

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om initiativet från Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Konungariket Sverige inför antagandet av rådets beslut om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF

(2008/C 310/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande 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,

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 sådana uppgifter, särskilt artikel 41.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

I INLEDANDE ANMÄRKNINGAR

1. Den 27 februari 2008 offentliggjordes i Officiella tidningen ett initiativ från 14 medlemsstater i syfte att anta ett rådsbeslut om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF ⁽¹⁾.
2. Datatillsynsmannen ombads inte att avge något yttrande om detta initiativ. Han avger därför detta yttrande på eget initiativ, i likhet med hans yttranden om initiativet till rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete

särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet ("Prümfördraget") och om initiativet till rådets beslut om genomförande av det beslutet ⁽²⁾. Enligt datatillsynsmannen bör det här yttrandet nämnas i ingressen till rådets beslut, på samma sätt som hans yttrande nämns i ett antal rättsliga instrument som har antagits på grundval av ett förslag från kommissionen.

3. Även om en medlemsstat, eller en grupp av medlemsstater, som tar initiativ till en lagstiftningsåtgärd enligt avdelning VI i EU-fördraget inte har någon rättslig skyldighet att anmoda datatillsynsmannen att avge ett yttrande, utesluter de gällande bestämmelserna inte heller att en sådan begäran görs. Datatillsynsmannen beklagar att medlemsstaterna inte har begärt hans yttrande i det aktuella fallet, eftersom en betydande del av initiativet handlar om – förutsättningarna för – behandling av personuppgifter.

4. På samma sätt beklagar han att en konsekvensanalys inte åtföljer initiativet ⁽³⁾. Detta är ett nödvändigt inslag för att öka öppenheten och, mer allmänt, kvaliteten i lagstiftningsprocessen. För Europeiska unionens medborgare är det inte

⁽¹⁾ EGT C 54, 27.2.2008, s. 4.

⁽²⁾ Yttrande av den 4 april 2007 från Europeiska datatillsynsmannen 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) samt yttrande av den 19 december 2007 från Europeiska datatillsynsmannen om Förbundsrepubliken Tysklands initiativ inför antagandet av rådets beslut om genomförande av beslut 2007/.../RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT C 89, 10.4.2008, s. 1).

⁽³⁾ Initiativet förklaras i rådets motivering (ej offentliggjort i EUT, men tillgängligt i rådets offentliga register). Men detta löser inte den brist på öppenhet (etc.) som behandlas i detta yttrande.

lätt att förstå varför detta inslag utgör en normal del av lagstiftningsprocessen när kommissionen lägger fram förslag men inte när medlemsstaterna tar ett initiativ.

5. I det här fallet kunde de åtföljande dokumenten ha motiverat det brådskande behovet av en ändring av beslut 2002/187/RIF. I detta sammanhang måste det betonas att initiativet har tagits i syfte att anta ett rättsligt instrument strax före ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Detta fördrag kommer att leda till att Eurojusts status ändras, bland annat på grund av att EU-fördragets pelarstruktur avskaffas.
6. Som en sista inledande anmärkning erinrar datatillsynsmannen om att dessa 14 medlemsstater har lagt fram ytterligare ett, nära anknutet, initiativ inför antagandet av rådets beslut om europeiska rättsliga nätverket ⁽⁴⁾. Datatillsynsmannen kommer inte att yttra sig om det senare initiativet eftersom det har mindre betydelse för skyddet av personuppgifter. Den information som sprids inom det europeiska rättsliga nätverket – enligt artikel 8 i det initiativet – är normalt inte inriktat på personuppgifter.

II ALLMÄNNA PUNKTER

Initiativet i sitt sammanhang

7. Enligt ingressen syftar detta initiativ till att ytterligare förbättra Eurojusts operativa effektivitet. Detta mål passar in i ett sammanhang där den fortsatta utvecklingen av Eurojust ses som ett logiskt steg framåt för denna organisation. Redan i Haagprogrammet från november 2004 ⁽⁵⁾ uppmanade Europeiska rådet kommissionen att överväga en vidare utveckling av Eurojust. I oktober 2007 överlämnade kommissionen till rådet och Europaparlamentet ett meddelande om Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets roll i bekämpningen av organiserad brottslighet och terrorism i EU ⁽⁶⁾. I meddelandet dras slutsatsen att det behövs en ändring av beslutet om Eurojust för att ge Eurojust bättre förutsättningar för att bygga ut sitt samarbete och ytterligare etablera sig som en viktig aktör i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism i Europa.
8. Datatillsynsmannen erinrar också om att den rättsliga grunden för Eurojust kommer att utvidgas genom artikel 85 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget), i jämförelse med den nuvarande grunden i artikel 31.2 i EU-fördraget I artikel 85 i EUF-fördraget omnämns bland annat inledande av brottsutredningar. I artikel 86 i EUF-fördraget fastställs det att rådet får inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust.

