

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF, for så vidt angår kørekort med et førerkorts funktioner

(2012/C 139/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 7 og 8,

under henvisning 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 ⁽¹⁾,

under henvisning 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 ⁽²⁾, særlig artikel artikel 28, stk. 2 —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Den 11. november 2011 vedtog Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF, for så vidt angår kørekort med et førerkorts funktioner (i det følgende benævnt »forslaget«) ⁽³⁾.
2. Forslaget indgår som en del af de foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået for at styrke anvendelsen af digitale fartskrivere i Den Europæiske Union, således som bebudet i meddelelsen om »Digitale fartskrivere: Køreplan for kommende aktiviteter« ⁽⁴⁾. Forslaget supplerer forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport, om ændring af forordning (EØF) nr. 3821/85, vedtaget af Kommissionen den 19. juli 2011 (i det følgende benævnt »forslag til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport«) ⁽⁵⁾, som den tilsynsførende afgav udtalelse om den 5. oktober 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 710 endelig.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 454 endelig.

⁽⁵⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006, KOM(2011) 451 endelig.

⁽⁶⁾ Findes på den Tilsynsførendes websted: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_DA.pdf

I.1. Høring af den tilsynsførende

3. Kommissionen sendte den 11. november 2011 forslaget til høring hos den tilsynsførende, i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.
4. Den tilsynsførende beklager, at han ikke fik lejlighed til at fremsætte uformelle bemærkninger over for Kommissionen, inden forslaget blev vedtaget. Den tilsynsførende anbefaler, at der i forslagets præambel henvises til denne høring.

I.2. Baggrund

5. Forslaget fastlægger retsgrundlaget for og de nærmere bestemmelser om integrering af erhvervschaufførers førerkort i deres kørekort og indebærer således gennemførelse af artikel 27 i forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport, hvori princippet om en sådan integrering er fastsat. I artikel 27 i nævnte forslag hedder det, at med virkning fra den 19. januar 2018 skal førerkort inkorporeres i kørekort og udstedes, fornys, ombyttes og erstattes efter bestemmelserne i direktiv 2006/126/EF.
6. Førerkortet ⁽⁷⁾ er en komponent i det fartskriversystem, der blev indført ved forordning (EØF) nr. 3821/85. Førerkortet udstedes til erhvervschauffører og gør det muligt for kontrolapparatet at identificere kortindehaveren. Kortet gør det også muligt at oplagre data om førerens aktiviteter med henblik på eventuel senere kontrol. Det indeholder en vis mængde oplysninger, der er specificeret i bilag IB til forordning (EØF) nr. 3821/85, herunder oplysninger om kørekortet; det nævnte bilag vil imidlertid — efter vedtagelsen af forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport — blive revideret, så det tilpasses den seneste tekniske udvikling.
7. Integrering af førerkortet i kørekortet blev, som et resultat af en høring af interessenterne og en konsekvensanalyse ⁽⁸⁾, af Kommissionen udpeget som en løsning, der kunne reducere risikoen for svindel og samtidig forenkle de administrative byrder og formindske omkostningerne ved udstedelsen af disse dokumenter. Formålet med forslaget er at muliggøre »sameksistensen af de to funktioner, der integreres i ét dokument, således at kørekortet får førerkortets funktioner« ⁽⁹⁾.

I.3. Databeskyttelsesproblemer i forbindelse med forslaget

8. Som den tilsynsførende understregede allerede i sin udtalelse om forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport ⁽¹⁰⁾, kan den planlagte integrering af førerkortet i kørekortet have betydning for den nuværende beskyttelse af førernes data.
9. I betragtning af den potentielle mængde oplysninger, der registreres om førerens aktiviteter og opholdssted (som f.eks. dato, tidspunkt, afstand, geolokalisering, hastighed etc), er førerkortet mere end blot et identitetskort til attestering af, at personen er erhvervschauffør. Det er derfor en mere indgribende løsning set ud fra et databeskyttelsessynspunkt, eftersom den sigter mod at overvåge førerens overholdelse af de sociale bestemmelser inden for vejtransport.
10. Det er derfor afgørende, at behandlingen af data i forbindelse med kørekort med integreret førerkort sker i overensstemmelse med EU's rammer for databeskyttelse som fastlagt i artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde samt direktiv 95/46/EF ⁽¹¹⁾.
11. I denne udtalelse vil den tilsynsførende i sin analyse koncentrere sig om følgende to hovedspørgsmål: i) om det i tilstrækkelig grad er påvist, at integreringen af kørekort og førerkort er nødvendig for at nå de opstillede mål, i betragtning af den indvirkning, en sådan integrering vil have på privatlivets fred, og ii) om det i tilstrækkelig grad er sikret, at behandlingen af førernes data i forbindelse med ét enkelt kort overholder proportionalitetsprincippet.

