

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

**Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om Konungariket Belgiens, Republiken Bulgariens, Republiken Estlands, Konungariket Spaniens, Republiken Frankrikes, Republiken Italiens, Republiken Ungerns, Republiken Polens, Republiken Portugals, Rumäniens, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges initiativ inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern, och om Konungariket Belgiens, Republiken Bulgariens, Republiken Estlands, Konungariket Spaniens, Republiken Österrikes, Republiken Sloveniens och Konungariket Sveriges initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området**

(2010/C 355/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA  
YTTRANDE

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-  
sätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grund-  
läggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv  
95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda  
personer med avseende på behandling av personuppgifter och  
om det fria flödet av sådana uppgifter <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning  
(EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för  
enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen  
behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för så-  
dana uppgifter, särskilt artikel 41 <sup>(2)</sup>,

med beaktande av rådets rambeslut 2008/977/RIF av den  
27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behand-  
las inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt sam-  
arbete <sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

## I. INLEDNING

1. Ökande ansträngningar att förbättra det straffrättsliga sam-  
arbetet har gjorts under de senaste åren. Detta område, som  
nu har en viktig position i Stockholmsprogrammet <sup>(4)</sup>, kän-  
netecknas av att de personuppgifter som berörs är av sär-  
skilt känslig natur och av de följder behandling av person-  
uppgifter i detta sammanhang kan ha för de registrerade.
2. Därför har Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) ägnat sär-  
skilt uppmärksamhet åt denna fråga <sup>(5)</sup> och avser genom  
detta yttrande att än en gång understryka behovet av skydd  
för grundläggande rättigheter som en hörnsten när det gäl-  
ler området med frihet, säkerhet och rättvisa, såsom anges i  
Stockholmsprogrammet.
3. Detta yttrande är en reaktion på två initiativ till direktiv  
från ett antal medlemsstater, i enlighet med artikel 76 i  
EUF-fördraget, nämligen

<sup>(4)</sup> Europeiska rådet, Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert  
Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (2010/C 115/01),  
kapitel 3, "Att förenkla medborgarnas liv: ett lagens och rättvisans  
Europa", EUT C 115, 4.5.2010, s. 1; se även Europeiska datatillsyns-  
mannens yttrande om kommissionens meddelande till Europaparla-  
mentet och rådet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i  
allmänhetens tjänst, EUT C 276, 17.11.2009, s. 8.

<sup>(5)</sup> Europeiska datatillsynsmannen har under de senaste åren antagit ett  
stort antal yttranden och kommentarer om initiativ som rör området  
med frihet, säkerhet och rättvisa. Alla dessa finns på datatillsyns-  
mannens webbplats.

- a) initiativet från 12 medlemsstater till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern (EPO-initiativet) som presenterades i januari 2010 <sup>(6)</sup>, och
- b) initiativet från 7 medlemsstater till Europaparlamentets och rådets direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EIO-initiativet), som presenterades i april 2010 <sup>(7)</sup>.
4. Rådgivning om dessa initiativ omfattas av datatillsynsmannen ansvarsområde i enlighet med artikel 41 i förordning (EG) nr 45/2001 när det gäller att ge råd till EU-institutioner och EU-organ i alla frågor som rör behandling av personuppgifter. Detta yttrande innehåller därför synpunkter på initiativen i den mån dessa gäller behandling av personuppgifter. Europeiska datatillsynsmannen avger detta yttrande på eget initiativ eftersom ingen begäran om rådgivning har lämnats <sup>(8)</sup>.
5. Datatillsynsmannen påminner om att kommissionen i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 ska samråda med datatillsynsmannen när kommissionen antar ett lagförslag som rör skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter. Denna skyldighet gäller inte i strikt mening för initiativ från medlemsstaterna, men sedan Lissabonfördraget trädde i kraft gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet även området polisiärt och straffrättsligt samarbete, med ett särskilt undantag i enlighet med artikel 76 i EUF-fördraget, nämligen att en fjärdedel av medlemsstaterna kan ta initiativ till EU-åtgärder. Enligt Lissabonfördraget ska dessa initiativ i möjligaste mån vara anpassade till kommissionens förslag, och skyddsregler som rör förfarandet ska om möjligt tillämpas. Därför åtföljs dessa initiativ av en konsekvensbedömning.
6. Det är mot denna bakgrund som datatillsynsmannen dels beklagar att han inte rådfrågades när initiativen lades fram, dels rekommenderar rådet att inrätta ett förfarande inom vilket samråd med datatillsynsmannen äger rum när medlemsstaterna lägger fram ett initiativ som rör behandlingen av personuppgifter.
7. Trots att de båda initiativen har olika syften – dvs. att förbättra skyddet för brottsoffer respektive samarbetet

över gränserna i straffrättsliga frågor genom gränsöverskridande inhämtning av bevis – finns det viktiga likheter mellan dem:

- a) De bygger båda på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden <sup>(9)</sup>.
- b) De har sin grund i Stockholmsprogrammet <sup>(10)</sup>.
- c) De möjliggör utbyte av personuppgifter mellan medlemsstaterna (se punkterna 10 och 13 och avsnitt II.4).

Därför anser datatillsynsmannen att det är lämpligt att granska initiativen tillsammans.