9. I meddelandet noteras Eurojusts positiva verksamhetsresultat. Antalet fall som Eurojust hanterar ökar väsentligt. Samtidigt konstateras det dock att denna utveckling kräver att befogenheterna för Eurojusts nationella medlemmar och kollegiet förtydligas och förstärks. I meddelandet påvisas bristerna i den nuvarande ramen som inte garanterar tillräcklig självständighet för de nationella medlemmarna och kollegiet.

10. Datatillsynsmannen inser behovet av att förbättra den rättsliga ramen för Eurojust i syfte att göra den mer effektiv. Eurojust är en organisation som utvecklas. Dess roll vid brottsutredningar och åtal växer och bör göra det, i syfte att etablera Eurojust som en viktig aktör på detta område.

Eurojusts ställning när det gäller information

11. I meddelandet framhävs det att tillgång till information är grundläggande. Det är i detta perspektiv logiskt att flera av förslagen till ändringar i initiativet avser Eurojusts ställning när det gäller information ⁽⁷⁾. Det här yttrandet från datatillsynsmannen kommer särskilt att inriktas på denna fråga eftersom det gäller insamling, lagring och utbyte av personuppgifter. Det är i detta sammanhang också viktigt att den andra delen av meddelandet inriktas på förbindelserna mellan Eurojust och andra aktörer på området för straffrättsligt samarbete. En förbättring av dessa förbindelser är också av avgörande betydelse i initiativet och kommer att utgöra en viktig del av detta yttrande.

12. Datatillsynsmannen noterar att initiativet innehåller bestämmelser av särskilt intresse när det gäller insamling, lagring och utbyte av personuppgifter:

- enligt artikel 9.4 får Eurojusts nationella medlemmar full tillgång till ett antal register,
- i artikel 9a fastställs de fullständiga befogenheterna för de nationella medlemmarna, inbegripet deras ställning när det gäller information,
- enligt artikel 12.5 ska Eurojusts nationella samordningssystem kopplas till Eurojusts ärendehanteringssystem,
- den nya artikel 13a gäller de uppgifter som Eurojust lämnar till de nationella myndigheterna,
- de uttömmande förteckningarna rörande uppgiftsbehandling i artikel 15 kommer att ersättas av öppna förteckningar. Nya typer av uppgifter läggs till i artikel 15.1 liksom begreppet ärendehanteringssystem,

⁽⁴⁾ EUT C 54, 27.2.2008, s. 14.

⁽⁵⁾ EUT C 53, 3.3.2005, s. 1.

⁽⁶⁾ Meddelande av den 23 oktober 2007, KOM(2007) 644 slutlig. Nedan kallat "meddelandet".

⁽⁷⁾ Uttrycket "ställning när det gäller information" avser möjligheterna för Eurojust och dess medlemmar att samla in uppgifter.

- enligt artikel 26.1a kan Eurojusts kollegium öppna ett Europolarbetsregister för analysändamål och delta i verksamheten. Genom artikel 26.2 kommer förbindelserna med det europeiska rättsliga nätverket, Frontex och andra aktörer ytterligare att underlättas,
 - i artikel 27a behandlas framställningar om rättsligt samarbete från tredjeland.
13. Dessa bestämmelser ökar möjligheterna till insamling, lagring och utbyte av personuppgifter och medför därför ökade risker för skyddet av personuppgifter. Riskerna kan naturligtvis inte alltid undvikas eftersom de gällande reglerna måste göra det möjligt för Eurojust att utföra sin verksamhet på ett effektivt sätt. När det fastställs nya bestämmelser för att öka möjligheterna till uppgiftsbehandling bör dock gemenskapslagstiftaren säkerställa en god jämvikt mellan de olika berörda allmänna samhällsintressena, med beaktande av proportionalitetsprincipen.
14. Under alla omständigheter måste dessa bestämmelser upprättas på grundval av en analys av de gällande bestämmelsernas brister samt de nya bestämmelsernas förväntade effektivitet. Det är även av detta skäl beklagligt att initiativet inte åtföljs av några dokument med en sådan analys, trots att meddelandet innehåller en hel del användbar information. Till exempel finns det inga några belägg för behovet av att ersätta de uttömmande förteckningarna i artikel 15 med öppna förteckningar.

