

# DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

## Resumé af udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde og Uddannelse på Retshåndhævelsesområdet (Europol) samt om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA

(Den fulde ordlyd af denne udtalelse findes på EN, FR og DE på Den Tilsynsførendes websted under: <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 38/03)

### I. Indledning

#### I.1. Baggrund for udtalelsen

1. Den 27. marts 2013 vedtog Kommissionen forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde og Uddannelse på Retshåndhævelsesområdet (Europol) og om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA (i det følgende benævnt »forslaget«). Kommissionen sendte samme dag forslaget til høring hos Den Tilsynsførende, der modtog det den 4. april 2013.
2. Inden forslaget blev vedtaget, havde Den Tilsynsførende mulighed for at fremsætte uformelle bemærkninger. Den Tilsynsførende hilser med tilfredshed, at der er blevet taget hensyn til mange af disse bemærkninger.
3. Den Tilsynsførende glæder sig over, at han er blevet hørt af Kommissionen, og at der er medtaget en henvisning til høringen i præambelen til forslaget.
4. Den Tilsynsførende blev også hørt om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om etablering af en europæisk ordning for uddannelse i retshåndhævelse<sup>(1)</sup>, der blev vedtaget sammen med forslaget. Han vil dog undlade at afgive en separat udtalelse om denne meddelelse, da han kun har meget få bemærkninger, som er medtaget i del IV i denne udtalelse.

#### I.2. Formålet med forslaget

5. Forslaget bygger på artikel 88 og artikel 87, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og har følgende formål<sup>(2)</sup>:
  - at bringe Europol i overensstemmelse med Lissabontraktaten ved at vedtage et retsgrundlag efter den almindelige lovgivningsprocedure
  - at opfylde målene i Stockholmprogrammet ved at gøre Europol til knudepunkt for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og etablere europæiske uddannelsesordninger og udvekslingsprogrammer for alt relevant retshåndhævelsespersonale
  - at tildele Europol nye ansvarsområder ved at overtage Cepols opgaver og tilvejebringe et retsgrundlag for EU's center til bekæmpelse af it-kriminalitet
  - at sikre en stærk databeskyttelsesordning, navnlig ved at styrke kontrolstrukturen
  - at forbedre Europols ledelse ved at tilstræbe øget effektivitet og bringe Europol i overensstemmelse med principperne i den fælles tilgang til decentrale EU-agenturer.

Den Tilsynsførende understreger, at forslaget er af stor betydning for behandling af personoplysninger. Behandlingen af oplysninger, herunder personoplysninger, er en af de vigtigste grunde til Europols eksistens. På det nuværende stadium af EU's udvikling henhører operationelt politiarbejde fortsat under medlemsstaternes kompetence. Denne opgave bliver dog mere og mere grænseoverskridende, og EU yder støtte ved at tilvejebringe, udveksle og undersøge oplysninger.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 172 final.

<sup>(2)</sup> Del 3 i begrundelsen.

### I.3. Formålet med udtalelsen

6. I denne udtalelse vil der blive fokuseret på de mest relevante ændringer i Europols retsgrundlag set ud fra et databeskyttelsessynspunkt. Først vil den juridiske baggrund, dens udvikling og konsekvenserne for Europol blive analyseret. Derefter vil de vigtigste ændringer blive uddybet, nemlig følgende:

- den nye informationsstruktur for Europol, der indebærer en sammenlægning af de forskellige databaser og dens konsekvenser for princippet om formålsbegrænsning
- styrkelsen af databeskyttelsestilsynet
- videregivelse og udveksling af personoplysninger og andre oplysninger med fokus på udveksling af personoplysninger med tredjelande.

7. Derefter vil udtalelsen gennemgå en række specifikke bestemmelser i forslaget med hovedvægt på kapitel VII (artikel 34-48) om databeskyttelsesgarantier.

## V. Konklusioner

### Generelt

167. Den Tilsynsførende understreger, at forslaget er af stor betydning for behandling af personoplysninger. Behandlingen af oplysninger, herunder personoplysninger, er en af de vigtigste grunde til Europols eksistens, og forslaget indebærer allerede et højt databeskyttelsesniveau. Denne detaljerede udtalelse er derfor blevet vedtaget med det formål at styrke forslaget yderligere.