8. Det ska i detta sammanhang nämnas att Europeiska kommissionen nyligen har tagit upp frågan om insamling av bevis i syfte att överlämna dessa till behöriga myndigheter i andra medlemsstater (vilket är det särskilda ändamålet med EIO-initiativet). En grönbok <sup>(11)</sup> (vars samrådsfas nu är slut <sup>(12)</sup>) offentliggjordes av kommissionen i slutet av 2009. Kommissionens syfte, som kan härledas från *Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet* <sup>(13)</sup>, var att 2011 lämna ett lagstiftningsförslag om ett övergripande system för bevisupptagning i brottmål som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande och omfattar alla typer av bevisning <sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Denna princip, som infördes genom Wienhandlingsplanen (Handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, text antagen av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 1998, EGT C 19, 23.1.1999, s. 1, punkt 45 f), har formulerats tydligt i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, i punkterna 33 och 35–37.

<sup>(10)</sup> Ett tredje initiativ (inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tolkning och översättning i brottmål, den 22 januari 2010, 2010/0801) har samma ursprung, men ingen hänsyn tas till detta initiativ här, eftersom det inte innefattar frågor som rör skyddet av personuppgifter. Se även Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tolkning och översättning i brottmål, 9.3.2010, KOM(2010) 82 slutlig, som rör samma ämne.

<sup>(11)</sup> Grönbok om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol, KOM(2009) 624 slutlig, 11.11.2009.

<sup>(12)</sup> De olika och i vissa fall motstridiga svaren beaktas av Europeiska kommissionen och kan läsas på: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0004\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0004_en.htm)

<sup>(13)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna. Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet, Bryssel den 20.4.2010, KOM(2010) 171 slutlig, sid 18.

<sup>(14)</sup> Det är för närvarande oklart hur en möjlig framtida rättsakt kommer att samverka med EIO-initiativet.

<sup>(6)</sup> EUT C 69, 18.3.2010, s. 5.

<sup>(7)</sup> EUT C 165, 24.6.2010, s. 22.

<sup>(8)</sup> Europeiska datatillsynsmannen har även tidigare antagit yttranden om initiativ från medlemsstaterna: se t.ex. Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 4 april 2007 om initiativet från 15 medlemsstater inför antagandet av rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT C 169, 21.7.2007, s. 2) och Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 25 april 2008 om initiativet från 14 medlemsstater inför antagandet av rådets beslut om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF (EUT C 310, 5.12.2008, s. 1).

## II. STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE OCH BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER INOM RAMEN FÖR EPO- OCH EIO-INITIATIVEN

### II.1 Initiativens bakgrund

9. Ovannämnda initiativ ligger i linje med trenden för EU:s åtgärder under de senaste åren när det gäller ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Sedan september 2001 har insamling och delning av information inom Europeiska unionen (och med tredje länder) ökat betydligt, också tack vare utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och ett antal EU-rättsakter som har främjat denna utveckling. Även EPO- och EIO-initiativen syftar till att förbättra utbytet av information om fysiska personer inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

### II.2 EPO-initiativet

10. EPO-initiativet – som bygger på artikel 82.1 d i EUF-fördraget – har tyngdpunkten på skyddet av brottsoffer, särskilt kvinnor, och syftar till att garantera ett effektivt skydd för offer inom Europeiska unionen. För att uppnå detta mål tillåter EPO-initiativet en utvidgning av de skyddsåtgärder som räknas upp i artikel 2.2 i initiativet och som antagits enligt en medlemsstats lagstiftning (den utfärdande staten) till en annan medlemsstat till vilken den skyddade personen flyttar (den verkställande staten) utan att offret behöver inleda nya förfaranden eller på nytt lägga fram bevis i den verkställande staten.
11. De skyddsåtgärder som (på offrets begäran) ålagts den person som är orsak till fara syftar därför till att skydda offrets liv, fysiska och psykiska integritet, frihet eller sexuella integritet inom EU, oberoende av nationella gränser, och syftar till att förebygga nya brott mot samma offer.
12. En europeisk skyddsorder ska utfärdas på offrets begäran i den utfärdande (medlems)staten av rättslig (eller motsvarande) myndighet. Processen består av följande steg:

- a) Den utfärdande staten begär en europeisk skyddsorder.
- b) Vid mottagande av skyddsordern antar den verkställande staten ett beslut enligt sin nationella lagstiftning om fortsatt skydd av den berörda personen.

13. För att detta mål ska kunna uppnås måste administrativa åtgärder införas. Dessa kommer delvis att omfatta utbytet av personuppgifter mellan utfärdande och verkställande medlemsstater om den berörda personen (offret) och den person som orsakar fara. Utbytet av personuppgifter omfattas av följande bestämmelser:

- a) Enligt artikel 6 ska den europeiska skyddsordern som sådan innehålla många personuppgifter, i enlighet med punkterna a, e, f, g och h samt bilaga I.
- b) De skyldigheter som den behöriga myndigheten i den verkställande staten har enligt artikel 8.1 kräver behandling av personuppgifter, särskilt skyldigheten till under rättelse om alla överträdelser av skyddsåtgärden (artikel 8.1 d och bilaga II).
- c) Skyldigheter för de behöriga myndigheterna i den verkställande och den utfärdande staten i samband med att skyddsordern och/eller skyddsåtgärderna har ändrats, löpt ut eller återkallats (artikel 14).