I fråga om nationell straffrätt

15. Efterfrågan på bevis är ännu mer framträdande mot bakgrund av den komplicerade verklighet där Eurojust verkar. I det nuvarande skedet av den europeiska integrationen omfattas brottsutredningar och åtal av nationell lagstiftning. Nationella lagar på detta område är grundade på gamla rättsliga traditioner och kan vara mycket olika. Eurojusts uppgift är att underlätta en optimal samordning av insatserna när det gäller utredningar och åtal som omfattar mer än en medlemsstats territorium med full respekt för de grundläggande rättigheterna och friheterna ⁽⁸⁾.
16. Dessutom ger beslut 2002/187/RIF de nationella regeringarna stor handlingsfrihet i fråga om sättet att verkställa uppgifter som rör Eurojust, till exempel den ställning de ger de nationella medlemmarna.
17. Konsekvenserna av denna verklighet varierar. För det första förefaller det finnas goda skäl att begränsa medlemsstaternas handlingsfrihet för att säkerställa att Eurojust kan fungera effektivt. I den föreslagna artikel 2.2 förstärks den lägsta nivån för de resurser som medlemsstaterna bör ge de nationella medlemmarna. Även den nya artikel 9a syftar till att stärka ställningen för de nationella medlemmarna. Medlemsstaterna måste ge dem vissa befogenheter.
18. För det andra måste man beakta att Eurojust utbyter information inom rättsliga system som skiljer sig mycket från varandra, med olika juridiska (och konstitutionella) krav när det gäller användning av och tillgång till denna information. Dessa krav bör inte användas för att begränsa Eurojusts befogenheter att samla in, lagra och utbyta uppgifter och inte heller för att låta dem förbli begränsade, men i en sådan komplex miljö bör alla tänkbara konsekvenser på förhand nog utvärderas och behandlas.
- Lissabonfördraget och ändringarnas brådskande natur: är ändringarna nödvändiga omedelbart?**
19. Lissabonfördraget har tre viktiga konsekvenser som berör detta initiativ:
- a) I artikel 85 i EUF-fördraget utökas Eurojusts funktioner och i artikel 86 föreskrivs det en ännu mer genomgripande förändring av funktionen, nämligen omvandlingen till en europeisk åklagarmyndighet (se även punkt 8 i detta yttrande).
 - b) Den rättsliga ramen för Eurojust måste antas av Europaparlamentet och rådet, inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerad majoritet inom rådet. Överträdelseförfarandet i artikel 228 i EG-fördraget (i Lissabonfördraget: artikel 260 i EUF-fördraget) kommer att gälla för genomförandet i medlemsstaterna.
 - c) Som en följd av avskaffandet av pelarstrukturen kommer Eurojust att bli en av Europeiska unionens organ för vilket alla bestämmelser med allmän tillämpning i avdelning II i EUF-fördraget kommer att gälla, t.ex. bestämmelserna om öppenhet och dataskydd.
20. Frågan är om det inte vore bättre att invänta ikraftträdandet av Lissabonfördraget innan man antar ändringen av den rättsliga ramen för Eurojust såsom föreslås i initiativet.
21. Enligt datatillsynsmannen finns det några övertygande argument till stöd för ett tillvägagångssätt där man inväntar ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Dessa argument är de följande:
- a) Det möjliggör ett fullständigt införlivande av de uppgifter som nämns i artikel 85 EUF-fördraget ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Se det andra skälet i ingressen i rådets beslut 2002/187/RIF av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet.

⁽⁹⁾ Artikel 86 TFU är mindre relevant i detta sammanhang eftersom den inte nödvändigtvis kommer att bli tillämplig omedelbart efter Lissabonfördragets ikraftträdande.

