

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till förordning om Ecris-TCN

(Den fullständiga texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2018/C 55/05)

Det nuvarande Ecris-systemet, som inrättades genom rådets rambeslut 2009/315/RIF⁽¹⁾, används främst vid rättsligt samarbete för att utbyta uppgifter om fällande brottmålsdomar. Ecris får också användas för andra syften än brottmålsförfaranden, när så medges enligt den ansökande och den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning. Även om det nuvarande Ecris-systemet får användas med avseende på tredjelandsmedborgare, fungerar det inte effektivt för detta ändamål. Förbättringar är därför motiverade.

Att Ecris behöver fungera mer effektivt med avseende på tredjelandsmedborgare betonades i den europeiska säkerhetsagendan och fastställdes som en lagstiftningsprioritet för 2017. Redan 2016 antog kommissionen ett förslag till direktiv om ändring av den nuvarande lagstiftningen och införde förbättringar med avseende på tredjelandsmedborgare genom ett decentraliserat system och användning av ett indexfilter med fingeravtryck lagrade i form av hashade templates. Denna lösning stötte på tekniska problem. Enligt förslaget till förordning om Ecris-TCN, som antogs den 29 juni 2017, inrättas en central databas på EU-nivå för lagring av identitetsuppgifter om tredjelandsmedborgare, inbegripet fingeravtryck och ansiktsbilder. Databasen är avsedd att användas för sökning som indikerar "träff/ingen träff" för att identifiera medlemsstater som har information om fällande brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Förslaget till ett centralt Ecris-TCN-system motiveras dessutom delvis av att det stöder framtida interoperabilitet mellan storskaliga system i EU inom området frihet, säkerhet och rättvisa.

EDPS har följt ärendet ända sedan förhandlingarna om inrättandet av Ecris först inleddes. EDPS har redan utfärdat två yttranden och har medgett vikten av ett effektivt utbyte av uppgifter om EU-medborgare såväl som tredjelandsmedborgare. Denna ståndpunkt är oförändrad.

I det här yttrandet behandlas särskilda problem i samband med förslaget till förordning. Vid behov hänvisas till förslaget till direktiv, eftersom de båda förslagen är avsedda att komplettera varandra. EDPS tar upp fyra huvudsakliga frågor och ger även rekommendationer om andra frågor som beskrivs närmare i yttrandet. Sammanfattningsvis rekommenderar EDPS att eftersom Ecris-systemet antogs av EU innan Lissabonfördraget trädde i kraft, måste det nya förslaget till direktiv respektive förordning säkerställa att systemet uppfyller de standarder som krävs enligt artikel 16 i EUF-fördraget och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Bland annat måste kraven för att en begränsning av de grundläggande rättigheterna ska anses som lagenlig uppfyllas.

Behovet av ett centralt system på EU-nivå bör vara föremål för en konsekvensbedömning, i vilken man även bör beakta konsekvenserna av att förvaltningen av alla storskaliga databaser på EU-nivå inom området frihet, säkerhet och rättvisa koncentreras till en enda byrå. Det är för tidigt att i detta skede ta upp frågan om interoperabilitet eftersom detta begrepp först bör få en rättslig grund och dess förenlighet med dataskyddsprinciperna bör säkerställas.

I enlighet med dataskyddsprincipen om ändamålsbegränsning bör det tydligt anges för vilka syften, utöver brottmålsförfaranden, uppgifterna i Ecris och Ecris-TCN får behandlas. Detta gäller också unionsorganens åtkomst, vilken bör bedömas även mot bakgrund av rätten till likabehandling för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Vid varje åtkomst för ett EU-organ måste det styrkas att åtkomsten är nödvändig, proportionerlig, förenlig med Ecris syfte och strikt begränsad till relevanta arbetsuppgifter som ingår i EU-organets uppdrag.