14. Den information som nämns i föregående stycke måste utan tvekan anses omfattas av dataskyddslagstiftningens breda definition av personuppgifter, "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person"<sup>(15)</sup>, som förklaras mer ingående av EU:s artikel 29-arbetsgrupp. EPO-initiativet gäller information om en enskild person (offret eller den person som orsakar fara) eller information som används eller sannolikt kommer att användas för att utvärdera, hantera på ett visst sätt eller påverka en enskild persons status (särskilt den person som orsakar fara)<sup>(16)</sup>.

### II.3 EIO-initiativet

15. EIO-initiativet – som bygger på artikel 82.1 a i EUF-fördraget – kräver att medlemsstaterna samlar in, lagrar och överför bevisning, även om denna ännu inte finns tillgänglig inom det nationella rättssystemet. Initiativet går därför utöver den princip om tillgänglighet som lades fram i Haagprogrammet från 2004 som en innovativ strategi för

<sup>(15)</sup> Se artikel 2 a i rådets rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt artikel 2 a i direktiv 95/46/EG och artikel 2 a i förordning (EG) nr 45/2001.

<sup>(16)</sup> Se EU:s artikel 29-arbetsgrupps yttrande 4/2007 om begreppet personuppgifter, WP 136, antaget den 20 juni 2007, s. 10.

gränsöverskridande utbyte av information om brottsbekämpning<sup>(17)</sup>. Initiativet går också längre än rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder som endast gäller (given) bevisning som redan finns<sup>(18)</sup>.

16. En europeisk utredningsorder ska utfärdas för att en eller flera specifika utredningsåtgärder ska utföras i den verkställande staten i syfte att samla in bevisning (även sådan som inte föreligger när ordern utfärdas) och överföra denna bevisning (artikel 12). Utredningsordern gäller nästan alla utredningsåtgärder (se skälen 6 och 7 i initiativet).
17. Syftet med EIO-initiativet är att skapa ett enda, effektivt och flexibelt instrument för att erhålla bevisning som finns i en annan medlemsstat inom ramen för brottmål, i stället för det mer komplexa nuvarande rättsliga instrument som används av rättsliga myndigheter (och som bygger dels på ömsesidigt rättsligt bistånd, dels på ömsesidigt erkännande)<sup>(19)</sup>.
18. Det är uppenbart att bevisning som samlats in med hjälp av en utredningsorder (se även bilaga A till initiativet) kan innehålla personuppgifter, såsom i fallet med uppgifter om bankkonton (artikel 23), information om banktransaktioner (artikel 24) och övervakning av banktransaktioner (artikel 25), eller skulle kunna omfatta överföring av personuppgifter (såsom i fallet med video- eller telefonkonferenser, i enlighet med artiklarna 21 och 22).
19. Av dessa skäl har EIO-initiativet en betydande inverkan på rätten till skydd av personuppgifter. Även med tanke på att genomförandedatum för rambeslut 2008/978/RIF ännu inte har passerat (och att det därför är svårt att bedöma

<sup>(17)</sup> Principen om tillgänglighet enligt Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa innebär att en brottsbekämpande tjänsteman i en av unionens medlemsstater som behöver information för att utföra sina uppgifter kan få denna från en annan medlemsstat och att den brottsbekämpande myndigheten i den andra medlemsstat som innehar denna information kommer att göra den tillgänglig för det angivna ändamålet, med hänsyn tagen till behov med anknytning till pågående utredningar i den medlemsstaten. Se i denna fråga Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till rådets rambeslut om utbyte av uppgifter enligt principen om tillgänglighet (KOM(2005) 490 slutlig), EUT C 116, 17.5.2006, s. 8.

<sup>(18)</sup> Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden, EUT L 350, 30.12.2008, s. 72.

<sup>(19)</sup> För närvarande finns två rättsakter om ömsesidigt erkännande som är tillämpliga på inhämtande av bevis: rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45) och rådets rambeslut 2008/978/RIF, som citeras i fotnot 18.

rättsaktens effektivitet och behovet av ytterligare rättsliga åtgärder)<sup>(20)</sup> påminner datatillsynsmannen om behovet av återkommande kontroll av effektiviteten och proportionaliteten av rättsliga åtgärder som antas inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, i ljuset av dataskyddsprinciperna<sup>(21)</sup>. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att en utvärderingsklausul läggs till i EIO-initiativet som kräver att medlemsstaterna regelbundet rapporterar om rättsaktens tillämpning och att kommissionen sammanställer dessa rapporter och i relevanta fall lägger fram lämpliga ändringsförslag.