- b) Det erkänner Europaparlamentets roll som medlagstiftare och aktör i utvärderingen av Eurojusts verksamhet ⁽¹⁰⁾.
- c) Det gör det möjligt för kommissionen och domstolen att kontrollera genomförandet i medlemsstaterna och förhindrar att de nya bestämmelserna utnyttjar undantagen i avdelning VII i protokoll nr 36 till Lissabonfördraget, där det föreskrivs att domstolens begränsade befogenheter inte ska ändras i fråga om rättsakter som antagits före ikraftträdandet av ändringsfördraget från Lissabon till dess sådana rättsakter har ändrats eller 5 år har gått.
- d) Det gör det möjligt att överväga konsekvenserna av avskaffandet av pelarstrukturen vilket, i fråga om skyddet av personuppgifter, kan få till följd att förordning (EG) nr 45/2001 ⁽¹¹⁾ blir tillämplig på Eurojust.

III BESTÄMMELSER FÖR BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER

Den allmänna ramen

22. I artikel 14 i beslut 2002/187/RIF fastställs det att Eurojust, inom ramen för sin behörighet och för att utföra sina uppgifter, får behandla personuppgifter. Denna artikel innehåller dessutom en hänvisning till Europarådets konvention nr 108 ⁽¹²⁾ och vissa allmänna dataskyddsprinciper och föreskriver att Eurojust ska upprätta ett index över uppgifter som rör utredningar och får upprätta tillfälliga arbetsregister som även innehåller personuppgifter.

23. Det föreslås inte i initiativet att hänvisningen till konvention nr 108 ska ersättas med en hänvisning till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete i brottmål ⁽¹³⁾, och det hänvisas inte heller på något annat sätt till detta rambeslut ⁽¹⁴⁾. För konsekvensens skull rekommenderar datatillsynsmannen att en sådan hänvisning till

⁽¹⁰⁾ Se sista meningen i artikel 85.1 i EUF-fördraget.

⁽¹¹⁾ 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 sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

⁽¹²⁾ Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den 28 januari 1981.

⁽¹³⁾ Den senaste offentliga versionen av förslaget till rådets rambeslut är daterad den 11 december 2007 och finns i rådets offentliga register.

⁽¹⁴⁾ Tyvärr innehåller förslaget till rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol) (se punkt 31 i yttrandet) inte heller någon sådan hänvisning.

artikel 14 i beslut 2002/187/RIF läggs till. En sådan hänvisning är desto viktigare eftersom Eurojust utbyter personuppgifter med nationella myndigheter som kommer att vara bundna av rådets rambeslut om skydd av personuppgifter, efter det att det har trätt i kraft i medlemsstaterna.

Ärendehanteringssystemet

24. I initiativet föreslås det att hänvisningen till ett "index" ska ersättas med en hänvisning till ett "ärendehanteringssystem som omfattar". Datatillsynsmannen stöder denna ändring eftersom den bättre återspeglar praxis inom Eurojust. Den klargör att bestämmelserna om – begränsningarna för – behandling av personuppgifter tillämpas på ärendehanteringssystemet som sådant och inte bara på index.
25. Det föreslås i initiativet att de begränsade förteckningarna över de personuppgifter som får behandlas i enlighet med artikel 15.1 och 15.2 ska ersättas av liknande förteckningar men med öppen karaktär. Ordet "endast" kommer att utgå och i artikel 15.1 kommer ordet "såsom" läggas till. Bortsett från en liten inkonsekvens i initiativet (varför bara lägga till "såsom" i artikel 15.1?) anser datatillsynsmannen att denna ändring inte bör antas i unionslagstiftningen. Ändringen förändrar förteckningens karaktär med negativa konsekvenser för dataskyddet och för rättssäkerheten, utan någon tillräcklig bakomliggande orsak ⁽¹⁵⁾.
26. Datatillsynsmannen förstår inte varför denna ändring behövs, särskilt som förteckningarna över uppgifter redan är ganska omfattande. Om en särskild kategori av uppgifter saknas vore det bättre att ta med denna kategori i själva beslutet. Detta initiativ är ett bra tillfälle att göra så, vilket framgår av det föreslagna tillägget av en kategori 1 i artikel 15.1.

Tillägg av en uppgiftskategori

27. Detta tillägg gäller telefonnummer, uppgifter ur fordonsregister, uppgifter angående telefon och e-posttrafik, DNA-uppgifter och fotografier, allt när det gäller personer som omfattas av en brottsutredning eller ett åtal för vissa typer av brott. Datatillsynsmannen inser behovet av att behandla sådana uppgifter men tar upp några särskilda punkter som måste klargöras.