168. Den Tilsynsførende bemærker, at den nuværende Europol-afgørelse omfatter en stærk databeskyttelsesordning og finder, at dette niveau ikke bør sænkes, uafhængigt af drøftelserne om det foreslåede databeskyttelsesdirektiv. Dette bør anføres i betragtningerne.

169. Den Tilsynsførende glæder sig over, at forslaget bringer Europol i overensstemmelse med kravene i artikel 88, stk. 2, i TEUF, hvilket vil sikre, at Europols aktiviteter får fordel af, at samtlige berørte EU-institutioner inddrages fuldt ud.

170. Den Tilsynsførende ser med tilfredshed på artikel 48 i forslaget, ifølge hvilken forordning (EF) nr. 45/2001, herunder bestemmelserne om tilsyn, finder fuld anvendelse på personaleoplysninger og administrative oplysninger. Han beklager dog, at Kommissionen ikke har valgt at anvende forordning (EF) nr. 45/2001 på Europols kerneaktiviteter og kun lade forslaget gælde for supplerende særregler og undtagelser, som tager behørigt hensyn til de særlige forhold, der kendetegner retshåndhævelsesområdet. Han bemærker imidlertid, at det udtrykkeligt fremgår af betragtning 32 i forslaget, at databeskyttelsesreglerne i Europol bør styrkes og trække på de principper, der ligger til grund for forordning (EF) nr. 45/2001. Disse principper er også et vigtigt referencepunkt for denne udtalelse.

171. Den Tilsynsførende anbefaler, at det i betragtningerne til forslaget anføres, at den nye databeskyttelsesramme for EU's institutioner og organer vil finde anvendelse på Europol, så snart den er vedtaget. Endvidere bør anvendelsen af den databeskyttelsesordning, der gælder for EU's institutioner og organer, på Europol præciseres i det instrument, der skal erstatte forordning (EF) nr. 45/2001, sådan som det først blev bekendtgjort i 2010, i forbindelse med revisionen af databeskyttelsespakken. Senest fra tidspunktet for vedtagelsen af den nye generelle ramme bør de vigtigste nye elementer i databeskyttelsesreformen (dvs. princippet om ansvarlighed, konsekvensanalyse af databeskyttelse, indbygget privatlivsbeskyttelse og privatlivsbeskyttelse som standard og underretning om brud på datasikkerheden) også finde anvendelse på Europol. Dette bør også nævnes i betragtningerne.

### Europols nye informationsstruktur

172. Den Tilsynsførende forstår behovet for fleksibilitet i forbindelse med den ændrede situation og i lyset af, at Europols opgaver udvikler sig konstant. Den eksisterende informationsstruktur er ikke nødvendigvis et benchmark for fremtiden. Det er op til EU-lovgiverens skøn at fastlægge Europols informationsstruktur. I sin rolle som rådgiver for EU-lovgiveren fokuserer Den Tilsynsførende på spørgsmålet om, hvorvidt lovgivernes valg er begrænset af principperne om databeskyttelse.

173. I forbindelse med forslaget artikel 24 anbefaler han følgende:

- at begreberne strategisk, tematisk og operationel analyse defineres i forslaget, og at muligheden for at behandle personoplysninger i forbindelse med strategisk eller tematisk analyse fjernes, medmindre der gives en god begrundelse
- at der med hensyn til artikel 24, stk. 1, litra c), klart fastlægges et specifikt formål med hvert tilfælde af operationel analyse, og at der fastsættes krav om, at der kun vil blive behandlet relevante personoplysninger i overensstemmelse med det fastlagte specifikke formål
- at følgende elementer tilføjes i forslaget: i) alle krydskontroloperationer, der udføres af Europols analytikere, skal begrundes specifikt, ii) genfindning af data efter en søgning skal begrænses til det strengt nødvendige og begrundes specifikt, iii) det skal sikres, at alle krydskontroloperationer kan spores, og iv) kun bemyndiget personale med ansvar for det formål, hvortil oplysningerne oprindeligt blev indsamlet, kan ændre disse oplysninger. Dette ville være i tråd med den nuværende praksis i Europol.

#### *Styrkelse af databeskyttelsestilsynet*

174. Det anerkendes i artikel 45 i forslaget, at tilsyn med databehandling som omhandlet i forslaget er en opgave, der også kræver aktiv deltagelse af nationale databeskyttelsesmyndigheder<sup>(1)</sup>. Samarbejdet mellem Den Tilsynsførende og de nationale tilsynsmyndigheder er afgørende for et effektivt tilsyn på dette område.

