EUROPEISKA UNIONENS RÅD

Bryssel den 31 maj 2013 (5.6)
(OR. en)

10227/13

Interinstitutionellt ärende:
2012/0011 (COD)

DATAPROTECT 72
JAI 438
MI 469
DRS 104
DAPIX 86
FREMP 77
COMIX 339
CODEC 1257

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet
Föreg. dok. nr:	9398/1/13 REV 1 DATAPROTECT 61 JAI 355 MI 383 DRS 96 DAPIX 80 FREMP 53 COMIX 276 CODEC 1033
Komm. förslag nr:	5853/12 DATAPROTECT 9 JAI 44 MI 58 DRS 9 DAPIX 12 FREMP 7 COMIX 61 CODEC 219
Ärende:	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning) - Viktiga frågor i kapitlen I–IV

I. Inledning

1. Det omfattande uppgiftsskyddspaket antogs av kommissionen den 25 januari 2012. Paketet omfattar två lagstiftningsförslag som grundar sig på artikel 16 i EUF-fördraget som är den nya rättsliga grund för bestämmelser om uppgiftsskydd som införts genom Lissabonfördraget.

Det första förslaget, dvs. förslaget till allmän uppgiftsskyddsförordning, är tänkt att ersätta uppgiftsskyddsdirektivet från 1995[1]. Det andra förslaget, dvs. förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppgiftsskydd på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, ska ersätta rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete[2].

2. Under de tre första månaderna av sin mandatperiod byggde ordförandeskapet vidare på det danska och det cypriotiska ordförandeskapets arbete och slutförde den första behandlingen av hela förslaget och höll ingående diskussioner om vissa viktiga aspekter av förordningen, särskilt införandet av en mer riskbaserad metod och större flexibilitet för den offentliga sektorn i texten till förordning. Båda frågorna diskuterades också vid RIF-rådets möte den 7–8 mars 2013.

3. Arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd har beaktat diskussionerna vid RIF-rådets möte i mars och även fortsatt diskussionerna om rätten att bli bortglömd, rätten till uppgiftsportabilitet, profilering, pseudonymisering, uppförandekodex och certifiering. Det reviderade utkastet till kapitlen I–IV behandlades en tredje gång vid mötet i arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd den 13–15 maj 2013. På grundval av de diskussionerna har ordförandeskapet gjort ytterligare omformuleringar i dessa viktiga kapitel.

---

1 EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.
2 EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

4. Ordförandeskapet överlämnar nu texten till kapitlen I-IV till rådet i syfte att säkra ett brett stöd för sitt synsätt. Delegationerna har uppenbarligen inte kommit överens om texten i ADD 1 och återspeglar ordförandeskapets syn på läget i förhandlingarna i detta skede. Det reviderade utkastet är föremål för en allmän granskningsreservation från samtliga delegationer. Följande delegationer har parlamentsreservationer: CZ, HU, NL, PL och UK.

5. Det kommer troligen att krävas ytterligare justeringar av kapitlen I–IV och framtida förändringar av kapitlen V–XI kommer naturligtvis också att få konsekvenser – specifika[1] eller horisontella[2] – för texten i kapitlen I–IV och kan komma att föranleda ytterligare ändringar i senare kapitel. Dessutom har frågan om genomförandeakter och delegerade akter endast tagits upp på ad hoc-basis utan att föregripa en övergripande översyn av fördelarna med delegeringar av befogenheter avseende delegerade akter och genomförandeakter i hela förordningen, vilken måste äga rum i ett senare skede.

6. Flera delegationer har fortfarande en reservation mot den valda rättsliga formen för det föreslagna instrumentet och skulle föredra ett direktiv[3]. Denna fråga kan inte slutgiltigt avgöras i detta skede. Även om betydande flexibilitetsinslag för medlemsstaternas offentliga sektorer har införts i kapitlen I–IV, kan och kommer man att fatta beslut i denna fråga först när man kommit överens om hela texten i utkastet till förordning.

---

1 Detta är t.ex. fallet för definitionen av "huvudsakligt verksamhetsställe" i artikel 4.12, vilken kan ändras till följd av ändringar i kapitel VI.

2 Således kan ändringar av sanktionssystemet i artiklarna 78 och 79 få horisontella konsekvenser för kapitel IV.

3 BE, CZ, DK, EE, HU, SE, SI och UK.

II. Viktiga bestämmelser - kapitlen I och II

<u>Materiellt och territoriellt tillämpningsområde</u>

EU:s institutioner, organ och byråer

7. Det förefaller råda bred enighet om att unionens institutioner, organ och byråer bör omfattas av bestämmelser som motsvarar de ändrade uppgiftsskyddsreglerna för medlemsstaterna och att dessa bestämmelser bör träda i kraft samtidigt. Detta kan ske på två olika sätt. Det första alternativet, som återspeglas i ordförandeskapets text, är att låta "unionens institutioner, organ och byråer" omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning genom att ta bort undantaget i artikel 2.2. b. Detta skulle kräva en materiell omarbetning av förordningen och skulle hindra dess eventuella omvandling till ett direktiv om detta alternativ skulle övervägas i ett senare skede. Mot bakgrund av detta och de juridiska problem som har tagits upp, skulle en alternativ lösning kunna innebära att kommissionen åtar sig att göra en ändring av förordning nr 45/2001 som skulle träda i kraft samtidigt som detta instrument. Ett utkast till uttalande från kommissionen i detta avseende återges i bilagan till denna rapport. Det är i detta skede inte möjligt att slutgiltigt avgöra frågan.

Undantaget för hushåll

8. När det gäller det s.k. undantaget för hushåll, omfattas inte behandling av personuppgifter "som en fysisk person utför utan vinstintresse som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll" enligt artikel 2.2. d i kommissionens förslag. Enligt direktivet från 1995 ska behandling av personuppgifter "av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll" undantas från direktivets tillämpningsområde. Eftersom kriteriet "utan vinstintresse" och hänvisningen till "av rent privat natur" gav upphov till tolkningssvårigheter och kontroverser har bägge strukits och det aktuella förslaget hänvisar nu till behandling som utförs "ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med dennes hushåll". I syfte att nå en allmänt godtagbar lösning har ordförandeskapet ytterligare omarbetat skäl 15.

Undantaget för brottsbekämpning

9. Enligt uppgiftsskyddsdirektivet från 1995 ska uppgiftsbehandling som utgör ett led i "statens verksamhet på straffrättens område" undantas från direktivets tillämpningsområde. 2008 antog rådet ett rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete[1]. I kommissionens förslag föreslås ett undantag för sådan behandling

   "e) som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder."

10. Artikel 2.2 e i utkastet till förordning utgör en avgränsning i förhållande till förslaget till direktivet om uppgiftsskydd på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Det finns ett brett stöd för uppfattningen att verksamhet som syftar till att säkerställa allmän ordning bör undantas från förordningen och omfattas av tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet.

11. Ordförandeskapet har därför anpassat artikel 2.2 e på följande vis:

   "e) som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott och, för dessa ändamål, upprätthålla allmän ordning, eller verkställa straffrättsliga påföljder.

12. Flera medlemsstater har hänvisat till såväl offentliga som privata organs roll när det gäller brottsbekämpning och begärde att detta ska erkännas i texten. Ordförandeskapet har därför ytterligare omarbetat skäl 16 där det fastställs att vissa skyldigheter och rättigheter enligt förordningen kan begränsas genom lagstiftning i enlighet med artikel 21 i sådana fall (t.ex. inom ramen för bekämpning av penningtvätt).

---

[1] Rådets rambeslut av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

Territoriell tillämpning

13. Utkastet till förordning kommer inte enbart att gälla behandling av personuppgifter i samband med verksamheten vid en registeransvarigs eller registerförares verksamhetsställe i unionen utan även, enligt artikel 3.2,

"*behandling av personuppgifter som avser registrerade som är bosatta i unionen och som utförs av en registeransvarig som inte är etablerad i unionen, om behandlingen har anknytning till*

a) utbjudande av varor eller tjänster till registrerade i unionen, oavsett om det krävs en betalning av den registrerade eller ej, eller

b) övervakning av deras beteende i den mån detta beteende äger rum inom unionen."

Innebörden av punkt 2 har ytterligare klargjorts i skälen 20 och 21[1].

Definition av "samtycke"

14. Den registrerades samtycke utgör en viktig grund för tillåten behandling (artikel 6.1. a). Majoriteten av medlemsstaterna var överens om att kravet på "uttryckligt" samtycke i samtliga fall – vilket skiljer sig från kraven i uppgiftsskyddsdirektivet från 1995 – var orealistiskt. Ordförandeskapet föreslår därför att "uttryckligt" ska ersättas med "otvetydigt" när det gäller behandling av andra personuppgifter än de särskilda kategorier som avses i artikel 9 och för vilka termen "uttryckligt" bibehålls.

15. I enlighet med den förhärskande åsikten bland medlemsstaterna har artikel 7.4 strukits. I det reviderade skäl 34 klargörs det att samtycket inte är giltigt om det i det enskilda fallet finns en tydlig obalans mellan parterna och detta gör det osannolikt att ett samtycke har givits frivilligt.

[1] Bland annat genom att införa en hänvisning till inslag (som inspirerats av domstolens rättspraxis i målet *Alpenhof*: dom av den 7 november 2010 i målen C-585/08 och C-144/09, REG 2010, s. I-12527) som bör bidra till att kunna avgöra huruvida ett visst erbjudande av varor eller tjänster är riktat till EU:s invånare.

Principer om behandling av uppgifter

16. I artikel 5 anges de viktigaste principerna för uppgiftsskydd som gäller alla former av behandling av uppgifter som omfattas av förordningen. Dessa principer, som till stor del bygger på principerna i artikel 6 i uppgiftskyddsdirektivet från 1995, har omarbetats under diskussionerna i arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd. En ny princip om uppgiftssäkerhet har lagts till (artikel 5 ee).

17. En överenskommelse om innehållet i dessa principer föregriper inte kommande diskussioner om särskilda system för behandling av uppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål och för arkivering eller om grunderna för tillåten behandling i artikel 6, inbegripet ett system för vidare behandling för ändamål som är oförenliga med det ursprungliga ändamålet.

Artiklarna 80 och 80a: yttrandefrihet och tillgång till allmänna handlingar

18. Rätten till skydd av personuppgifter samexisterar med andra grundläggande rättigheter, särskilt rätten till yttrandefrihet som också ingår i stadgan. Förhållandet mellan dessa rättigheter erkänns i artikel 80. I artikeln klargörs det att medlemsstaternas lagstiftning ska förena rätten till skydd av personuppgifter med rätten till yttrandefrihet.

19. För att bemöta flera medlemsstaters farhågor i samband med detta lades artikel 80a till där det föreskrivs att personuppgifter i allmänna handlingar får utlämnas i det allmännas intresse.

III. Viktiga frågor – kapitlen III och IV

20. Under den första behandlingen av förslaget till allmän uppgiftsskyddsförordning motsatte sig flera medlemsstater den föreskrivande karaktären hos ett antal föreslagna skyldigheter i utkastet till förordning. Samtidigt erinrade några andra medlemsstater om behovet av att garantera rättssäkerhet i den föreslagna förordningen.

21. Med utgångspunkt i det cypriotiska ordförandeskapets arbete bekräftade rådet vid mötet i mars att den inneboende risken i viss uppgiftsbehandling bör vara ett viktigt kriterium för att fastställa skyldigheterna i fråga om uppgiftsskydd för registeransvariga och registerförare. Rådet gav därför Coreper och arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd i uppdrag att fortsätta arbetet med den riskbaserade metoden, bl.a. genom att
    a) vidareutveckla kriterier för att göra det möjligt för registeransvariga och registerförare att urskilja risknivåer, i syfte att fastställa hur deras skyldigheter i fråga om uppgiftsskydd ska tillämpas,
    b) ytterligare undersöka användningen av pseudonymförsedda uppgifter som ett sätt att fastställa den registeransvariges och registerförarens skyldigheter i fråga om uppgiftsskydd.

22. I enlighet med detta uppdrag har det förts intensiva diskussioner om texten i kapitel IV (om skyldigheterna för den registeransvarige och registerföraren). Det reviderade utkastet till detta kapitel innehåller en "övergripande klausul" i artikel 22 i förordningen tillsammans med en riskbaserad omarbetning av flera bestämmelser i detta kapitel (särskilt artiklarna 23, 26, 28, 30, 31, 33, 34 och 35). Det innebär att behandlingsverksamhetens art, sammanhang, omfattning och syfte och de risker som uppstår för de registrerades rättigheter och friheter ska beaktas vid fastställandet av lämpliga åtgärder som ska vidtas av den registeransvarige i enlighet med förordningen. Det anges för närvarande i texten att pseudonymförsedda uppgifter eventuellt skulle kunna användas för att anpassa den registeransvariges och registerförarens skyldigheter i fråga om uppgiftsskydd.

23. I linje med denna riskbaserade metod har anmälningsskyldigheterna i fråga om personuppgiftsbrott (artiklarna 31 och 32) justerats och anpassats. Detta säkerställer, å ena sidan, att företagen inte får alltför stora administrativa bördor och, å andra sidan, att uppgiftsskyddstillsynsmyndigheterna inte överhopas med anmälningar om personuppgiftsbrott, samtidigt som rättigheterna för de registrerade skyddas.

24. I enlighet med resultatet från rådets möte i mars har man behållit konsekvensbedömningen och förfarandena för förhandstillstånd (artiklarna 33 och 34) medan det har gjorts frivilligt att utnämna ett uppgiftsskyddsombud samtidigt som unionen eller en medlemsstat i sin lagstiftning kan göra sådan utnämning obligatorisk (artiklarna 35, 36 och 37).

25. Efter omfattande diskussioner i arbetsgruppen för informationsutbyte och uppgiftsskydd har artiklarna om uppförandekodexar (artikel 38) och certifieringsmekanismer (artikel 39) grundligt omarbetats och det har utarbetats nya artiklar om övervakning av uppförandekodexar (artikel 38a) och om certifieringsorgan och -förfaranden (artikel 39a).

26. Samtidigt som det finns ett brett stöd för dessa nya och omarbetade artiklar anser flera medlemsstater att det finns ytterligare utrymme för att ge incitament åt användning av godkända koder och godkända certifieringsmekanismer för uppgiftsskydd genom att skapa starkare kopplingar mellan dessa artiklar och riskbedömningsprocessen i tidigare artiklar i kapitel IV. Sådana kopplingar har redan gjorts i artiklarna 22, 23, 26 och 30.

27. Under diskussionerna om kapitel IV har kriterierna för att urskilja risktyper som kan medföra olika typer av skyldigheter för registeransvariga och registerförare ytterligare förfinats. Det anges nu i texten att pseudonymförsedda uppgifter i vissa fall kan användas för att anpassa den registeransvariges och registerförarens skyldigheter i fråga om uppgiftsskydd.

28. Kapitel IV i förordningen innehåller en ram för en riskbaserad metod men ordförandeskapet har även föreslagit att registeransvariga ska kunna beakta de särskilda omständigheter som föreligger vid behandlingen av personuppgifter när de fullgör sina informationsskyldigheter. Vissa inslag av denna metod har delvis införts i kapitel III (särskilt artiklarna 12, 14 och 14a) i syfte att säkerställa att de registrerade effektivt och ändamålsenligt kan utöva sina rättigheter, och samtidigt förbättra säkerhet och insyn.

29. När det gäller de registrerades rättigheter i kapitel III framhåller ordförandeskapet vikten av bättre insynsnormer för att kunna säkerställa att de registrerade kan kontrollera behandlingen av sina personuppgifter och på ett effektivt sätt utöva sina rättigheter i egenskap av registrerade. Normerna och villkoren för att utöva dessa rättigheter anges i artikel 12. För att säkerställa rättvis och öppen behandling har förfarandena för att överlämna information till den registrerade anpassats och strömlinjeformats.

IV. Slutsatser

30. *Det har gjorts betydande framsteg i förhandlingarna om detta utkast till förordning under det irländska ordförandeskapet. Inställningen till de huvudfrågor som rådet uppmanas ge sitt allmänna stöd till är villkorlig i den mening att man i detta skede inte kan komma överens om någon del av utkastet till förordning tills man kommit överens om förordningen i sin helhet. Den föregriper inte heller frågan huruvida förordningen erbjuder tillräcklig flexibilitet för medlemsstaternas offentliga sektorer. Det krävs dessutom ytterligare överläggningar om ett antal specifika frågor när det gäller de punkter som anges nedan. Coreper uppmanas därför att ge sitt allmänna stöd till*

1) förordningens materiella och territoriella tillämpningsområde enligt artiklarna 2 och 3,

2) begreppet "samtycke" såsom det definieras i artikel 4.8 och ytterligare preciseras i artiklarna 6.1 a, 7 och 9.2 a,

3) de principer för uppgiftsskydd som anges i artikel 5, med förbehåll för framtida ändringar avseende historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål och för arkivering,

4) artiklarna 80 och 80a som reglerar förhållandet mellan denna förordning och yttrandefrihet och rätten till tillgång till allmänna handlingar,

5) när det gäller de registrerades rättigheter, principen om bättre normer för insyn som kommer att öka de registrerades kontroll över sina personuppgifter och göra det lättare för dem att mer effektivt kunna utöva sina rättigheter enligt kapitel III,

6) när det gäller skyldigheterna för registeransvariga och registerförare i kapitel IV, införandet av en riskbaserad metod som tar hänsyn till behandlingsverksamhetens art, omfattning, sammanhang och syfte samt de risknivåer som uppstår för de registrerade när det fastställs vilka åtgärder som ska vidtas, och

7) utveckling och tillämpning, på frivillig basis, av godkända uppförandekodexar och certifieringsmekanismer av registeransvariga och registerförare som ett sätt att visa att denna förordning efterlevs.

_____

UTKAST TILL UTTALANDE FRÅN KOMMISSIONEN

[*Anm.: Detta utkast till uttalande kommer att undersökas närmare när man ytterligare övervägt den metod som ska användas för att inom samma tidsram tillämpa likvärdiga uppgiftsskyddsregler på unionens institutioner, organ och byråer.]*

"EU:s nya ram för uppgiftsskydd som grundas på artikel 16 i EUF-fördraget kommer att omfatta såväl medlemsstaterna som EU:s institutioner och organ. Kommissionen avser att lägga fram de förslag som krävs för att anpassa förordning nr 45/2001 till de principer och bestämmelser i den allmänna uppgiftsskyddsförordningen som medlagstiftarna enats om. Kommissionen avser att lägga fram sådana förslag i god tid för att säkerställa att den ändrade förordning nr 45/2001 kan börja tillämpas vid samma tidpunkt som den allmänna uppgiftsskyddsförordningen."

_____