- a) Begreppet DNA-uppgifter är inte tydligt. Det är av avgörande betydelse att begreppet DNA-uppgifter klart definieras och att det görs åtskillnad mellan DNA-profiler

⁽¹⁵⁾ Datatillsynsmannen är medveten om att denna fråga även har diskuterats i rådets arbetsgrupp, med som eventuellt resultat att förteckningens slutna karaktär bevaras. Ett sådant resultat skulle naturligtvis vara välkommet.

och DNA-uppgifter som kan ge information om genetiska särdrag och/eller hälsotillståndet för en person. Datatillsynsmannen anser att Eurojusts behandling skulle kunna begränsas till DNA-profiler ⁽¹⁶⁾.

- b) När det gäller uppgifter angående telefon och e-posttrafik är det inte helt klart vilka uppgifter som ingår och vilka inte. Särskilt när det gäller e-post är skillnaden mellan trafikuppgifter och uppgifternas innehåll inte uppenbar. Detta problem har erkänts i samband med direktiv 2006/24/EG ⁽¹⁷⁾ om lagring av uppgifter och i diskussionen om genomförandet av detta direktiv. I artikel 5.2 i direktivet föreskrivs följande: "Inga uppgifter som avslöjar kommunikationens innehåll får lagras i enlighet med detta direktiv." Datatillsynsmannen rekommenderar ett liknande klargörande av artikel 15 i rådets beslut.
- c) Fotografier kan avslöja känslig information inte bara om den misstänkte själv, utan även om andra, såsom de vittnen eller brottsoffer som avses i artikel 15.2. Datatillsynsmannen anser att det bör säkerställas att behandlingen av fotografier omfattas av liknande förfarandegarantier som de i artikel 15.4. Artikel 15 bör ändras i detta avseende.

b) Den gemensamma lägescentralen är inte en oberoende organisation utan en enhet inom rådet utan status som juridisk person. Man bör ytterligare överväga hur lämpliga förbindelser med den gemensamma lägescentralen, däribland nödvändiga dataskyddsgarantier, ska upprättas.

c) När det gäller Interpol inser datatillsynsmannen att ett utbyte av information med Eurojust kommer att vara nödvändigt i särskilda fall. Texten till initiativet kan stödjas men det hade varit ännu bättre om överenskommelser mellan de båda organen när det gäller behandling av personuppgifter först måste godkännas av den gemensamma tillsynsmyndigheten.

d) Slutligen motsätter sig datatillsynsmannen utbyte av personuppgifter mellan Eurojust och Världstullorganisationen eftersom det inte verkar finnas något tydligt behov av ett sådant utbyte. Datatillsynsmannen föreslår att artikel 26.10 stryks från initiativet eller åtminstone att det säkerställs i texten att en överenskommelse inte kommer att avse utbyte av personuppgifter.

Samarbete med Europol

IV FÖRBINDELSERNA MED EXTERNA PARTNER

28. Enligt det sjunde skälet i ingressen till initiativet är det också nödvändigt att stärka Eurojusts förmåga att arbeta tillsammans med externa partner, såsom Europol, Olaf och Frontex samt myndigheter i tredje land.

29. Artikel 26 innehåller dessutom några nya bestämmelser om förbindelser och nära samarbete med andra partner, till exempel det europeiska rättsliga nätverket, den gemensamma lägescentralen, Interpol och Världstullorganisationen. Det framgår av texten i initiativet att detta samarbete i samtliga fall kan omfatta utbyte av personuppgifter. Detta föranleder följande kommentarer:

- a) När det gäller det europeiska rättsliga nätverket innehåller detta initiativ samt initiativet till rådets beslut om det europeiska rättsliga nätverket noggranna bestämmelser om samarbete, vilket är mycket välkommet.

⁽¹⁶⁾ Se i detta sammanhang tidigare yttranden från datatillsynsmannen, såsom yttrandet om initiativet från 15 medlemsstater inför antagandet av rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prüm), punkterna 47–48.

⁽¹⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 13.4.2006, s. 54).