#### II.4 Behandling av personuppgifter som planeras enligt EPO- och EIO-initiativen

20. Såsom beskrivs ovan i punkterna 13, 14 och 18 står det klart att personuppgifter enligt förslagen till direktiv kommer att behandlas och utbytas av behöriga myndigheter i de olika medlemsstaterna. Under dessa omständigheter skyddas den registrerade av den grundläggande rätt till skydd av personuppgifter som fastställs i artikel 16 i EFU-fördraget och artikel 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.
21. Trots detta uppskattas risken för inkräktande på grundläggande rättigheter i den detaljerade redogörelse som åtföljer EPO-initiativet till "0" (noll)<sup>(22)</sup>, och i den konsekvensanalys som ingår i den detaljerade redogörelse som åtföljer EIO-initiativet tas dataskyddsfrågor inte upp<sup>(23)</sup>.
22. Datatillsynsmannen beklagar dessa slutsatser och understryker vikten av dataskydd i det särskilda sammanhang i vilket personuppgifterna behandlas, nämligen
- det breda området för straffrättsligt samarbete,
  - att uppgifterna ofta är av känslig karaktär och vanligen erhålls av polis och rättsliga myndigheter som en följd av en utredning,
  - uppgifternas möjliga innehåll, särskilt när det gäller EIO-initiativet, som skulle omfatta alla typer av bevisning, och
- <sup>(20)</sup> Enligt artikel 23.1 i rambeslut 2008/978/RIF ska "medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut före den 19 januari 2011".
- <sup>(21)</sup> Även enligt punkt 1.2.3 i Stockholmsprogrammet ska nya lagstiftningsinitiativ läggas fram först efter en kontroll av att proportionalitetsprincipen efterlevs.
- <sup>(22)</sup> Detaljerad redogörelse för att bedöma efterlevnaden av principerna om subsidiaritet och proportionalitet i enlighet med artikel 5 i protokoll (nr 2) till Lissabonfördraget av den 6 januari 2010.
- <sup>(23)</sup> Detaljerad redogörelse av den 23 juni 2010, Interinstitutionellt ärende 2010/0817 (COD) hänvisar uttryckligen endast till rätten till frihet och säkerhet och rätten till god förvaltning (se s. 25 och 41).

- d) den möjliga överföringen av bevisning utanför EU, i enlighet med artikel 13 i rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete <sup>(24)</sup>.
23. Detta sammanhang innebär att uppgiftsbehandling får särskilt stor effekt och väsentligt kan påverka de registrerades grundläggande rättigheter, inklusive rätten till skydd av personuppgifter.
24. På grund av ovannämnda överväganden undrar datatillsynsmannen varför initiativen varken tar upp skyddet av personuppgifter (förutom hänvisningen till den sekretess som gäller för aktörer som medverkar i en utredning i artikel 18 i EIO-initiativet) eller uttryckligen hänvisar till rambeslut 2008/977/RIF. Detta rambeslut skulle faktiskt vara tillämpligt på den behandling som avses i de båda initiativen (se artikel 1.2 a).
25. Därför välkomnar datatillsynsmannen att en hänvisning till rambeslut 2008/977/RIF har införts <sup>(25)</sup> under det förberedande arbetet i rådet med EPO-initiativet och är övertygad om att Europaparlamentet kommer att bekräfta denna ändring av de ursprungliga initiativen <sup>(26)</sup>.
26. Datatillsynsmannen beklagar att inget motsvarande skäl har införts i EIO-initiativet, som innefattar ett mycket intensivare utbyte av personuppgifter. Datatillsynsmannen välkomnar i detta sammanhang att Europeiska kommissionen i sina kommentarer till EIO-initiativet föreslår att en hänvisning (både i skälen och i själva förslaget) införs till tillämpligheten av rambeslut 2008/977/RIF <sup>(27)</sup>.
- <sup>(24)</sup> Se vidare rambeslut 2008/977/RIF.
- <sup>(25)</sup> Se skäl 27 i det senaste utkastet till EPO-initiativet (28 maj 2010, rådets dokument nr 10384/10): "Personuppgifter som behandlas vid genomförandet av detta direktiv bör skyddas i enlighet med rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, och i enlighet med Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, som ratificerats av samtliga medlemsstater".
- <sup>(26)</sup> I detta avseende, se ändringsförslag 21 i Förslag till betänkande om initiativet till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern (00002/2010 – C7-0006/2010 – 2010/0802 (COD)), 20.5.2010, Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor – Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män, föredragande: Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Carmen Romero López, på [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/femm/pr/817/817530/817530sv.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/pr/817/817530/817530sv.pdf)
- <sup>(27)</sup> Se kommissionens kommentarer till den föreslagna europeiska utredningsordern på det straffrättsliga området, 24.8.2010, JUST/B/1/AA-et D(2010) 6815, s. 9 och s. 38, på [http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/comment\\_2010\\_08\\_24\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/comment_2010_08_24_en.pdf)
27. Därför, och utan att det påverkar avsnitt II nedan, bör båda initiativen inkludera en särskild bestämmelse som klargör att rambeslut 2008/977/RIF gäller för databehandling i enlighet med initiativen.
- III. SPECIFIKA REGLER SOM KRÄVS UTÖVER GÄLLANDE LAGSTIFTNING OM DATASKYDD I SAMBAND MED STRAFFRÄTTLIGT SAMARBETE**
28. Båda initiativen ger än en gång anledning att ta upp det grundläggande problemet med ofullständig och oenhetlig tillämpning av dataskyddsprinciper inom området straffrättsligt samarbete <sup>(28)</sup>.
29. Datatillsynsmannen är medveten om vikten av att förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna, även inom det område som omfattas av EPO- och EIO-initiativen <sup>(29)</sup>. Datatillsynsmannen ser vidare fördelarna med och behovet av att dela information, men vill understryka att behandling av sådana uppgifter måste ske i enlighet med – bland annat <sup>(30)</sup> – EU:s regler om dataskydd. Detta är ännu mer uppenbart med tanke på att Lissabonfördraget inför artikel 16 i EUF-fördraget och gör artikel 8 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter bindande.
30. Situationer som innefattar gränsöverskridande informationsutbyte inom EU förtjänar särskild uppmärksamhet eftersom behandling av personuppgifter i mer än ett rättssystem ökar riskerna för berörda personers rättigheter och intressen. Personuppgifter kommer att behandlas i flera rättssystem där de rättsliga kraven och de tekniska ramarna inte nödvändigtvis är desamma.
31. Detta leder vidare till rättsosäkerhet för de registrerade: parter från andra medlemsstater kan vara inblandade, de nationella lagarna i olika medlemsstater kan vara tillämpliga och kan skilja sig från de lagar de registrerade är vana vid eller kan gälla i ett rättssystem som är obekant för den registrerade. Detta kräver större ansträngningar för att säkerställa efterlevnad av de bestämmelser som härrör från EU-lagstiftningen om dataskydd <sup>(31)</sup>.
- <sup>(28)</sup> Se även avsnitt V i yttrandet.
- <sup>(29)</sup> Se bland annat instämmandet när det gäller behovet av att förbättra tillgången till rättvisa, samarbetet mellan europeiska rättsliga myndigheter och själva rättssystemets effektivitet i Europeiska datatillsynsmannens yttrande om en europeisk strategi för e-juridik, EUT C 128, 6.6.2009, s. 13, punkterna 9 och 21.
- <sup>(30)</sup> I förhållande till den aspekt som har att göra med respekten för medlemsstaternas straffprocesslagstiftning, särskilt inom området för förslaget till en europeisk utredningsorder, kan hänvisning göras till de överväganden och betänkligheter som har tagits upp i svaren till Europeiska kommissionen under det offentliga samrådet om grönboken (se fotnoterna 11 och 12).
- <sup>(31)</sup> Se även rådet, Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (2005/C 53/01), EUT C 53, 3.3.2005, s. 1, 7 ff.