Eftersom behandlingen avser personuppgifter av en mycket känslig karaktär bör nödvändighetsprincipen strikt iakttas: en träff bör erhållas endast när den anmodade medlemsstaten enligt sin nationella lagstiftning får lämna information om fällande brottmålsdomar för andra syften än brottmålsförfaranden. Fingeravtryck bör användas i begränsad omfattning och endast när en viss tredjelandsmedborgare inte kan identifieras på

⁽¹⁾ EUT L 93, 7.4.2009, s. 23.

något annat sätt. Vad gäller ansiktsbilder rekommenderar EDPS att en evidensbaserad bedömning av huruvida det är nödvändigt att samla in sådana uppgifter och använda dem för kontrolländamål eller identifieringsändamål utförs eller tillgängliggörs (om en sådan bedömning redan har utförts).

I förslaget till förordning betecknas eu-LISA felaktigt som registerförare. EDPS rekommenderar att eu-LISA och medlemsstaternas centrala myndigheter utses som gemensamt registeransvariga. EDPS rekommenderar vidare att det i en materiell bestämmelse tydligt anges att eu-LISA ska ansvara för eventuella överträdelse av förslaget till förordning och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁽¹⁾.

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

1. Den 29 juni 2017 offentliggjorde Europeiska kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehåller uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer för att komplettera och stödja det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris-TCN-systemet) och om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 (nedan kallat *förslaget till förordning*)⁽²⁾. Förslaget åtföljdes av ett analysdokument⁽³⁾. Samma dag antog Europeiska kommissionen, i enlighet med artikel 7 i rådets beslut 2009/316/RIF, den första statistiska rapporten om medlemsstaternas utbyte via det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris)⁽⁴⁾.
2. Förslaget till förordning syftar till att förbättra utbytet av uppgifter om tredjelandsmedborgare och om EU-medborgare som också är medborgare i ett tredjeland. Det befintliga Ecris är baserat på principen om att uppgifter om fällande brottmålsdomar mot EU-medborgare kan erhållas från den medlemsstat där personen i fråga är medborgare, eftersom alla fällande brottmålsdomar lagras i den medlemsstaten oberoende av var i EU de har meddelats. När det gäller tredjelandsmedborgare lagras varje medlemsstat de fällande domar som de har meddelat och följaktligen måste en begäran om uppgifter sändas till alla medlemsstater. Svaren på "generella ansökningar" skulle, enligt kommissionen, orsaka en administrativ börda och höga kostnader, om Ecris systematiskt användes för att hämta information om tredjelandsmedborgare. Medlemsstaterna är ovilliga att använda systemet – enligt den statistiska rapporten avser 10 procent av ansökningarna tredjelandsmedborgare⁽⁵⁾ – och tredjelandsmedborgares brottshistorik är således inte tillgänglig på det sätt som det är tänkt⁽⁶⁾. Förbättringen av Ecris-systemets effektivitet med avseende på tredjelandsmedborgare har påskyndats av den europeiska säkerhetsagendan⁽⁷⁾ och är en av lagstiftningsprioriteterna för 2017⁽⁸⁾.
3. Förslaget till förordning kompletterar kommissionens förslag till direktiv av den 19 januari 2016 vad gäller utbyte av information om tredjelandsmedborgare och vad gäller det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris), genom vilket rådets befintliga rambeslut 2009/315/RIF ändras och rådets beslut 2009/316/RIF upphävs (nedan kallat *förslaget till direktiv*).
4. Gemensamt för de båda förslagen är att det genom dem inrättas ett system för identifiering av de medlemsstater som innehåller uppgifter om fällande brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare och EU-medborgare som även är medborgare i ett tredjeland. I förslaget till direktiv föreskrevs ett decentraliserat system, vilket innebar att det inte skulle finnas en gemensam databas på EU-nivå, utan att varje medlemsstat skulle upprätthålla en fil med ett indexfilter. Tanken var att man i denna fil skulle mata in uppgifter om tredjelandsmedborgare i kodad form ur medlemsstaternas kriminalregister och att filen skulle sändas till alla medlemsstater. Medlemsstaterna skulle sedan matcha sina egna uppgifter mot filen och skulle genom en indikering av träff/ingen träff få reda på vilka medlemsstater som har uppgifter om en fällande brottmålsdom mot en tredjelandsmedborgare. Redan i förslaget till direktiv föreskrevs om användning av fingeravtryck, men i konsekvensbedömningen 2016 betraktades detta som endast ett av flera möjliga alternativ. Förslaget till förordning innebär däremot att användning av fingertryck blir obligatorisk. Kommissionen har förklarat att terroristtattaten påskyndade stödet för en systematisk användning av fingeravtryck för identifieringsändamål⁽⁹⁾. Sedan förslaget till direktiv antogs har en genomförbarhetsstudie visat att det för närvarande inte finns någon färdig teknik för den en-till-många-matchning av fingeravtryck där man använder sig av hashade templates.