30. När det gäller samarbetet med Europol innehåller initiativet flera nya inslag som huvudsakligen avser Eurojusts ställning gentemot Europol's arbetsregister för analysändamål ⁽¹⁸⁾. I artikel 9a.1 c i förslaget ges Eurojusts nationella medlemmar behörighet att utföra uppgifter i förhållande till Europol's arbetsregister för analysändamål. Den föreslagna artikel 26a.1a är särskilt viktig eftersom det fastställs där att medlemsstaterna ska se till att kollegiet verkligen kan öppna ett Europolarbetsregister för analysändamål och att kollegiet får delta i verksamheten. Detta förslag är av en helt ny karaktär eftersom det upphäver en situation där Europol och Eurojust hålls helt åtskilda på grund av deras respektive rättsliga ramar. Till exempel samarbetar de på grundval av en ömsesidig överenskommelse men de har inte någon direkt tillgång till varandras system.

31. Förslaget till rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrå (Europol) innehåller inte någon bestämmelse som motsvarar den i artikel 26a.1a och som möjliggör tillgång för Eurojust till Europol's analysregister och deltagande i verksamheten ⁽¹⁹⁾. Tvärtom innehåller artikel 14 i förslaget stränga begränsningar för deltagande och analys när det

⁽¹⁸⁾ Arbetsregistret för analysändamål, som beskrivs i artiklarna 14 och 16 i förslaget, omnämns i punkt 31 i detta yttrande. I artikel 26 i initiativet används begreppet "Europolarbetsregister för analysändamål".

⁽¹⁹⁾ Datatillsynsmannen avgav ett yttrande om förslaget den 16 februari 2007 (EGT C 255, 27.10.2007, s. 13). Den senaste versionen av förslaget är daterad den 10 april 2008 och finns tillgänglig i rådets offentliga register.

gäller dessa arbetsregister. I artikel 14.2 föreskrivs det att endast analytiker ska ha tillstånd att föra in och ändra uppgifter i det berörda registret och att alla deltagare i analysgruppen får söka efter uppgifter i registret.

32. Detta leder till två motstridiga rättsliga skyldigheter: på den ena sidan bör Europol begränsa deltagandet i och analysen av dessa arbetsregister till analytiker/deltagare i en analysgrupp. På den andra sidan är medlemsstaterna skyldiga enligt unionsrätten att ge Eurojust tillgång till arbetsregistren och delta i verksamheten. Det är inte uppenbart vilken av dessa skyldigheter som har företräde. Av skäl som rör rättssäkerheten är det nödvändigt att rådet ändrar en av de båda rättsakterna före det slutliga antagandet. De två instrumenten måste vara förenliga med varandra.

33. I detta sammanhang finns det också en grundläggande fråga som måste besvaras. Är det nödvändigt för Eurojusts kollegium att aktivt delta i Europols arbete, eller skulle det vara tillräckligt om Eurojust begär Europol att öppna ett arbetsregister för analysändamål och/eller mottar information från Europol på begäran, vilket är den nuvarande situationen enligt överenskommelsen mellan de båda organen?

34. Datatillsynsmannen anser att man, under rådande omständigheter och i avsaknad av en tydlig och offentlig motivering, bör överväga om det inte vore nog att fortsätta med det nuvarande systemet, förutsatt att

a) detta inte påverkar ställningen när det gäller information för Eurojusts nationella medlemmar och kollegiet,

b) de strukturella banden mellan de två organen är tillräckligt starka för att säkerställa samarbete och undvika dubbelarbete ⁽²⁰⁾.

En sådan lösning skulle också främja dataskyddsintresset. Europols och Eurojusts respektive ansvar i fråga om behandling av personuppgifter (vem kommer att behandla och vem kommer att kontrollera?) kommer att förbli klart åtskilda vilket även är motiverat mot bakgrund av de olika tillsynssystemen för databehandlingen och de olika gemensamma tillsynsmyndigheterna, varvid den gemensamma tillsynsmyndigheten för Eurojust består av domare ⁽²¹⁾.

Samarbete med myndigheter i tredje land

35. Detta leder också till frågan om samarbete med myndigheter i tredjeland. De redan befintliga arrangemangen enligt artikel 27 i rådets beslut 2002/187/RIF kommer att kompletteras med en artikel om sambandspersoner som utstationeras till tredjeland (artikel 26 a) och med en artikel

om framställningar om rättsligt samarbete från tredje land (artikel 27a).