⁽⁷⁾ Ifølge artikel 1(t) i bilag IB til forordning (EØF) nr. 3821/85 er et »førerkort« et »fartskriverkort, som af medlemsstatens myndigheder er udstedt til en bestemt fører. Førerkortet identificerer føreren og har mulighed for lagring af aktivitetsdata for føreren«.

⁽⁸⁾ Skønt der ikke blev foretaget nogen vurdering af konsekvenserne for privatlivets fred.

⁽⁹⁾ Se begrundelsen, KOM(2011) 710 endelig, s. 3.

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 6.

⁽¹¹⁾ 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, (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

II. ANALYSE AF FORSLAGET

II.1. Et det nødvendigt at integrere førerkort i kørekort?

12. Integreringen af erhvervschaufførers førerkort i deres kørekort rejser en række spørgsmål i henseende til privatlivets fred og databeskyttelse. Den tilsynsførende noterer sig først og fremmest, at nødvendigheden af at integrere førerkortet i kørekortet ikke i tilstrækkelig grad er påvist. Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at dette er en løsning, der skal være med til at bekæmpe svindel og misbrug af førerkort; fra et databeskyttelsessynspunkt påviser den imidlertid ikke, at forslaget er den bedste måde at opnå dette på, og tager ikke stilling til, om andre og mindre indgribende foranstaltninger kunne overvejes.
13. Det må også tages i betragtning, at integreringen af disse to kort, der forfølger to vidt forskellige mål, ville være i modstrid med princippet om formålsbegrænsning, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF. Førerkortet er mere end blot et identitetskort til attestering af, at personen er erhvervschauffør, da det sigter mod at overvåge førerens overholdelse af de sociale bestemmelser inden for vejtransport. Kommissionen anfører selv, at »to funktioner integreres i ét dokument, således at kørekortet får førerkortets funktioner«⁽¹²⁾.
14. De nærmere betingelser for integreringen indebærer også specifikke risici med hensyn til privatlivets fred og databeskyttelse, som der endnu ikke er taget hånd om. Den forpligtelse, som medlemsstaterne ifølge forslagens artikel 1 har til at indsætte en mikrochip i alle nye integrerede kørekort, der fremover udstedes til førere, giver anledning til bekymring for, om en sådan foranstaltning er nødvendig og forholdsmæssig set i relation til formålene med databehandlingen. Virkningen af at integrere de to kort og anvende en mikrochip i det nye integrerede kørekort må vurderes grundigt. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at integrering af førerkortet i kørekortet først bør overvejes, efter at der er gennemført en analyse af konsekvenserne for privatlivets fred og databeskyttelsen. Dette bør udtrykkeligt nævnes i forslagens artikel 1.
15. Det er endnu uklart, hvorledes integreringen af alle køredokumenter vedrørende erhvervschauffører skal foregå, og om det nye integrerede kørekort også vil komme til at indeholde data om deres ret til at føre andre typer af køretøjer til privat brug. I bekræftende fald bør der etableres klare mekanismer, der sikrer, at indsigt i hver af kortets dele kun gives til personer, der har bemyndigelse hertil. Den tilsynsførende er også bekymret for, at denne mulighed kunne få medlemsstaterne til at udvide brugen af mikrochippen til alle former for kørekort, herunder også kørekort til privat brug. Vælger man at anvende en sådan teknologi i forbindelse med identitetsdokumenter vedrørende retten til at føre motorkøretøjer, så har det konsekvenser for privatlivets fred og databeskyttelsen for fysiske personer, især som følge af typen og mængden af information, som kortet kan indeholde, og et valg på dette område bør ikke styres af, hvad der teknisk set er lettest. Afgørelsen bør fortsat være genstand for en åben, offentlig debat, og der bør i lovgivningen fastsættes passende garantier, der sikrer privatlivets fred og databeskyttelsen for fysiske personer.
16. Endvidere understreger den tilsynsførende, at anvendelsen af førernes data også bør vurderes i en bredere sammenhæng, hvor der ses på intelligente transportsystemer og spørgsmålet om, i hvilket omfang førernes data kan udnyttes yderligere og i kombination med andre data indsamlet via andre systemer indbygget i køretøjet (som f.eks. eCall, eToll, etc). Den tilsynsførende opfordrer lovgiveren til at tage behørigt hensyn til principperne om formålsbegrænsning, nødvendighed og proportionalitet, når der i fremtiden udarbejdes lovgivningsforslag om anvendelse og yderligere behandling af førernes data set i sammenhæng med intelligente transportsystemer.