175. Den Tilsynsførende ser med tilfredshed på artikel 45 i forslaget. Denne artikel fastlægger, at de nationale myndigheders databehandling er underlagt nationalt tilsyn, og afspejler således den centrale rolle, de nationale tilsynsmyndigheder spiller. Han ser også med tilfredshed på kravet om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal holde Den Tilsynsførende underrettet om eventuelle foranstaltninger, som de træffer med hensyn til Europol.

176. Den Tilsynsførende hilser følgende velkommen:

- bestemmelserne om tilsyn, der tilvejebringer en stærk arkitektur for tilsynet med databehandling. Der tages hensyn til ansvarsopgaverne på nationalt plan og EU-plan, og der etableres et system, der skal koordinere alle involverede databeskyttelsesmyndigheder
- anerkendelsen i forslaget af Den Tilsynsførendes rolle som den myndighed, der er oprettet for at føre tilsyn med alle EU's institutioner og organer
- artikel 47 om samarbejde og koordination med de nationale tilsynsmyndigheder, men foreslår, at det præciseres, at det påtænkte samarbejde omfatter både bilateralt og kollektivt samarbejde. Betydningen af samarbejdet mellem de forskellige tilsynsmyndigheder bør fremhæves yderligere i en betragtning, og der bør gives eksempler på, hvordan et sådant samarbejde bedst kan styrkes.

#### *Videregivelse*

177. Den Tilsynsførende foreslår, at der i artikel 26, stk. 1, i forslaget indsættes et punktum om, at medlemsstaternes kompetente myndigheder skal vurdere og søge oplysninger efter »behov for at vide«-princippet og i det omfang, det er nødvendigt for den retmæssige udførelse af deres opgaver. Artikel 26, stk. 2, bør ændres og tilpasses artikel 27, stk. 2.

178. Den Tilsynsførende glæder sig over, at videregivelse til tredjelande og internationale organisationer i princippet kun kan finde sted på grundlag af en vurdering af, om beskyttelsesniveauet er tilstrækkeligt, eller en bindende aftale, som giver tilstrækkelige garantier. En bindende aftale vil skabe retlig sikkerhed og sikre, at Europol fuldt ud lever op til sit ansvar for videregivelsen. Der bør altid kræves en bindende aftale for omfattende, strukturelle og gentagne videregivelser. Han har imidlertid forståelse for, at der er situationer, hvor der ikke kan kræves en bindende aftale. Disse situationer bør være en undtagelse, bygge på et reelt behov og kun tillades i begrænsede tilfælde, og der kræves stærke — både materielle og proceduremæssige — garantier.

<sup>(1)</sup> Se også resolution 4 fra de europæiske databeskyttelsesmyndigheders forårskonference (den 16.-17. maj 2013 i Lissabon).

179. Den Tilsynsførende anbefaler på det kraftigste, at Europols mulighed for at tage medlemsstaternes samtykke for givet fjernes. Den Tilsynsførende anbefaler også, at samtykke gives »inden videregivelsen« i andet punktum i artikel 29, stk. 4. Den Tilsynsførende anbefaler endvidere, at der i artikel 29 tilføjes et stykke om, at Europol skal føre detaljerede registre over videregivelser af personoplysninger.

180. Den Tilsynsførende anbefaler, at der i forslaget tilføjes en overgangsbestemmelse vedrørende eksisterende samarbejdsaftaler om Europols videregivelser af personoplysninger. Denne bestemmelse bør fastlægge, at der skal foretages en revision af disse aftaler inden for en rimelig frist med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med kravene i forslaget. Denne bestemmelse bør medtages i forslagets materielle bestemmelser og indeholde en frist på højst to år efter forslagets ikrafttræden.

181. Af hensyn til gennemsigtigheden anbefaler Den Tilsynsførende også, at det i slutningen af artikel 31, stk. 1, tilføjes, at Europol skal gøre listen over sine internationale aftaler og samarbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer offentligt tilgængelig ved at lægge denne regelmæssigt ajourførte liste ud på sit websted.

182. Den Tilsynsførende anbefaler, at det udtrykkeligt tilføjes i artikel 31, stk. 2, at undtagelser ikke nødvendigvis gælder for hyppige, omfattende og strukturelle videregivelser, med andre ord for kategorier af videregivelser (og ikke kun for lejlighedsvisse videregivelser).

183. Den Tilsynsførende anbefaler, at der indsættes et specifikt stykke om videregivelser, som skal finde sted med Den Tilsynsførendes tilladelse. Dette stykke, der logisk set bør stå før stykket om undtagelser, skal bestemme, at Den Tilsynsførende kan give tilladelse til en videregivelse eller en kategori af videregivelser, hvis Europol giver tilstrækkelige garantier, hvad angår beskyttelse af privatlivets fred og af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, samt hvad angår udøvelse af de dermed forbundne rettigheder. Derudover skal denne tilladelse gives inden videregivelsen/kategorien af videregivelser for en periode på højst et år, som kan forlænges.

#### Andre anbefalinger

184. Udtalelsen indeholder et stort antal andre anbefalinger, der har til formål at forbedre forslaget yderligere. I det følgende er der anført nogle vigtige anbefalinger.

- a) Europols mulighed for at få direkte adgang til nationale databaser (artikel 23) bør fjernes.
- b) Såfremt adgangen vedrører EU-informationssystemer, gives der kun adgang på hit/no hit-basis (dvs. et positivt eller et negativt svar). Eventuelle oplysninger om et »hit« bør meddeles Europol, efter at medlemsstaten (såfremt adgangen vedrører oplysninger fra en medlemsstat), EU-organet eller den internationale organisation udtrykkeligt har godkendt og givet tilladelse til videregivelsen med forbehold af den vurdering, der er omhandlet i artikel 35 i forslaget. Den Tilsynsførende anbefaler, at disse betingelser fastsættes i artikel 23 i forslaget.
- c) Artikel 35 i forslaget bør styrkes ved at gøre den vurdering, som skal foretages af den medlemsstat, der meddeler oplysningerne, obligatorisk. Den Tilsynsførende foreslår, at ordene »så vidt muligt« udelades i artikel 35, stk. 1 og 2, og at artikel 36, stk. 4, ændres tilsvarende.
- d) Oversigten over alle personaleoplysninger som omhandlet i artikel 36, stk. 2, erstattes af statistikker over disse oplysninger for hvert formål. Da de særlige kategorier af registrerede, der er omhandlet i artikel 36, stk. 1, også fortjener særlig opmærksomhed, foreslår Den Tilsynsførende, at der medtages statistikker over disse oplysninger.
- e) Der indsættes en bestemmelse i forslaget om, at Europol skal have en gennemsigtig og lettilgængelig politik for behandling af personoplysninger og for udøvelse af de registreredes rettigheder i en letforståelig form og i et klart og forståeligt sprog. Det bør også fremgå af bestemmelsen, at denne politik skal være lettilgængelig på Europols websted samt på de nationale tilsynsmyndigheders websteder.
- f) Eftersom artikel 41 ikke klart definerer alle involverede parter ansvar, bør det med hensyn til artikel 41, stk. 4, gøres klart, at ansvaret for overholdelsen af alle gældende principper for databeskyttelse (og ikke kun for »lovligheden af videregivelsen«) ligger hos afsenderen af oplysningerne. Den Tilsynsførende anbefaler, at artikel 41 ændres tilsvarende.

- g) Det tilføjes i (en) materiel(le) bestemmelse(r) i forslaget, at: i) der skal udføres en konsekvensanalyse svarende til den, der er beskrevet i den foreslåede forordning om databeskyttelse, for al behandling af personoplysninger, ii) princippet om indbygget privatlivsbeskyttelse og privatlivsbeskyttelse som standard skal finde anvendelse på oprettelsen eller forbedringen af systemer til behandling af personoplysninger, iii) den registeransvarlige skal vedtage politikker og gennemføre passende foranstaltninger for at sikre og kunne godtgøre overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne og sikre, at foranstaltningernes effektivitet kontrolleres, og iv) Europols databeskyttelsesansvarlige og, om nødvendigt, tilsynsmyndighederne inddrages i drøftelserne om behandling af personoplysninger.

Han fremsatte også et par forslag i relation til den meddelelse, der blev vedtaget parallelt med forslaget.

Udfærdiget i Bruxelles, den 31. maj 2013.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse*

---