36. Datatillsynsmannen stöder dessa nya bestämmelser men begär särskild uppmärksamhet när det gäller nivån för dataskydd i tredjeland, vilket behandlas i artikel 27.4 i rådets beslut 2002/187/RIF. Datatillsynsmannen rekommenderar att man utnyttjar den nuvarande ändringen av rådets beslut, genom vilken tillämpningsområdet för utbyten med tredje land ytterligare utvidgas, för att i rådets beslut fastställa ett förfarande för bedömning av lämplighet. Denna bedömning bör göras av Eurojusts kollegium, med godkännande från den gemensamma tillsynsmyndigheten.

V TILLSYN

37. Rådets beslut 2002/187/RIF innehåller omfattande bestämmelser för att säkerställa överensstämmelse med de dataskyddskrav som gäller för Eurojust. Artikel 17 gäller Eurojusts personuppgiftsombud medan det i artikel 23 inrättas en gemensam tillsynsmyndighet som gemensamt ska kontrollera Eurojusts verksamhet.

38. Det föreslås inte i initiativet några grundläggande förändringar i dessa bestämmelser som verkar fungera väl. Endast ett smärre tillägg föreslås när det gäller artikel 23.10 där det anges att tillsynsmyndighetens sekretariat ska kunna anlita expertisen hos det sekretariat som inrättades genom rådets beslut 2000/641/RIF ⁽²²⁾.

39. Datatillsynsmannen välkomnar detta tillägg som skulle kunna främja en enhetlig övervakning av dataskyddet på området för polisiärt och rättsligt samarbete i brottmål (nuvarande tredje pelaren). Att utnyttja erfarenheterna med andra EU-organ och storskaliga informationssystem skulle enbart ytterligare förbättra skyddets kvalitet.

Personaluppgifter

40. Även följande fråga när det gäller enhetlighet bör uppmärksammas: Artikel 38 i förslaget till rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrå (Europol) ⁽²³⁾ gäller Europols personal. Enligt artikel 38.1 omfattas direktören, de biträdande direktörerna och Europols personal av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna (och liknande bestämmelser). Samtidigt fastställs det i artikel 38.5a att Europol ska tillämpa bestämmelserna i förordning (EG) nr 45/2001 på behandling av personuppgifter när det gäller Europols personal. Detta innebär övervakning av datatillsynsmannens tillämpning av denna förordning.

⁽²⁰⁾ Se härvid även diskussionsunderlaget från samordnaren för kampen mot terrorism från november 2007 (rådets dok. 15448/07).

⁽²¹⁾ Artikel 23 i rådets beslut 2002/187/RIF.

⁽²²⁾ Rådets beslut av den 17 oktober 2000 om inrättande av ett sekretariat för de gemensamma tillsynsorgan för dataskydd som bildades genom konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen), konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen) (EGT L 271, 24.10.2000, s. 1).

⁽²³⁾ För den senaste texten, se fotnot 19.

41. Datatillsynsmannen rekommenderar att rådet använder samma tillvägagångssätt i förhållande till Eurojust och lägger till en liknande bestämmelse om behandling av personuppgifter när det gäller Eurojusts personal. Ytterligare ett skäl för detta synsätt är att det inte alls är klart om den gemensamma tillsynsmyndigheten är behörig att övervaka behandlingen av personuppgifter när det gäller Eurojusts personal. I artikel 23.1 i rådets beslut 2002/187/RIF hänvisas det särskilt till kontroll av den verksamhet vid Eurojust som avses i artiklarna 14–22 i beslutet vilket inte nödvändigtvis inbegriper uppgifter när det gäller Eurojusts förvaltning såsom personaluppgifter.
42. Ett sådant tillvägagångssätt är desto mer användbart eftersom ikraftträdandet av Lissabonfördraget, vilket leder till att pelarstrukturen avskaffas, möjligen kan leda till att Eurojust omfattas av tillämpningen av förordning (EG) nr 45/2001, och i vart fall av tillämpningsområdet för artikel 16.2 i EUF-fördraget genom vilken unionslagstiftaren är skyldig att fastställa bestämmelser om behandling av personuppgifter hos alla EU-organ.

Samråd med den gemensamma tillsynsmyndigheten

43. I detta initiativ erkänns slutligen den gemensamma tillsynsmyndighetens rådgivande roll. Flera beslut kan endast fattas efter samråd med gemensamma tillsynsmyndigheten. Detta erkännande måste välkomnas. På vissa punkter skulle denna roll t.o.m. kunna stärkas genom att ålägga Eurojusts kollegium en skyldighet att inte bara samråda med den gemensamma tillsynsmyndigheten utan också att följa dess rekommendationer (se punkterna 29 och 36 ovan).