II.2. Proportionalitet i behandlingen af erhvervschaufførers data

17. Selv om nødvendigheden af at integrere de to kort påvises, så skal behandlingen af personoplysninger i forbindelse med dette ene kort fortsat overholde alle principper og regler om databeskyttelse således som fastsat i direktiv 95/46/EC, og i særdeleshed proportionalitetsprincippet.

⁽¹²⁾ Se begrundelsen, KOM(2011) 710 endelig, s. 3.

18. Den tilsynsførende noterer sig, at direktiv 2006/126/EF blot indeholder en almindelig henvisning til »databeskyttelsesreglerne«, nemlig i artikel 1, stk. 2, uden at angive dem klart. Han anbefaler, at der i en af forslagens artikler indføres en materiel bestemmelse, hvori det præciseres, at behandlingen af data i forbindelse med kørekort skal ske i overensstemmelse med nationale regler til gennemførelse af direktiv 95/46/EF. Det bør understreges, at databehandling i forbindelse med kørekort ikke kun omfatter databehandlingen i mikrochippen, men også alle andre typer af databehandling i forbindelse med kortet, f.eks. behandling af data om udstedelse af kørekortet, om overvågning af dets gyldighed og om de kompetente myndigheders kontrol af overholdelsen af sociale regler inden for vejtransport.
19. Med hensyn til enkelthederne i behandlingen hedder det i betragtning (2) i forslaget, at »Kørekort og førerkort har næsten samme udformning og datafelter«. Dette udsagn er misvisende, af to grunde: for det første er det stadig uvist, nøjagtig hvilke af førerkortets datafelter der vil blive behandlet; for det andet må det antages, at de nødvendigvis må gå videre end de felter, der er defineret for kørekortet, eftersom formålet med førerkortet er at overvåge en førers adfærd med henblik på at sikre overholdelsen af sociale regler inden for vejtransport.
20. Mens de kategorier af data, der er indeholdt i kørekortet, er klart og detaljeret beskrevet i bilag I til direktiv 2006/126/EC ⁽¹³⁾, har Kommissionen endnu ikke defineret specifikationerne for de data, der skal oplagres på kørekortets mikrochip. F.eks. er det fortsat uklart, om mikrochippen kan indeholde biometriske data (som f.eks. fingeraftryk eller iris-scanning). Endvidere er det, som den tilsynsførende understregede i sin udtalelse om forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport ⁽¹⁴⁾, således, at detaljerne vedrørende den databehandling, der skal finde sted i førerkortet, heller ikke, på nuværende tidspunkt, er sikkert defineret, men afhænger af revisionen af bilagene til forordning (EØF) nr. 3821/85 om fartskrivere, og den proces vil først blive startet, når forslaget om ændring af forordningen om fartskrivere er vedtaget. På nuværende tidspunkt er det derfor vanskeligt at give en tilstrækkelig sikker vurdering af, om den planlagte databehandling vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
21. Hvad angår det forventede omfang af de data, der vil blive behandlet i mikrochippen for så vidt angår førernes data, nævnes i forslagens artikel 1 kun førerkortets identifikationsdata som omhandlet i sektion IV, punkt 5.2, i bilag 1B til forordning (EØF) nr. 3821/85, mens det på den anden side, i forslagens artikel 7a, kræves, at kørekortet indeholder »de nødvendige funktioner, således at kørekortet også kan anvendes som førerkort«. For at kørekortet skal kunne anvendes som førerkort, må det nødvendigvis indeholde alle de datafelter, der er defineret for førerkortet, og ikke kun data til identifikation af kortet. Sådanne datafelter vil indeholde langt mere information end de tilsvarende felter i kørekortet, f.eks. data om førerens aktiviteter (dato, tidspunkt for turens begyndelse og afslutning, afstand, geolokaliseringsdata, tid, hastighed etc).
22. Den tilsynsførende understreger behovet for at følge en konsekvent fremgangsmåde ved udformningen af foranstaltninger i de to separate retlige instrumenter om kørekort med integreret førerkort — på den ene side forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport, og på den anden side forslaget om ændring af direktivet om kørekort — for at sikre, at den overordnede udformning af databehandlingen er »privatlivsvenlig«, at den overholder alle principper for databeskyttelse og i særdeleshed proportionalitetsprincippet, og at den giver tilstrækkelige garantier for så vidt angår databeskyttelse og passende hensyntagen til registrerede personers rettigheder.
23. Den tilsynsførende anbefaler især, at der — på grundlag af en nødvendighedstest — opstilles en konkret liste over data, der skal behandles i det integrerede kort. Det bør af forslaget klart fremgå, hvorledes registrerede personers ret til information om behandlingen, ret til indsigt i deres data og indsigelsesret, således som fastsat i artikel 10, 11, 12 og 14 i direktiv 95/46/EF, effektivt kan sikres i forbindelse med en sådan behandling. Han understreger også, at de relevante databeskyttelses-myndigheder på passende måde bør føre tilsyn med databehandlingen, i overensstemmelse med national lovgivning.

⁽¹³⁾ De vedrører hovedsagelig førerens navn, fødselsdato, udstedelsessted, udstedende myndighed, type af køretøj, for hvilken kørekortet er udstedt, og om der gælder visse begrænsninger.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 6, s. 1.

24. Den tilsynsførende understreger også, at det må afklares, hvem der kan få indsigt i disse data, og med hvilke formål og under hvilke omstændigheder dette kan ske. Det bør gøres klart, at indsigt i de på mikrochippet oplagrede data kun skal være tilladt med officielle og klart definerede formål, og ikke med andre (kommercielle eller ikke-kommercielle) formål. Desuden bør det i forslaget klart specificeres, hvem der er bemyndiget til at få indsigt i hvilke data oplagret på mikrochippet (dvs. erhvervskørekort, data om føreren, privat kørekort), og under hvilke omstændigheder (f.eks. hvilken type indsigt i data vedrørende en fører, der ikke arbejder på grund af ferie eller sygdom?), idet kombinationen af de to retlige instrumenter skaber usikkerhed i så henseende.
25. Hvad endelig angår registrering af stjålne, bortkomne eller beskadigede kørekort med integreret førerkort, bør det gøres klart, hvilke data eller kategorier af data, der skal registreres. Ved definitionen af disse data bør principperne om proportionalitet og dataminimering finde anvendelse. Det bør endvidere afklares, hvilken eller hvilke kompetente myndigheder, der skal registrere sådanne data.

III. KONKLUSION

26. Den tilsynsførende udtrykker tvivl om, hvorvidt det er nødvendigt og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at integrere kørekort med førerkort således som planlagt i forslaget, og det bør derfor påvises, at dette er tilfældet. Som følge heraf bør det undersøges, om andre og mindre indgribende midler kunne anvendes til at nå samme mål, nemlig at bekæmpe svindel og reducere omkostningerne i forbindelse med erhvervschauffører inden for vejtransport.
27. Den tilsynsførende anbefaler specielt:
- at der i en artikel i forslaget indføres en materiel bestemmelse indeholdende en henvisning til lovgivningen om databeskyttelse, særlig direktiv 95/46/EF;
 - at det i forslagets artikel 1 fastsættes, at integrering af førerkort i kørekort og anvendelse af en mikrochip først bør overvejes, når der er gennemført en analyse af konsekvenserne for privatlivets fred og databeskyttelse;
 - at følge en konsekvent fremgangsmåde ved udformningen af foranstaltninger i de to separate retlige instrumenter om kørekort med integreret førerkort, dvs. forslaget til forordning om kontrolapparatet inden for vejtransport og forslaget om ændring af direktivet om kørekort, for at sikre, at den overordnede udformning af databehandlingen er »privatlivsvenlig«, at den overholder alle principper for databeskyttelse og i særdeleshed proportionalitetsprincippet, og at den giver tilstrækkelige garantier for så vidt angår databeskyttelse, herunder registrerede personers faktiske muligheder for at udøve deres rettigheder;
 - at det — på grundlag af en nødvendighedstest — klarere og mere detaljeret angives, hvilke data eller kategorier af data mikrochippet skal indeholde, herunder alle data defineret i det opdaterede bilag 1B til forordning (EØF) nr. 3821/85 samt de data vedrørende mikrochippet i kørekort, som vil blive specificeret af Kommissionen. Definitionen af de data, der behandles og lagres på mikrochippet, bør specielt overholde principperne om proportionalitet og dataminimering;
 - at det afklares, under hvilke omstændigheder og til hvem der kan gives indsigt i visse kategorier af data;
 - at det i artikel 7c klart angives, hvem der skal stå for registreringen af stjålne, bortkomne og beskadigede kørekort med integreret førerkort, og at denne kun registrerer de data, der er strengt nødvendige til dette formål, i overensstemmelse med principperne om proportionalitet og dataminimering.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. februar 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Europæisk assisterende tilsynsførende for
databeskyttelse