⁽¹⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ COM(2017) 344 final.

⁽³⁾ SWD(2017) 248 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 341 final. Denna rapport åtföljdes av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2017) 242 final.

⁽⁵⁾ COM(2017) 341 final, s. 15.

⁽⁶⁾ Motiveringen till förslaget, COM(2017) 344 final, s. 2.

⁽⁷⁾ COM(2015) 185 final.

⁽⁸⁾ Gemensam förklaring om EU:s lagstiftningsprioriteringar för 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_sv.pdf

⁽⁹⁾ Motiveringen till förslaget, COM(2017) 344 final, s. 3, det åtföljande analysdokumentet, SWD(2017) 248 final, s. 3.

5. Som ett svar på de tekniska problem man stötte på föreskrivs i förslaget till förordning i stället ett centraliserat system som inbegriper alfanumeriska uppgifter, fingeravtryck och ansiktsbilder av tredjelandssmedborgare. Alfa-numeriska uppgifter och fingeravtryck får användas för identifiering av tredjelandssmedborgare, medan ansiktsbilder initialt får användas för kontrolländamål och, när tekniken har mognat, också för identifiering. Den "centrala myndigheten" i den dömande medlemsstaten för in uppgifterna i det lokala Ecris-TCN-systemet, som överför uppgifterna till ett centralt system på EU-nivå. Utifrån en indikering av träff/ingen träff kan den ansökande medlemsstaten identifiera den eller de medlemsstater som har uppgifter om fällande brottmålsdomar mot tredjelandssmedborgare och kan då begära in dessa uppgifter via det befintliga Ecris, som förbättrats genom förslaget till direktiv. När fingeravtryck används för identifiering kan eventuella motsvarande alfanumeriska uppgifter också tillhandahållas. EU-databasen anförts eu-LISA och förordning (EU) nr 1077/2011 om eu-LISA ändras därför genom förslaget till förordning.
6. Valet av ett centraliserat system ska vidare ses mot bakgrund av den planerade interoperabiliteten mellan samtliga informationssystem för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering. Bland skälen till att välja ett centraliserat system betonas de facto interoperabiliteten snarare än de tekniska svårigheter som man stött på⁽¹⁾. Ecris finns även med i rådets färdplan för förbättring av informationsutbytet, informationshanteringen och interoperabiliteten⁽²⁾. Interoperabilitet med Ecris föreskrivs också i Etias-förslaget⁽³⁾.
7. När de båda förslagen väl har justerats är de avsedda att komplettera varandra. Medan förslaget till förordning ska täcka frågor som rör det centraliserade systemet ska förslaget till direktiv reglera frågor av allmän art som rör Ecris funktion med avseende på såväl tredjelandssmedborgare som EU-medborgare⁽⁴⁾. Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor antog sitt betänkande om förslaget till direktiv 2016⁽⁵⁾ och den 30 oktober 2017 antog det sitt utkast till betänkande om förslaget till förordning⁽⁶⁾. Rådet sköt först upp förhandlingarna om förslaget till direktiv sedan medlemsstaterna i rådet den 9 juni 2016 hade begärt att kommissionen skulle lägga fram ett förslag om inrättande av ett centraliserat system⁽⁷⁾ och behandlar för närvarande de båda förslagen parallellt⁽⁸⁾.
8. Ecris-TCN är ett viktigt initiativ vad gäller informationssystemen inom området frihet, säkerhet och rättvisa. EDPS har följt ärendet ända sedan förhandlingarna om inrättandet av Ecris först inleddes. EDPS första yttrande om Ecris offentliggjordes 2006⁽⁹⁾ och avsåg det system som senare inrättades genom rådets rambeslut 2009/315/RIF. Yttrande 3/2016 om förslaget till direktiv offentliggjordes 2016⁽¹⁰⁾.
9. I båda dessa yttranden har EDPS erkänt vikten av ett effektivt utbyte av uppgifter om dömda personer ur kriminalregister och behovet av ett system som kan fungera effektivt med avseende på tredjelandssmedborgare, särskilt med tanke på antagandet av den europeiska säkerhetsagendan⁽¹¹⁾. Denna ståndpunkt är oförändrad.
10. Det här yttrandet bygger vidare på yttrande 3/2016 och behandlar särskilda problem i samband med förslaget till förordning. Vid behov hänvisas även till förslaget till direktiv. I avsnitt 2 tar EDPS upp de huvudsakliga problemen och ger rekommendationer om hur de kan åtgärdas. Övriga problem och rekommendationer till vidare förbättringar anges i avsnitt 3.

⁽¹⁾ Motiveringen till förslaget, COM(2017) 344 final, s. 3.

⁽²⁾ Färdplan för förbättring av informationsutbytet och informationshanteringen, inbegripet interoperabilitetslösningar på området för rättsliga och inrikes frågor, 9368/1/16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9368-2016-REV-1/sv/pdf>, rådets första rapport av den 8 november 2016, <http://statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-info-exchang-interop-sop-13554-REV-1-16.pdf>, rådets andra rapport av den 11 maj 2017, <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-council-information-management-strategy-second-implementation-report-8433-17.pdf>

⁽³⁾ COM(2016) 731 final.

⁽⁴⁾ Motiveringen till förslaget, COM(2017) 344 final, s. 4.

⁽⁵⁾ A8-0219/2016.

⁽⁶⁾ PE 612.310v01-00.

⁽⁷⁾ Resultatet av rådets (RIF) möte, 9979/16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9979-2016-INIT/en/pdf>

⁽⁸⁾ Se Corepers dagordning av den 29 november 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-5236-2017-INIT/en/pdf>

⁽⁹⁾ Yttrande från EDPS om förslaget till rådets rambeslut om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (KOM (2005) 690 slutlig) (EUT C 313, 20.12.2006, s. 26), https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/06-05-29_criminal_records_sv.pdf

⁽¹⁰⁾ EDPS yttrande 3/2016 om Ecris, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-04-13_ecris_en.pdf

⁽¹¹⁾ EDPS yttrande 3/2016 om Ecris, s. 12, där det i fotnot 38 hänvisas till EDPS yttrande från 2006.

3. SLUTSATS

66. Efter noggrann analys av Ecris-TCN-förslaget gör EDPS följande rekommendationer:
67. EDPS rekommenderar att kraven i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna iakttas när en ny central databas på EU-nivå inrättas och den befintliga lagstiftningen om Ecris ändras, och detta i syfte att garantera att begränsningarna av de grundläggande rättigheterna är lagenliga och att en tillräcklig skyddsnivå för personuppgifter föreskrivs i förslaget till förordning.
68. EDPS erinrar särskilt om nödvändigheten av att tillhandahålla objektiva skäl till varför det är nödvändigt att inrätta ett centraliserat system på EU-nivå. I detta sammanhang bör interoperabiliteten först bedömas med hänsyn till dess påverkan på de grundläggande rättigheterna och dess syften bör tydligt anges tillsammans med syftena för Ecris. Förslaget till förordning bör åtföljas av en lämplig konsekvensbedömning av hur denna aspekt och den omständigheten att alla system koncentreras till en enda byrå kommer att påverka de grundläggande rättigheterna på områdena integritet och skydd för personuppgifter.
69. Inrättandet av en ny central databas på EU-nivå och ändringen av den befintliga lagstiftningen om Ecris bör uppfylla de krav som enligt fast rättspraxis måste vara uppfyllda för att en begränsning av de grundläggande rättigheterna ska anses vara lagenlig. En bedömning bör därför göras av huruvida de övriga syften, utöver brottmålsförfaranden, för vilka uppgifterna i Ecris och Ecris-TCN är avsedda att användas, är nödvändiga och proportionerliga. Dessa syften bör också anges tydligt, i enlighet med dataskyddsprincipen om ändamålsbegränsning. Dessutom bör unionsorganens, exempelvis Europols, tillgång till Ecris-TCN vara förenlig med det nuvarande Ecris-systemets syfte och med rätten till likabehandling för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare samt vara begränsad till sådana arbetsuppgifter inom ramen för deras uppdrag för vilka tillgång är strikt nödvändig. Eventuella utvidgningar av de nuvarande syftena bör göras genom en materiell bestämmelse (det räcker inte att nämna dem i ett skäl i ingressen).
70. Eftersom Ecris-TCN innebär behandling av personuppgifter av en mycket känslig karaktär, rekommenderar EDPS att det för behandlingen av personuppgifter fastställs lämpliga villkor i enlighet med nödvändighetsprincipen: en "träff" bör erhållas endast när den anmodade medlemsstaten enligt sin nationella lagstiftning får lämna information om fällande brottmålsdomar för andra syften än brottmålsförfaranden. Fingeravtryck bör användas i begränsad omfattning och endast när en viss tredjelandsmedborgare inte kan identifieras på något annat sätt. Vad gäller ansiktsbilder rekommenderar EDPS att en evidensbaserad bedömning av huruvida det är nödvändigt att samla in sådana uppgifter och använda dem för kontrolländamål och/eller identifieringsändamål utförs eller tillgängliggörs.
71. Vidare bör eu-LISA och medlemsstaternas centrala myndigheter utses som gemensamt registeransvariga, eftersom de delar ansvaret för att fastställa syftena och medlen för den föreskrivna behandlingen av uppgifter. Att utse eu-LISA som registerförare skulle inte korrekt spegla status quo och skulle inte bidra till att säkerställa en hög skyddsnivå för personuppgifter eller främja medlemsstaternas legitima intressen. I förslaget om Ecris-TCN bör det vidare klart anges att eu-LISA ansvarar för eventuella överträdelse av förslaget till förordning och av förordning (EG) nr 45/2001.
72. Utöver de huvudsakliga problem som identifierats ovan har EDPS i detta yttrande även rekommenderat förbättringar av de föreslagna bestämmelserna avseende
- hänvisningar till tillämpligheten av direktiv (EU) 2016/680 och förordning (EG) nr 45/2001,
 - de registrerades rättigheter,
 - statistik, centralregister och övervakning,
 - datasäkerhet,
 - Europeiska datatillsynsmannens roll,
 - nationella tillsynsmyndigheter.
73. EDPS står till förfogande för ytterligare rådgivning om förslaget till förordning och förslaget till direktiv och också i samband med eventuella delegerade akter eller genomförandekter som kan komma att antas i enlighet med de föreslagna instrumenten och som rör behandling av personuppgifter.

Utfört i Bryssel den 12 december 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Europeiska datatillsynsmannen