VI SLUTSATS

Om förfarandet

44. Datatillsynsmannen beklagar att medlemsstaterna inte har begärt hans yttrande eftersom en betydande del av initiativet handlar om – förutsättningarna för – Eurojusts behandling av personuppgifter.

Om avsaknaden av en konsekvensanalys

45. Initiativet borde ha åtföljts inte bara av en motivering utan också av en konsekvensanalys, vilka båda är nödvändiga för att öka öppenheten och, mer allmänt, kvaliteten i lagstiftningsprocessen. Dessa åtföljande dokument kunde ha motiverat det brådskande behovet av att beslut 2002/187/RIF ändras.

Behovet av att förbättra den rättsliga ramen för Eurojust

46. Datatillsynsmannen inser behovet av att förbättra den rättsliga ramen för Eurojust i syfte att göra den mer effektiv. Eurojust är en organisation som utvecklas. Datatillsynsmannen noterar följande:
- a) Dessa ändringar utökar möjligheterna till behandling av personuppgifter och medför därför ökade risker för skyddet av personuppgifter.
 - b) Eurojust utbyter uppgifter inom mycket olikartade rättsliga system, med olika juridiska (och konstitutionella) krav på användning av och tillgång till dessa uppgifter.

Även av dessa skäl måste det fastställas nya bestämmelser på grundval av en analys av de gällande bestämmelsernas brister samt de nya bestämmelsernas förväntade effektivitet.

Lissabonfördraget

47. I yttrandet ges följande fyra argument till stöd för att man bör invänta ikraftträdandet av Lissabonfördraget:
- a) Det möjliggör ett fullständigt införlivande av de uppgifter som nämns i artikel 85 EUF-fördraget.
 - b) Det erkänner Europaparlamentets roll som medlagstiftare och aktör i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.
 - c) Det gör det möjligt för kommissionen och domstolen att kontrollera genomförandet i medlemsstaterna och förhindrar att de nya bestämmelserna utnyttjas undantagen i avdelning VII i protokoll nr 36 till Lissabonfördraget.
 - d) Det gör det möjligt att överväga konsekvenserna av avskaffandet av pelarstrukturen vilket kan få till följd att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på Eurojust.

Om bestämmelserna om behandling av personuppgifter

48. Det bör göras en hänvisning till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Förteckningarna över de personuppgifter som får behandlas i enlighet med artikel 15.1 och 15.2 bör förbli slutna förteckningar. Det krävs förtydliganden när det gäller de nya uppgifter som läggs till i artikel 15.1.l.

Om förbindelserna med externa partner

49. Datatillsynsmannen motsätter sig utbyte av personuppgifter mellan Eurojust och Världstullorganisationen.

50. När det gäller förbindelserna med Europol bör man överväga att fortsätta med det nuvarande systemet, förutsatt att
- a) detta inte påverkar ställningen när det gäller information för Eurojusts nationella medlemmar och kollegiet,
 - b) de strukturella banden mellan de båda organen är tillräckligt starka för att säkerställa samarbete och undvika dubbelarbete.
51. När det gäller samarbetet med myndigheter i tredjeland rekommenderas det att man utnyttjar den nuvarande ändringen av rådets beslut, genom vilken tillämpningsområdet för utbyte med tredje land ytterligare utvidgas, för att i rådets beslut fastställa ett förfarande för bedömning av lämplighet.
52. Datatillsynsmannen välkomnar det tillägg som föreslås i artikel 23.10 där det anges att tillsynsmyndighetens sekretariat ska kunna anlita expertisen hos det sekretariat som inrättades genom rådets beslut 2000/641/RIF.
53. Datatillsynsmannen rekommenderar att en bestämmelse liknande den i artikel 38.5a i förslaget till rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol) ska införas för att fastställa att bestämmelserna i förordning (EG) nr 45/2001 gäller för behandling av personuppgifter om Eurojusts personal.
54. Bestämmelserna om den gemensamma tillsynsmyndighetens rådgivande roll välkomnas och kunde på vissa ställen till och med förstärkas.

Bryssel den 25 april 2008.

Om tillsyn

52. Datatillsynsmannen välkomnar det tillägg som föreslås i artikel 23.10 där det anges att tillsynsmyndighetens sekreta-

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman