de uafhængige kontrolmyndigheder skal spille i forbindelse med storstilet udveksling af oplysninger på tværs af grænserne, og bør sætte dem i stand til at udføre deres opgaver effektivt.
28. For det første bestemmer den nuværende retlige ramme ikke, at de kompetente kontrolmyndigheder skal høres eller inddrages i forbindelse med ændringer af gennemførelsesbestemmelserne og deres bilag (artikel 18 i initiativet), medlemsstaternes gennemførelse af databeskyttelsesbestemmelserne (artikel 20) eller evalueringen af dataudvekslingen (artikel 21). Det er f.eks. særlig uheldigt, at kapitel 4 i bilaget, der fastsætter detaljerede regler for vurdering af gennemførelsen, overhovedet ikke nævner alle de kompetente databeskyttelsesmyndigheder. Den tilsynsførende anbefaler, at den vigtige rådgivende rolle, som disse myndigheder spiller, udtrykkeligt anerkendes i ovennævnte artikler.
29. For det andet bør initiativet sikre, at medlemsstaterne stiller de (ekstra) midler til rådighed for databeskyttelsesmyndighederne, der er nødvendige for, at de kan udføre de kontrolopgaver, der følger af gennemførelsen af det foreslåede system.
30. For det tredje bør det fremgå af initiativet, at de kompetente databeskyttelsesmyndigheder regelmæssigt skal mødes på EU-plan for at koordinere deres aktiviteter og harmonisere anvendelsen af disse instrumenter. Denne mulighed bør
- udtrykkeligt fastsættes i initiativet for at forhindre, at rammeafgårelsen om databeskyttelse under tredje søjle ikke opretter et mere generelt forum af databeskyttelsesmyndigheder på EU-plan.

## V. SPECIFIKKE SPØRGSMÅL

### Definitioner

31. Artikel 2 i initiativet fastsætter en række definitioner, der til dels svarer til definitionerne i Rådets afgørelse. Det bør for det første understreges, at definitionerne i artikel 2 i initiativet ikke svarer nøjagtigt til definitionerne i Rådets afgørelse, navnlig i artikel 24. Lovgiveren bør tilpasse affattelsen af de to tekster, så der ikke opstår fortolkningsproblemer.
32. For det andet beklagede den tilsynsførende allerede i sin udtalelse om Prüm-initiativ, at der mangler en klar definition af personoplysninger (punkt 41-43). Denne mangel er endnu mere beklagelig i gennemførelsesbestemmelserne, der foreslås på et tidspunkt, hvor det allerede er klart, at udkastet til rammeafgårelse om databeskyttelse under tredje søjle ikke vil finde anvendelse på national indsamling og behandling af personoplysninger og navnlig DNA-profiler. Den tilsynsførende opfordrer derfor lovgiveren til endnu engang at indsætte en klar og dækkende definition af personoplysninger.
33. I den henseende bør gennemførelsesbestemmelserne også præcisere anvendelsen af databeskyttelsesbestemmelserne på uidentificerede DNA-profiler — der endnu ikke er blevet henført til en identificeret person. Disse data indsamles, udveksles og krydssammenlignes med henblik på at henføre dem til de personer, som de tilhører. Eftersom formålet med systemet er at identificere disse personer, og disse data i princippet nødvendigvis kun midlertidigt er »uidentificerede«, bør de derfor også være omfattet af de fleste, om ikke alle bestemmelser og garantier vedrørende personoplysninger <sup>(1)</sup>.
34. Også med hensyn til definitionen af »ikke-kodende del af DNA« (artikel 2, litra e)) minder den tilsynsførende endnu engang om <sup>(2)</sup>, at nogle kromosområders evne til at angive følsomme arvelige kendetegn ved en organisme kan forbedres, efterhånden som videnskaben udvikler sig. Derfor bør definitionen af »ikke-kodende del af DNA« gøres dynamisk ved, at der indføres en forpligtelse til ikke længere at anvende de DNA-markører, der på grund af den videnskabelige udvikling kan give oplysninger om bestemte arvelige kendetegn <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> For anvendelsen af databeskyttelsesbestemmelser på DNA-profiler, se udtalelse nr. 4/2007 af 20. juni 2007 fra Artikel 29-gruppen vedrørende Databeskyttelse om begrebet personoplysninger, WPL 36, s. 8-9; denne udtalelse giver også nogle præciseringer vedrørende det tilsvarende tilfælde med anvendelse af databeskyttelsesbestemmelser på dynamiske IP-adresser, s. 16-17.

<sup>(2)</sup> Se også den tilsynsførendes udtalelse af 28. februar 2006 om forslaget til Rådets rammeafgårelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005) 490 endelig), s. 58-60 (EUT C 116 af 17.5.2006).

<sup>(3)</sup> Se tilsvarende bilag I til Rådets resolution af 25. juni 2001 om udveksling af DNA-analyseresultater (EFT C 187 af 3.7.2001, s. 1).

### Nøjagtigheden af elektroniske søgninger og sammenligninger

35. Artikel 8 i initiativet regulerer elektronisk søgning og sammenligning af DNA-profiler ved at bestemme, at der kun gives elektronisk meddelelse om overensstemmelse, »hvis den elektroniske søgning eller sammenligning har resulteret i overensstemmelse mellem et mindste antal loci«. Dette mindste antal fremgår af kapitel 1 i bilaget: hver medlemsstat sikrer, at DNA-profiler, som stilles til rådighed, indeholder mindst 6 ud af 7 EU-»standard«-loci (punkt 1.1 i kapitel 1 i bilaget); sammenligningen finder sted mellem værdier af de sammenlignede loci, der både forekommer i de DNA-profiler, der er udgangspunkt for sammenligningen, og i de DNA-profiler, der er målet for sammenligning (punkt 1.2); der vil være overensstemmelse, hvis alle de sammenlignede loci værdier er de samme (»fuld overensstemmelse«), eller hvis kun en af værdierne er forskellig (»næsten-overensstemmelse«) (punkt 1.2); såvel fuld overensstemmelse som næsten-overensstemmelse skal indberettes (punkt 1.3).
36. Med hensyn til denne mekanisme bemærker den tilsynsførende, at nøjagtig overensstemmelse er en væsentlig betingelse. Jo større antal loci, der matcher, jo mindre sandsynligt er det, at der er en forkert overensstemmelse mellem de DNA-profiler, som er blevet sammenlignet. I det nuværende EU varierer eksistensen og strukturen af DNA-databaserne fra land til land. Der anvendes forskellige antal og forskellige sæt loci i de forskellige lande. Bilaget fastsætter minimumsantallet af loci for overensstemmelse til 6 uden at oplyse om den planlagte fejlmargen for dette system. I den forbindelse bemærker den tilsynsførende, at der i mange lande anvendes et større antal loci for at gøre overensstemmelserne mere nøjagtige og reducere antallet af forkerte overensstemmelser<sup>(1)</sup>. For at vurdere det planlagte systems grad af nøjagtighed korrekt er det derfor vigtigt, at der gives oplysninger om den tilsigtede fejlmargen for hvert antal sammenlignede loci.
37. Dette betyder også, at mindsteantallet af loci er et væsentligt element, og det bør derfor snarere fastsættes i teksten til det nuværende initiativ end i bilaget (der ifølge artikel 18 i initiativet kan ændres af Rådet med kvalificeret flertal uden høring af Parlamentet) for at forhindre, at en nedsættelse af antallet af loci påvirker nøjagtigheden. Der bør tages behørigt hensyn til muligheden for fejl og forkerte overensstemmelser ved at fastsætte, at næsten-overensstemmelser udtrykkeligt skal indberettes som sådanne (så de modtagende myndigheder er klare over, at denne overensstemmelse ikke er så pålidelig som en fuldstændig overensstemmelse).
38. Endvidere anerkender selve initiativet den mulighed, at søgninger og sammenligninger resulterer i flere overensstemmelser, sådan som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 8 i initiativet for så vidt angår DNA-profiler og i kapitel 3 (punkt 1.2) i bilaget for så vidt angår køretøjer. I alle disse tilfælde bør der finde yderligere kontrol sted for at fastslå, hvad de flere overensstemmelser skyldes, og hvilken af disse overensstemmelser der er den rigtige, inden der foretages yderligere udveksling af personoplysninger på grundlag af denne overensstemmelse.
39. Ud fra samme synsvinkel anbefaler den tilsynsførende, at bevidstheden om, at DNA-profiler ikke er entydige identifikatorer, øges, især blandt retshåndhævende instanser, der beskæftiger sig med DNA-sammenligninger og -søgninger: selv fuldstændige overensstemmelser i et vist antal loci udelukker ikke muligheden for forkerte overensstemmelser, dvs. muligheden for, at en person fejlagtigt forbindes med en DNA-profil. Der kan således opstå fejl i forbindelse med DNA-profiler og -søgninger på forskellige stadier: den dårlige kvalitet af DNA-prøver på tidspunktet for indsamlingen, eventuelle tekniske fejl i DNA-analysen, fejl ved dataindlæsningen eller blot på grund af en tilfældig overensstemmelse i de specifikke loci, der sammenlignes. Med hensyn til det sidste punkt er det sandsynligt, at fejlmargenen blive højere, når antallet af loci falder, og når databasen bliver større.
40. En lignende argumentation kan anvendes i forbindelse med nøjagtigheden af fingeraftryksoverensstemmelse. Artikel 12 i initiativet bestemmer, at digitalisering af fingeraftryksoplysninger og overførsel heraf finder sted ved anvendelse af et ensartet dataformat, der er specificeret i kapitel 2 i bilaget. Medlemsstaterne sikrer endvidere, at kvaliteten af fingeraftryksoplysningerne er tilstrækkelig høj til, at oplysningerne kan behandles i det elektroniske fingeraftryksidentifikationssystem (AFIS). Kapitel 2 i bilaget fastsætter nogle detaljer vedrørende det format, der skal anvendes. Derfor bemærker den tilsynsførende, at initiativet og bilaget hertil med henblik på at sikre nøjagtigheden af overensstemmelsesprocessen så vidt muligt bør harmonisere de forskellige AFIS-systemer, der anvendes i medlemsstaterne, og den måde, hvorpå disse systemer anvendes, især med hensyn procentdelen af afvisning af forkerte overensstemmelser. Ifølge den tilsynsførende bør disse oplysninger medtages i den håndbog, der skal udarbejdes i henhold til artikel 18, stk. 2, i initiativet.
41. Et andet meget vigtigt element er, at DNA- (og fingeraftryks-)databaser bør afgrænses præcist, da de afhængigt af medlemsstaterne kan indeholde DNA-profiler eller fingeraftryk af forskellige typer registrerede (kriminelle, mistænkte, andre personer, som var til stede på gerningsstedet, osv.). Trods disse forskelle afgrænser det nuværende initiativ ikke de former for databaser, der vil blive anvendt i de enkelte medlemsstater, og bilaget indeholder endnu ikke erklæringer herom. Der kan derfor forekomme overensstemmelser mellem DNA-data og fingeraftryksdata vedrørende ikke-homogene og ofte ikke relevante kategorier af registrede.
42. Ifølge den tilsynsførende bør initiativet præcisere, hvilke former for registrerede der vil blive inddraget i udvekslingen af data, og hvordan deres forskellige status vil blive meddelt andre medlemsstater som led i en sammenligning eller søgning. Initiativet kan f.eks. fastsætte en forpligtelse til i overensstemmelsesrapporten at oplyse, hvilken type registreret person DNA-dataene eller fingeraftrykkene matcher, for så vidt disse oplysninger er til rådighed for de anmodede myndigheder.

<sup>(1)</sup> F.eks. har den nationale DNA-database i Det Forende Kongerige sat antallet af loci, der anvendes til DNA-profiler, op fra 6 til 10, også med henblik på at gøre systemet mere pålideligt.

### Evalueringen af dataudvekslingen

43. Evalueringen af dataudvekslingen, jf. artikel 21 i initiativet og kapitel 4 i bilaget, hilses velkommen. Disse bestemmelser fokuserer dog udelukkende på den administrative, tekniske og finansielle gennemførelse af elektroniske dataudvekslinger uden overhovedet at nævne evalueringen af gennemførelsen af databeskyttelsesbestemmelserne.
44. Den tilsynsførende foreslår derfor, at der lægges særlig vægt på evalueringen af dataudvekslingernes databeskyttelsesaspekter med særligt fokus på de formål, hvortil dataene er blevet udvekslet, metoderne til underretning af de registrerede, udvekslede datas korrekthed og forkerte overensstemmelser, anmodninger om adgang til personoplysninger, længden af opbevaringsperioder og effektiviteten af sikkerhedsforanstaltningerne. I den forbindelse bør de relevante databeskyttelsesmyndigheder og -eksperter inddrages på behørig vis, f.eks. ved at det fastsættes, at databeskyttelseseksperter skal deltage i evalueringsbesøgene i henhold til kapitel 4 i bilaget, og at de relevante databeskyttelsesmyndigheder skal modtage den evalueringsrapport, der er omhandlet i artikel 20 i initiativet og i kapitel 4 i bilaget.

### Kommunikationsnetværk og de tekniske aspekter af systemet

45. Artikel 4 i initiativet bestemmer, at alle elektroniske dataudvekslinger finder sted ved hjælp af »TESTA II«-kommunikationsnettet. I den forbindelse nævner bilaget på side 76, punkt 54, at systemet er i overensstemmelse med de databeskyttelsesaspekter, der er omhandlet i forordning (EF) nr. 45/2001 (artikel 21, 22 og 23) og direktiv 95/46/EF. Den tilsynsførende anbefaler, at disse oplysninger afklares, også med hensyn til den rolle, som fællesskabsinstitutionerne skal spille i systemet. I den forbindelse bør der tages fuldt hensyn til den tilsynsførendes kontrollerende og rådgivende rolle i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001.
46. Når bilaget er endeligt udformet og indeholder alle detaljer og erklæringer til præcisering af systemets kendetegn, vil den tilsynsførende endvidere overveje, om der skal gives yderligere rådgivning om de mere tekniske aspekter af systemet.

### VI. KONKLUSIONER

- Den tilsynsførende anbefaler, at initiativet og dets bilag drøftes åbent, idet man reelt udnytter bidragene fra alle institutionelle aktører, også i betragtning af den rolle som medlovgiver, Europa-Parlamentet kommer til at spille på dette område, når reformtraktaten — der blev undertegnet den 13. december i Lissabon — træder i kraft.
- Den tilsynsførende opfordrer lovgiveren til i medfør af artikel 30, stk. 1, litra b), i EU-traktatens at sikre, at der er indført en klar, effektiv og samlet retlig ramme vedrørende databeskyttelse — som kombinerer forskellige retsakter med generelle bestemmelser og specifikke garantier — inden det nuværende initiativ træder i kraft.

- I den henseende gentager den tilsynsførende på den ene side, at Rådets Prüm-afgørelser ikke bør træde i kraft, før medlemsstaterne har gennemført en generel rammeafgørelse om databeskyttelse under tredje søjle, der skal fungere som »lex generalis«, ud over hvilken de bestemmelser i Prüm-initiativ, der sikrer særlige garantier og skræddersyede strengere standarder, skal finde anvendelse.
- På den anden side bør lovgiveren præcisere, at de særlige databeskyttelsesregler vedrørende DNA, fingeraftryk og oplysninger fra køretøjsregistre i Prüm-initiativets kapitel 6 ikke blot finder anvendelse på udveksling af disse oplysninger, men også på indsamling, opbevaring og national behandling, samt på levering af yderligere personoplysninger inden for rammene af Rådets afgørelse.
- Den tilsynsførende anbefaler, at man gør foranstaltningerne mere gennemsigtige ved snarest muligt at udarbejde en endelig udgave af bilaget, og at man indfører mekanismer med henblik på at oplyse borgerne om systemets kendetegn, om deres rettigheder og om, hvordan de skal udøve dem.
- Den tilsynsførende opfordrer lovgiveren til at tage behørigt hensyn til størrelsen af systemet under de videre drøftelser om det nuværende initiativ ved at sikre, at stigningen i antallet af deltagende medlemsstater ikke medfører en nedgang i effektiviteten. Der bør navnlig indføres særlige formater for datakommunikation, også under hensyntagen til sprogforskellene, i gennemførelsesbestemmelserne, og nøjagtigheden af dataudvekslingen bør konstant overvåges.
- Den tilsynsførende anbefaler, at den væsentlige rolle, som de relevante databeskyttelsesmyndigheder spiller, udtrykkeligt anerkendes i artiklerne om ændring af gennemførelsesbestemmelserne og deres bilag (artikel 18), om medlemsstaternes gennemførelse af databeskyttelsesbestemmelserne (artikel 20) og om evalueringen af dataudvekslingen (artikel 21). Initiativet bør endvidere sikre, at medlemsstaterne stiller de (ekstra) midler til rådighed for databeskyttelsesmyndighederne, der er nødvendige for, at de kan udføre de kontrolopgaver, der følger af gennemførelsen af det foreslåede system, og at de kompetente databeskyttelsesmyndigheder regelmæssigt mødes på EU-plan for at koordinere deres aktiviteter og harmonisere anvendelsen af disse instrumenter.
- Den tilsynsførende opfordrer derfor endnu engang lovgiveren til endnu engang at indsætte en klar og rummelig definition af personoplysninger. I den henseende bør gennemførelsesbestemmelserne også præcisere anvendelsen af databeskyttelsesbestemmelserne på uidentificerede DNA-profiler — der endnu ikke er blevet henført til en identificeret person. Den tilsynsførende minder endnu en gang om, at definitionen af »ikke-kodende del af DNA« bør gøres dynamisk ved, at der indføres en forpligtelse til ikke længere at anvende de DNA-markører, der på grund af den videnskabelige udvikling kan give oplysninger om bestemte arvelige kendetegn.

- Den tilsynsførende anbefaler, at der i forbindelse med elektroniske søgninger og sammenligninger tages hensyn til nøjagtigheden af overensstemmelsesprocessen.
- Dette betyder, at der med hensyn til DNA-sammenligninger og -søgninger bør oplyses om den påtænkte fejlmargen for hvert antal sammenlignede loci, at næsten-overensstemmelser udtrykkelig bør indberettes som sådanne, at der skal gennemføres yderligere kontrol i tilfælde af flere overensstemmelser, og at bevidstheden om, at DNA-profiler ikke er entydige identifikatorer, bør øges. For så vidt angår fingeraftryk bør initiativet så vidt muligt harmonisere de forskellige AFIS-systemer, der anvendes i medlemsstaterne, og den måde, hvorpå disse systemer anvendes, navnlig med hensyn til procentdelen af afvisning af forkerte overensstemmelser.
- Endvidere bør DNA- og fingeraftryksdatabaser afgrænses præcist, da de afhængigt af medlemsstaterne kan indeholde DNA-profiler eller fingeraftryk af forskellige typer registrerede. Initiativet bør præcisere, hvilke former for registrerede der vil blive inddraget i udvekslingen af data, og hvordan deres forskellige status vil blive meddelt andre medlemsstater som led i en sammenligning eller søgning.
- Den tilsynsførende foreslår, at der lægges særlig vægt på evalueringen af databeskyttelsesaspekterne af dataudvekslinger med særligt fokus på de formål, hvortil dataene er blevet udvekslet, metoderne til underretning af de registrerede, nøjagtigheden af de udvekslede data og forkerte overensstemmelser, anmodninger om adgang til personoplysninger, længden af opbevaringsperioder og effektiviteten af sikkerhedsforanstaltningerne. I den forbindelse bør de relevante databeskyttelsesmyndigheder og eksperter inddrages på behørig vis.
- Den tilsynsførende anbefaler, at anvendelsen af »TESTA II«-kommunikationsnettet og dets overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 præciseres, også for så vidt angår den rolle, som fællesskabsinstitutionerne skal spille i systemet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. december 2007.

Peter HUSTINX

*Europæisk Tilsynsførende for Databeskyttelse*