32. Enligt datatillsynsmannens mening är det endast ett första steg att klargöra att rambeslut 2008/977/RIF är tillämpligt, så som föreslås i punkt 27.

33. De särskilda utmaningarna när det gäller effektivt skydd inom området straffrättsligt samarbete i kombination med ett inte helt tillfredsställande rambeslut 2008/977/RIF (se punkterna 52–56 ovan) kan kräva mer detaljerade bestämmelser om dataskydd, när särskilda rättsliga EU-instrument kräver utbyte av personuppgifter.

#### IV. UTMANINGAR FÖR ETT EFFEKTIVT DATASKYDD I SAMBAND MED STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE: REKOMMENDATIONER FÖR EPO- OCH EIO-INITIATIV

##### IV.1 Inledande anmärkningar

34. Ett effektivt skydd av personuppgifter (såsom belyses i punkt 29) är inte bara viktigt för de registrerade utan bidrar också till att det rättsliga samarbetet som sådant blir framgångsrikt. Villigheten att utbyta dessa uppgifter med myndigheter i andra medlemsstater kommer faktiskt att öka om en myndighet kan känna sig säker på graden av skydd, riktighet och tillförlighet när det gäller personuppgifter i andra medlemsstater<sup>(32)</sup>. Sammanfattningsvis kan en (hög) gemensam standard för dataskyddet inom detta känsliga område främja ömsesidigt tillit och ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, stärka det rättsliga samarbete som bygger på ömsesidigt erkännande och därigenom förbättra datakvaliteten vid utbyte av information.

35. I detta speciella sammanhang rekommenderar datatillsynsmannen att särskilda dataskyddsgarantier inkluderas i EPO- och EIO-initiativen, utöver den allmänna hänvisningen till rambeslut 2008/977/RIF (såsom föreslås i punkt 27).

36. Vissa av dessa garantier är av mer allmän karaktär och är avsedda att inkluderas i båda initiativen, särskilt de garantier som syftar till att förbättra såväl uppgifternas riktighet som säkerheten och sekretessen. Andra garantier gäller särskilda bestämmelser i antingen EPO- eller EIO-initiativet.

##### IV.2 Garantier av mer allmän karaktär

###### Riktighet

37. I de situationer där data i enlighet med initiativen utbyts mellan medlemsstaterna ska särskild tonvikt läggas på att

<sup>(32)</sup> Se Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (KOM(2005) 475 slutlig), EUT C 47, 25.2.2006, s. 27, punkterna 5–7.

garantera informationens riktighet. I detta avseende välkomnar datatillsynsmannen att EPO-initiativets artikel 14 innehåller klara skyldigheter för den utfärdande statens behöriga myndighet att underrätta den behöriga myndigheten i den verkställande staten om ändringar av skyddsordern eller om att skyddsordern har återkallats eller löpt ut.

38. Datatillsynsmannen noterar också att behovet av översättning kan påverka informationens riktighet, särskilt eftersom initiativen gäller specifika rättsliga instrument som kan ha olika innebörd på olika språk och i olika rättssystem. I detta sammanhang välkomnar datatillsynsmannen att EPO-initiativet tar upp frågan om översättningar (artikel 16) men föreslår också att motsvarande bestämmelse inkluderas i EIO-initiativet.

###### Säkerhet, medvetenhet och ansvarighet

39. Den ökning av gränsöverskridande samarbete som skulle följa om de två initiativen antogs kräver noggrant övervägande av säkerhetsaspekterna av gränsöverskridande överföring av personuppgifter i samband med verkställande av europeiska personskyddsorder eller europeiska utredningsorder<sup>(33)</sup>. Detta är nödvändigt, inte bara för att uppfylla de säkerhetskrav för behandling av personuppgifter som anges i artikel 22 i rambeslut 2008/977/RIF, utan också för att garantera sekretessen dels för utredningar och berörda brottmål i enlighet med artikel 18 i EIO-initiativet, dels generellt för personuppgifter i samband med gränsöverskridande utbyte av information, i enlighet med artikel 21 i rambeslut 2008/977/RIF.

40. Datatillsynsmannen betonar behovet av säkra telekommunikationssystem för överföringsförfaranden. Han välkomnar därför bestämmelsen om att det europeiska rättsliga nätverket<sup>(34)</sup> ska användas som verktyg för att säkerställa att skyddsorder och utredningsorder ställs korrekt till de behöriga nationella myndigheterna för att förhindra eller minimera risken för att fel myndigheter blir delaktiga i utbytet av personuppgifter (se artiklarna 7.2 och 7.3 i EPO-initiativet och artiklarna 6.3 och 6.4 i EIO-initiativet).

41. Initiativen ska därför innehålla bestämmelser om att medlemsstaterna ska se till att

<sup>(33)</sup> Mer generellt, se Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Mot en europeisk strategi för e-juridik, Bryssel, 30.5.2008, KOM(2008) 329 slutlig, s. 8: "De rättsliga myndigheterna ska i fullt förtroende kunna utbyta konfidentiella uppgifter".

<sup>(34)</sup> Rådets beslut 2008/976/RIF av den 16 december 2008 om det europeiska rättsliga nätverket (EUT L 348, 24.12.2008, s. 130).

- a) de behöriga myndigheterna tilldelas de resurser som krävs för tillämpningen av de föreslagna direktiven,
- b) de behöriga tjänstemännen följer yrkesmässiga normer och är bundna av tillämpliga interna förfaranden som särskilt säkerställer skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter, rättvisa förfaranden och korrekt efterlevnad av bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt.
42. Vidare rekommenderar datatillsynsmannen att bestämmelser införs som säkerställer att väsentliga dataskyddsprinciper följs vid behandling av personuppgifter och att det finns nödvändiga interna mekanismer för att visa att externa intressenter tillmötesgår. Sådana bestämmelser skulle vara instrument som gör registeransvariga ansvariga (enligt den princip om ansvarighet som diskuteras inom ramen för den pågående översynen av den rättsliga ramen för dataskyddet<sup>(35)</sup>). Detta innebär att registeransvariga är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa efterlevnad. Bestämmelserna bör innefatta
- a) autentiseringssystem som endast tillåter behöriga personer åtkomst till både databaser som innehåller personuppgifter och till lokaler där bevisning finns,
- b) spårning av åtkomst till personuppgifter och operationer som har utförts med uppgifterna,
- c) genomförande av revisioner.

#### IV.3 Garantier i EIO-initiativet

43. Med tanke på de särskilt integritetskränkande egenskaperna hos vissa utredningsåtgärder uppmanar datatillsynsmannen till grundlig eftertanke om huruvida det ska vara tillåtet att i domstol ta upp bevisning som samlats in för andra ändamål än att förhindra, eftersöka, upptäcka och beivra straffbelagda brott eller tillämpa straffrättsliga påföljder och utöva rätten till försvar. Särskilt användning av bevisning som erhållits i enlighet med artikel 11.1 d i rambeslut 2008/977/RIF ska övervägas noga<sup>(36)</sup>.

<sup>(35)</sup> Se artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd och arbetsgruppen för polisiära frågor och rättsliga frågor, Personlig integritet i framtiden, s. 20 ff.

<sup>(36)</sup> Denna bestämmelse tillåter användning av bevis även för "varje annat syfte endast med förhandsmedgivande från den överförande medlemsstaten eller med den registrerades samtycke givet i överensstämmelse med nationell lagstiftning".

44. Ett undantag från tillämpning av bestämmelserna i artikel 11.1 d bör därför inkluderas i EIO-initiativet, där det anges att bevisning som samlats in enligt EIO inte får användas för andra ändamål än att förhindra, eftersöka, upptäcka och beivra straffbelagda brott eller tillämpa straffrättsliga påföljder och utöva rätten till försvar.

#### IV.4 Garantier i EPO-initiativet

45. När det gäller EPO-initiativet erkänner datatillsynsmannen att de personuppgifter som utväxlas mellan de behöriga myndigheterna och som förtecknas i bilaga I till initiativet (gällande både offret och den person som orsakar fara) är tillräckliga, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till det syfte för vilket de insamlas och behandlas.
46. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt av initiativet – särskilt i artikel 8.1 b – vilka personuppgifter om offret som den behöriga myndigheten i den verkställande staten kommer att förmedla till den person som orsakar fara.
47. Datatillsynsmannen menar att det är lämpligt att överväga omständigheterna och innehållet i de skyddsåtgärder som utfärdas av den rättsliga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten innan den person som orsakar fara underretas. Denna person bör därför endast få de av offrets personuppgifter (vilka i vissa fall kan innefatta kontaktuppgifter) som är strikt nödvändiga för att skyddsåtgärden ska kunna genomföras fullt ut.
48. Datatillsynsmannen är medveten om att tillhandahållande av kontaktuppgifter (t.ex. telefonnummer, offrets adress samt andra platser där offret vistas regelbundet, bland annat arbetsplatsen eller barns skolor) faktiskt kan äventyra offrets fysiska och psykiska välbefinnande och även påverka hans eller hennes rätt till privatliv och skydd av personuppgifter. Å andra sidan kan en indikation om relevanta adresser i vissa fall krävas för att varna den person som orsakar fara för platser som han eller hon inte får besöka. Detta krävs för att göra det möjligt för personen att följa personskyddsordern och förhindra eventuella påföljder för överträdelse av denna. Beroende på omständigheterna kan identifiering av den eller de platser krävas som den person som orsakar fara inte får besöka, för att hans eller hennes rörelsefrihet inte ska begränsas i onödan.
49. Med tanke på dessa överväganden betonar datatillsynsmannen att denna aspekt är viktig och rekommenderar att EPO-initiativet tydligt anger att den person som orsakar fara bör

få tillgång endast till de av offrets personuppgifter (vilka i vissa fall kan innefatta kontaktuppgifter) som är strikt nödvändiga för att skyddsåtgärden ska kunna genomföras fullt ut, allt efter de omständigheter som gäller i ärendet <sup>(37)</sup>.

50. Slutligen ber datatillsynsmannen om ett förtydligande av uttrycket *elektroniska medel* i skäl 10 i EPO-initiativet. Särskilt bör det klargöras om personuppgifter behandlas med användning av elektroniska medel och, i så fall, vilka garantier som ges.

#### V. DATASKYDDSREGLER OCH STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE: BETÄNKLIGHETER I SAMBAND MED EPO- OCH EIO-INITIATIVEN

51. Rambeslut 2008/977/RIF gäller för alla utbyten av personuppgifter i enlighet med EPO- och EIO-initiativen.

52. Datatillsynsmannen har visserligen vidgått att rambeslut 2008/977/RIF – när detta genomförts av medlemsstaterna – är ett viktigt steg framåt när det gäller dataskyddet inom det polisiära och rättsliga samarbetet <sup>(38)</sup>, men rambeslutet i sig är inte helt tillfredsställande <sup>(39)</sup>. Det viktigaste olösta problemet gäller dess begränsade omfattning. Rambeslutet är begränsat till utbyten av personuppgifter inom det polisiära och rättsliga området mellan myndigheter och system i olika medlemsstater och på EU-nivå <sup>(40)</sup>.

53. Även om detta problem inte kan lösas inom ramen för EPO- och EIO-initiativen understryker datatillsynsmannen än en gång att bristen på en (hög) gemensam standard för dataskyddet inom det rättsliga samarbetet skulle kunna innebära att en rättslig myndighet på nationell nivå eller EU-nivå vid hantering av en brottsundersökning som innehåller information som härrör från andra medlemsstater (inklusive exempelvis bevisning som samlats in på grundval av en europeisk utredningsorder) skulle vara tvungen att tillämpa olika databehandlingsregler: den självständiga nationella rättsordningen (som måste följa Europarådets kon-

vention nr 108) för uppgifter som har sitt ursprung i medlemsstaten själv och tillämpningsföreskrifterna för rambeslut 2008/977/RIF för uppgifter som har sitt ursprung i andra medlemsstater. Olika uppgifter kan därmed omfattas av olika regelverk.

54. Konsekvenserna av att tillämpa en "dubbel" dataskyddsstandard för varje brottsutredning med gränsöverskridande inslag är relevant i daglig praxis (exempelvis för bevarande av information fastställd genom tillämpliga lagar för vart och ett av de överförande organen; ytterligare behandlingsbegränsningar som krävs av vart och ett av de överförande organen; vid begäran från ett tredje land skulle varje överförande organ behöva ge sitt samtycke i enlighet med sin egen utvärdering av tillräcklighet och/eller internationella åtaganden; skillnader i regleringen av den registrerades rätt till åtkomst). Dessutom skulle medborgarnas skydd och rättigheter variera och vara föremål för olika breda undantag beroende på i vilken medlemsstat behandlingen sker <sup>(41)</sup>.

55. Datatillsynsmannen tar därför tillfället i akt att upprepa sina synpunkter när det gäller behovet av en heltäckande rättslig ram för dataskydd som omfattar alla EU:s behörighetsområden, inklusive det polisiära och rättsliga området, och ska tillämpas på både personuppgifter som överförs eller görs tillgängliga av andra medlemsstaters behöriga myndigheter och på behandling inom området med frihet, säkerhet och rättvisa <sup>(42)</sup>.

56. Slutligen noterar datatillsynsmannen att dataskyddsreglerna bör gälla alla sektorer och användning av data för alla ändamål <sup>(43)</sup>. Självfallet ska vederbörligen motiverade och tydligt beskrivna undantag vara möjliga, särskilt när det gäller personuppgifter som behandlas för brottsbekämpningsändamål <sup>(44)</sup>. Brister i skyddet av personuppgifter strider mot EU:s gällande (förnyade) rättsliga ram. Artikel 3.2 i direktiv 95/46/EG – som undantar det polisiära och rättsliga området – överensstämmer inte med den filosofi som

<sup>(37)</sup> Detta förefaller vara innebörden i ändringsförslagen 13 och 55 i Förslag till betänkande om initiativet till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern (00002/2010 – C7-0006/2010 – 2010/0802 (COD)), 20.5.2010, Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor – Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män.

<sup>(38)</sup> Se Europeiska datatillsynsmannens yttrande om meddelandet från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Mot en europeisk strategi för e-juridik (2009/C 128/02), EUT C 128, 6.6.2009, s. 13, punkt 17.

<sup>(39)</sup> Se de tre yttrandena från datatillsynsmannen om förslaget till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (KOM(2005) 475, slutlig), EUT C 47, 25.2.2006, s. 27, EUT C 91, 26.4.2007, s. 9, EUT C 139, 23.6.2007, s. 1. Se även Europeiska datatillsynsmannens yttrande om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, EUT C 276, 17.11.2009, s. 8, punkterna 9, 29 och 30.

<sup>(40)</sup> Se artikel 2 i rambeslut 2008/977/RIF.

<sup>(41)</sup> Se Europeiska datatillsynsmannens tredje yttrande om förslaget till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete EUT C 139, 23.6.2007, s. 41, som nämns i fotnot 39, punkt 46.

<sup>(42)</sup> Europeiska datatillsynsmannens ståndpunkt har ett tydligt stöd i artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd och arbetsgruppen för polisiära frågor och rättsliga frågor, Personlig integritet i framtiden. Det gemensamma bidraget till Europeiska kommissionens samråd om den rättsliga ramen för de grundläggande rättigheterna till skydd av personuppgifter, WP 168, som antogs den 1 december 2009, s. 4, 7 ff. och 24 ff.

<sup>(43)</sup> Se Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, Bryssel, 10.6.2009, KOM(2009) 262 slutlig, s. 30: "EU bör utveckla ett enhetligt system för skydd av personuppgifter som täcker alla unionens behörighetsområden".

<sup>(44)</sup> En sådan strategi skulle också överensstämma med syftet med deklaration 21 till Lissabonfördraget om skydd av personuppgifter inom områdena straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

kommer till uttryck i artikel 16 i EUF-fördraget. Vidare åtgärdas dessa brister inte i tillräcklig grad av Europarådets konvention nr 108 <sup>(45)</sup>, som är bindande för alla medlemsstater.

#### VI. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

57. Datatillsynsmannen rekommenderar följande både när det gäller EPO- och EIO-initiativet:

- Särskilda bestämmelser bör införas vilka anger att rättsakter är tillämpliga utan att det påverkar rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.
- Bestämmelser bör införas som kräver att medlemsstaterna säkerställer att
  - behöriga myndigheter har tillräckliga resurser för tillämpning av de föreslagna direktiven,
  - de behöriga tjänstemännen följer yrkesmässiga normer och är bundna av tillämpliga interna förfaranden som särskilt säkerställer skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter, rättvisa förfaranden och korrekt efterlevnad av bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt,
  - autentiseringssystem endast tillåter behöriga personer åtkomst till både databaser som innehåller personuppgifter och lokaler där bevisning finns,
  - spårning av åtkomst och operationer genomförs,
  - revisioner genomförs.

58. När det gäller EPO-initiativet rekommenderar datatillsynsmannen att

- det tydligt anges, beroende på omständigheterna i ärendet, att den person som orsakar fara endast ska få de av offrets personuppgifter (vilka i vissa fall innefattar kontaktuppgifter) som är strikt nödvändiga för att skyddsåtgärden ska kunna genomföras fullt ut,

— uttrycket *elektroniska medel* i skäl 10 i EPO-initiativet förklaras.

59. När det gäller EIO-initiativet rekommenderar datatillsynsmannen att

- en bestämmelse om översättningar motsvarande artikel 16 i EIO-initiativet införs,
- en bestämmelse införs som förhindrar användning av bevisning för andra ändamål än att förhindra, eftersöka, upptäcka och beivra straffbelagda brott eller tillämpa straffrättsliga påföljder och utöva rätten till försvar, som ett undantag från artikel 11.1 d i rambeslut 2008/977/RIF,
- en utvärderingsklausul läggs till i EIO-initiativet som kräver att medlemsstaterna regelbundet rapporterar om direktivets tillämpning och att kommissionen sammanställer dessa rapporter och i relevanta fall lägger fram lämpliga ändringsförslag.

60. Vidare, och mer generellt, vill datatillsynsmannen

- rekommendera rådet att införa ett förfarande inom vilket samråd med datatillsynsmannen äger rum när initiativ från medlemsstaterna berör behandling av personuppgifter,
- upprepa att det behövs en heltäckande rättslig ram för dataskydd som omfattar alla EU:s behörighetsområden, inklusive det polisiära och rättsliga området, och ska tillämpas både på personuppgifter som överförs eller görs tillgängliga av andra medlemsstaters behöriga myndigheter och på behandling inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Utfärdat i Bryssel den 5 oktober 2010.

Peter HUSTINX  
Europeiska datatillsynsmannen

<sup>(45)</sup> Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, 28 januari 1981, konvention nr 108.