

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om det ændrede forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (KOM(2006) 213 endelig); og om forslaget til Kommissionens forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (SEK(2006) 866 endelig)

(2007/C 94/03)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser 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⁾,

som henviser 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, særlig artikel 41 ⁽²⁾, og

som henviser til anmodninger om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28 i forordning (EF) nr. 45/2001, som Kommissionen sendte den 18. maj 2006 (med hensyn til det ændrede forslag vedrørende finansforordningen) og den 4. juli 2006 (med hensyn til gennemførelsesbestemmelserne),

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽³⁾ (i det følgende benævnt »finansforordningen«), fastlægger det retlige grundlag for reformen af den finansielle forvaltning. I december 2002 vedtog Kommissionen gennemførelsesbestemmelserne til den omarbejdede finansforordning efter en omfattende høring af institutionerne. Begge forordningerne, som finder anvendelse på alle institutionerne, trådte i kraft den 1. januar 2003.
2. Det ændrede forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽⁴⁾ (i det følgende benævnt »forslaget til finansforordning«), der blev vedtaget i 2006, forelægges for at efterleve artikel 184 i finansforordningen, ifølge hvilken finansforordningen skal tages op til fornyet gennemgang hvert

trede år, og hver gang det viser sig at være nødvendigt. Hovedformålet med forslaget til finansforordning er at gøre reglerne mere effektive og gennemsigtige ved at skabe en bedre ligevægt mellem omkostningerne ved kontrol og de finansielle risici, samtidig med at der opretholdes et højt beskyttelsesniveau for Fællesskabets midler. Det ændrede forslag til finansforordning blev vedtaget efter en forligsprocedure mellem Europa-Parlamentet og Rådet ved udgangen af november 2006. Denne udtalelse tager hensyn til denne tekst ⁽⁵⁾.

3. For at fremskynde lovgivningsprocessen tog Kommissionen initiativ til at fremlægge et forslag til Kommissionens forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽⁶⁾ (i det følgende benævnt »forslaget til gennemførelsesbestemmelser«). Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) er blevet hørt inden for rammerne af disse to forslag.

4. Den tilsynsførende mener, at det er vigtigt med en analyse af forslagene, fordi de vil påvirke den måde, som nogle personoplysninger om finansielle aktiviteter behandles på. Et af hovedpunkterne i forslagene går ud på, at Kommissionen skal oprette og drive en central database, der er fælles for alle institutioner og organer, over ansøgere og bydende, der befinder sig i en særlig udelukkelsessituation i tilfælde af svig, og tillade udveksling af oplysningerne i databasen med myndigheder på forskellige niveauer. Den tilsynsførende understreger, at den centrale database, der lægges op til, og som efter hensigten skal omfatte ansøgere og bydende, der har befundet sig i en af de situationer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 93 og 94 samt artikel 96, stk. 1, litra b), og stk. 2, litra a), allerede eksisterede før finansforordningen blev ændret ⁽⁷⁾. Den eksisterende database anvender varsler på forskellige niveauer (1, 2, 3, 4, 5a og 5b) alt efter deres virkning på ansøgere og bydende. Den eksisterende database, der er udviklet internt i Kommissionen, har imidlertid et bredere anvendelsesområde end det, der lægges op til i forslaget til finansforordning (som kun omfatter varsler på niveau 5). Spørgsmålet om denne centrale database og andre aspekter af forslagene kræver en nøje analyse ud fra et databeskyttelsessynspunkt.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1.

⁽⁴⁾ KOM(2006) 213 endelig — 2005/0090 (CNS).

⁽⁵⁾ Artikel 95, stk. 3, udgår af det ændrede forslag, hvilket er en forbedring af teksten set ud fra et databeskyttelsessynspunkt.

⁽⁶⁾ SEK(2006) 866 endelig.

⁽⁷⁾ For en analyse af den nuværende situation henvises der til den tilsynsførendes forudgående kontroludtalelse af 6. december 2006 om Kommissionens varslingssystem, der findes på: www.edps.europa.eu

Høring af den tilsynsførende

5. Kommissionen tilsendte den tilsynsførende forslagene til finansforordning og gennemførelsesbestemmelser med henblik på en udtalelse som omhandlet i artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Fællesskabets institutioner og organer og om fri udveksling af sådanne oplysninger (i det følgende benævnt »forordning (EF) nr. 45/2001«). I betragtning af at artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 er bindende, udtrykker den tilsynsførende tilfredshed med, at der eksplicit henvises til denne høring i forslagenes præambel.

II. ANALYSE AF FORSLAGENE

6. Kommissionen, der har ansvaret for gennemførelsen af EU's almindelige budget og andre midler, der administreres af Fællesskaberne, har pligt til at bekæmpe svig og anden ulovlig virksomhed, der påvirker Fællesskabernes finansielle interesser. Forslagene til finansforordning og gennemførelsesbestemmelser pålægger Kommissionen nye forpligtelser i forbindelse med aftaler med og tilskud til tredjeparter som led i forvaltningen af Fællesskabets midler. Under hensyn til at forslagene fastsætter bestemmelser med henblik på at sikre beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser er det afgørende, at de berørte personers rettigheder med hensyn til databeskyttelse og privatliv i den forbindelse sikres ordentligt, når der foretages en behandling af personoplysninger.

II.1. Gennemsigtighed

7. Den tilsynsførende anerkender, at forslagene fremmer vigtige principper vedrørende forsvarlig økonomisk forvaltning, og at nye principper indføres, eller at gældende principper styrkes. Eksempelvis noterer den tilsynsførende sig, at det i betragtning 1 i forslaget til finansforordning hedder, at »specielt skal gennemsigtigheden styrkes ved, at det fastsættes, at der skal gives oplysninger om modtagerne af fællesskabsmidler«. Dette princip uddybes i finansforordningens artikel 30, stk. 3, og artikel 53.
8. Med disse bestemmelser om gennemsigtighedsprincippet indføres en regel om offentliggørelse af modtagerne af budgetmidler. Den tilsynsførende støtter tilføjeisen af dette princip under henvisning til direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001, men ønsker at understrege, at der bør sikres en proaktiv tilgang de registreredes rettigheder⁽⁸⁾, da der bliver tale om offentliggørelse af personoplysninger.

⁽⁸⁾ Se artikel 11-13 og 18 i forordning (EF) nr. 45/2001. Med hensyn til begrebet proaktiv tilgang henvises der til: *EDPS Background paper: public access to documents and data protection*, af 12. juli 2005, der findes på: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21>

Denne proaktive tilgang kan bestå i, at man på det tidspunkt, hvor personoplysningerne indsamles, forhåndsundersætter den registrerede om, at disse oplysninger muligvis vil blive offentliggjort, og i at sikre, at den registreredes ret til dataadgang og ret til at gøre indsigelse respekteres. Dette princip bør også finde anvendelse på den efterfølgende offentliggørelse af modtagerne (artikel 169 i gennemførelsesbestemmelserne).

II.2. Varslingssystemets centrale database

9. I artikel 95 i forslaget til finansforordning hedder det, at en central database med detaljerede oplysninger om ansøgere og bydende, som befinder sig i en af de situationer, der er nævnt i artikel 93 og 94⁽⁹⁾ samt artikel 96, stk. 1, litra b), og stk. 2, litra a), vil blive oprettet og forvaltet af Kommissionen i overensstemmelse med Fællesskabets bestemmelser om behandling af personoplysninger. Som nævnt i indledningen ændrer denne nye udgave af artikel 95, der fremhæver Kommissionens ledende rolle, ikke grundlæggende ved den praksis, der hidtil har været anvendt (dvs. at hver institution i henhold til finansforordningens artikel 95 har sin egen centrale database). I virkeligheden har institutionerne⁽¹⁰⁾ for øjeblikket ikke en separat database, men de bruger Europa-Kommissionens elektroniske database og udveksler oplysninger med Kommissionen⁽¹¹⁾. Denne database forvaltes i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i Kommissionens afgørelse om varslingssystemet⁽¹²⁾. Kommissionen samler alle relevante oplysninger og fungerer som hovedindgang for alle de institutioner, der deltager i ordningen.

10. Artikel 95 i forslaget til finansforordning fastsætter også, at databasen er fælles for institutionerne, forvaltningsorganerne og de organer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 185. I den vedtagne udgave af finansforordningen hedder det endvidere i artikel 95, at myndighederne i medlemsstaterne og tredjelande samt organer, som deltager i gennemførelsen af budgettet skal sende den kompetente anvisningsberettigede oplysninger om ansøgere og bydende, som befinder sig i en af de situationer, der er nævnt i artikel 93, stk. 1, litra e) (dvs. efter en retskraftig dom). Denne oplysning fremsendes, når den pågældende aktørs adfærd har skadet Fællesskabernes finansielle interesser (artikel 95, stk. 2). Følgerne af disse aktørers inddragelse vil blive analyseret i det følgende.

⁽⁹⁾ I artikel 93 og 94 (sammenholdt med artikel 114, stk. 2) kræves det, at tredjemand udelukkes fra deltagelse i en indkøbs- eller tildelingsprocedure, hvis de befinder sig i en af de situationer, der er opført på listen i finansforordningens artikel 93, eller at det forbydes at tildele en kontrakt eller yde tilskud til tredjemand, der befinder sig i en interessekonflikt eller har afgivet urigtige oplysninger ved meddelelsen af de oplysninger, som den ordregivende myndighed har krævet for at de kan deltage i den pågældende aftale.

⁽¹⁰⁾ Finansforordningens artikel 1: Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Ombudsmanden og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse sidestilles ved anvendelsen af denne forordning med Fællesskabets institutioner.

⁽¹¹⁾ Se den tilsynsførendes udtalelse om EF-Domstolens forudgående kontrol af varslingssystemet, der vil blive offentliggjort på vores websted.

⁽¹²⁾ C(2004) 193/3 som ændret ved corrigendum C(2004)517 og senest ændret ved de interne bestemmelser fra 2006, se: http://ec.europa.eu/budget/library/sound_fin_mgt/ews_decision_en.pdf

11. Den tilsynsførende kan godkende princippet om en central database over ansøgere og bydende, der har befundet sig i en af de situationer, der er omhandlet i artikel 93 og 94 samt artikel 96, stk. 1, litra b), og stk. 2, litra a), på baggrund af formålene med den databehandling, der er lagt op til i finansforordningen. Disse formål er at øge effektiviteten, forbedre beskyttelsen af Fællesskabernes økonomiske interesser og sikre formidlingen af oplysninger til tjenestebrug om tredjemand.
12. Selv om centrale databaser og store systemer anvendes oftere i vore dage, mener den tilsynsførende imidlertid, at det i hvert tilfælde skal vurderes grundigt og omhyggeligt, om der er behov for en sådan database, og at der, når databasen er oprettet, bør gennemføres specifikke beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med databeskyttelsesprincipperne. Grunden er, at der ikke må ske en udvikling, som i urimeligt omfang påvirker beskyttelsen af personoplysninger. Efter den tilsynsførendes opfattelse skal alle forslag om oprettelse af et centralt register over personoplysninger være i overensstemmelse med EU's regelsæt om databeskyttelse og udmønte det konkret. For eksempel er artikel 4 (oplysningernes pålidelighed), 5 (lovlig behandling af personoplysninger) og 10 (behandling vedrørende særlige kategorier af personoplysninger) i forordning (EF) nr. 45/2001 særdeles relevante i forbindelse med EU-institutionernes behandling af personoplysninger.
13. Desuden understreger den tilsynsførende, at personoplysninger skal indsamles til legitime formål (artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001). I den forbindelse mener den tilsynsførende, at det er i institutionernes og organernes legitime interesse at indføre et system til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og omdømme, men at indsættelse af et varsel i forbindelse med en person kan få alvorlige negative følger for en registreret, og at der af denne årsag bør indføres specifikke beskyttelsesforanstaltninger for at sikre den registreredes legitime interesser. Disse beskyttelsesforanstaltninger beskrives nærmere under de følgende punkter.

II.2.a. De registrerede, der er berørt

14. Varslingssystemets database er baseret på en centralt valideret database over juridiske enheder (»Legal Entity File«, i det følgende benævnt LEF), og det anvender de oplysninger, den indeholder. LEF er en generel database, der omfatter juridiske eller fysiske personer, som på et tidspunkt har (haft) aftalemæssige og/eller finansielle forbindelser med en af Kommissionens tjenestegrene: leverandører af tjenesteydelser, personale, eksperter og tilskudsmodtagere. Artikel 95 i forslaget til finansforordning nævner kun ansøgere og bydende og finder ikke anvendelse på personalet, da dette hverken kan være ansøgere eller bydende. I den forbindelse foreslår den tilsynsførende, at definitionen af ansøgere og bydende tydeliggøres i forslaget til gennemførelsesbestemmelser for at undgå tvivl om, hvilke enheder der er omfattet.

15. Den tilsynsførende foreslår desuden, at det i artikel 134a i forslaget til gennemførelsesbestemmelser gøres klart, hvilke kategorier af enheder der er omfattet af databasen. Artikel 134a omfatter tredjemand, også kaldet juridiske enheder i LEF, som er enten fysiske eller juridiske personer. Desuden lægger forslaget op til en tredje kategori, sådan at forstå at oplysningerne også kan omfatte fysiske personer, der har beføjelse til at repræsentere, beslutte for eller kontrollere bestemte juridiske personer. I sidstnævnte tilfælde er fysiske personer optaget i systemet, hvis de har beføjelse til at repræsentere. Ifølge den nuværende praksis optages de som en ny selvstændig kategori i databasen. Forbindelserne og forskellene mellem de juridiske personer og de fysiske personer med beføjelse til at repræsentere, beslutte for eller kontrollere bestemte juridiske personer, bør tydeliggøres.

II.2.b. Ajourføring af oplysninger i databasen

16. Ifølge datapålidelighedsprincippet (artikel 4 i forordning (EF) nr. 45/2001) skal oplysningerne være tilstrækkelige og relevante og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles⁽¹³⁾. Det er klart, at pålideligheden af personoplysninger kun kan sikres, hvis nøjagtigheden undersøges regelmæssigt og grundigt. Den procedure, der i øjeblikket er foreslået i artikel 134a, stk. 2, i forslaget til gennemførelsesbestemmelser, består i, at Kommissionen regelmæssigt giver de personer, som udpeges i de institutioner, forvaltningsorganer, myndigheder og organer, der er omhandlet i stk. 1, de validerede data, som databasen indeholder, via en sikker protokol. Den foreslåede tidsplan er ikke klar. Den tilsynsførende er vidende om, at der overvejes alternative løsninger, som omfatter en løbende fremsendelse af oplysninger. Dette vil imidlertid ikke være tilstrækkeligt. Efter den tilsynsførendes opfattelse bør den centrale database nemlig ajourføres hyppigt, og hyppigheden skal være struktureret og overholde en præcis tidsplan (månedlige eller ugentlige overførsler ville bidrage til at sikre nøjagtigheden og en rettidig ajourføring af oplysningerne).

II.2.c. Forvaltning og sikkerhed

17. Den centrale database skal være tilstrækkeligt beskyttet. Forvaltningen af og respekten for et optimalt sikkerhedsniveau i den centrale database er et grundlæggende krav, hvis der skal sikres en passende beskyttelse af de personoplysninger, der er lagret i databasen, og af ajourføringen af databasen. For at opnå et sådant tilfredsstillende beskyttelsesniveau skal der gennemføres passende beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med håndtering af de potentielle risici ved systemets infrastruktur og de personer, der er involveret.

⁽¹³⁾ Følgende oplysninger er omfattet af varslingssystemet: Personens navn og adresse — Varslingstype — Start- og slutdato for det aktive varsel — Den tjenestegren i Kommissionen, der har anmodet om at få oprettet varslet.

18. I den forbindelse mener den tilsynsførende, at der bør indføres et sammenhængende system til udvælgelse af anvisningsberettigede for at sikre en passende beskyttelse af de oplysninger, der opbevares i den centrale database, og beskytte deres integritet. Artikel 134a indeholder bestemmelser om udvælgelse og fastlæggelse af de opgaver, der skal løses af den anvisningsberettigede, der har ansvaret for at anmode om registrering af oplysninger i databasen og for at modtage validerede oplysninger, der opbevares i databasen, men denne procedure omfatter kun de institutioner, forvaltningsorganer eller organer, som er omhandlet i finansforordningens artikel 185, og den er for Kommissionens vedkommende gennemført i Kommissionens afgørelse om varslingssystemet. Der lægges ikke op til specifikke regler for så vidt angår situationen i medlemsstaterne, tredjelands eller internationale organisationer. Denne situation kan føre til inkonsekvens i beskyttelsen af de data, der konsulteres.
19. Den tilsynsførende tilråder, at der i en række supplerende administrative bestemmelser indsættes regler om, hvordan der skal gives adgang til data for medlemsstaternes myndigheder og organer, tredjelands og internationale organisationer, samt om, hvor mange data der kan gives adgang til. Den tilsynsførende anser det nemlig ikke blot for vigtigt at garantere sikkerheden for de oplysninger, der opbevares i databasen, men også at oplysningerne fremsendes til de relevante og godkendte myndigheder og internt hos disse myndigheder kun til de relevante embedsmænd.
- II.2.d. *Udveksling af oplysninger*
20. Den tilsynsførende noterer sig, at der vil blive oprettet en enkelt central indgang til databasen, som koordineres af Kommissionen. Desuden udvider forslaget til finansforordning det nuværende anvendelsesområde for varslingssystemet, da der lægges op til, at flere myndigheder og organer skal have adgang end i forbindelse med den tidligere udgave. Dette er grunden til, at forslaget til finansforordning forudser forskellige situationer i forbindelse med adgang til oplysninger. Situationerne vedrører forskellige myndigheder og organer, og de skal analyseres særskilt. Ud fra et databeskyttelsesperspektiv noterer den tilsynsførende sig, at denne ret til adgang til databasen, der gives til forskellige organer, fører til videregivelse af data til hvert berørt organ, på trods af at oplysningerne opbevares af Kommissionen. Analysen skal derfor foretages på baggrund af artikel 7, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 45/2001, som omhandler videregivelse af oplysninger.
21. Forslaget til finansforordning skelner mellem to tilfælde af videregivelse af oplysninger. Det første vedrører videregivelse af oplysninger internt i eller mellem fællesskabsinstitutioner og -organer. Det andet vedrører medlemsstaternes, tredjelands eller internationale organers ret til adgang. Med henblik på denne udtalelse foretager den tilsynsførende en separat analyse af situationen for medlemsstaterne og situationen for tredjelands eller internationale organer, da disse er omfattet separat af forordning (EF) nr. 45/2001.
22. Den første situation er omhandlet i artikel 95, stk. 1, i forslaget til finansforordning, hvori det hedder, at Kommissionen opretter og forvalter en central database, som er fælles for institutionerne, forvaltningsorganerne og de organer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 185. Den tilsynsførende understreger, at når videregivelsen af personoplysninger foregår inden for eller mellem fællesskabsinstitutioner eller -organer, finder artikel 7 i forordning (EF) nr. 45/2001 anvendelse. Den tilsynsførende erindrings på denne baggrund om, at modtageren af oplysningerne kun må behandle dem med henblik på de formål, de blev fremsendt til.
23. Medlemsstaters, tredjelands og internationale organisationers adgang er omhandlet i artikel 95, stk. 2, andet led, i forslaget til finansforordning. De har adgang til oplysningerne i databasen og tager i givet fald på eget ansvar hensyn til dem ved indgåelse af aftaler i forbindelse med gennemførelsen af budgettet. Dette er grunden til, at forslaget lægger op til en automatisk adgang til databasen i forbindelse med tildeling af aftaler i tilknytning til gennemførelsen af budgettet.
24. Den tilsynsførende understreger, at artikel 8 i forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse, når medlemsstaterne er modtagere af de pågældende data. Denne artikel omhandler videregivelse af personoplysninger til andre modtagere end fællesskabsinstitutioner og -organer, jf. dog direktiv 95/46/EF. I dette tilfælde er det sandsynligt, at artikel 8, litra a), overholdes, da »nødvendigheden« af oplysningerne for udførelsen af modtagernes opgaver har forbindelse til den måde, Kommissionen har valgt at gennemføre budgettet på. Desuden handler alle disse organer i henhold til den nationale lovgivning om gennemførelse af direktiv 95/46/EF og med henblik på gennemførelsen af EU's budget.
25. For så vidt angår tredjelands og internationale organisationer finder artikel 9 i forordning (EF) nr. 45/2001 anvendelse⁽¹⁴⁾. Artikel 9, stk. 1, forbyder videregivelse af personoplysninger til andre modtagere end fællesskabsinstitutioner og -organer, som ikke er omfattet af national lovgivning, der er vedtaget i medfør af direktiv 95/46/EF, medmindre der sikres et passende beskyttelsesniveau i modtagerens land eller i den modtagende internationale organisation, og oplysningerne udelukkende videregives for at løse opgaver, der er omfattet af den registeransvarliges kompetence. forordning (EF) nr. 45/2001 åbner mulighed for undtagelser, som dækker situationen i forbindelse med tildeling af aftaler i tilknytning til gennemførelsen af budgettet. Den tilsynsførende understreger imidlertid, at disse undtagelser skal fortolkes meget restriktivt. Der bør indføres passende beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af strukturel videregivelse. I forbindelse med videregivelse fra den centrale database er der tale om strukturel videregivelse, og der er derfor behov for beskyttelsesforanstaltninger i gennemførelsesbestemmelserne, f.eks. aftalemæssige bestemmelser i forbindelse med aftalen om tildeling af EU-midler.

⁽¹⁴⁾ Artikel 9 kan sammenlignes med artikel 25 og 26 i direktiv 95/46/EF

26. Desuden modtager tredjelande ikke kun oplysninger fra den centrale database i henhold til finansforordningens artikel 95. Artikel 134a i gennemførelsesbestemmelserne indeholder også bestemmelser om modtagelse af oplysninger fra tredjelande og internationale organisationer, og i den forbindelse skal de over for Kommissionen bekræfte, at oplysningerne er fastlagt og fremsendt i overensstemmelse med reglerne om beskyttelse af personoplysninger. Den tilsynsførende understreger i den forbindelse betydningen af datapålidelighedsprincippet, når der foretages en international videregivelse af oplysninger. Det skal sikres, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001 om pålideligheden og ajourføringen af de oplysninger, som fremsendes til Kommissionen og indlæses i databasen, overholdes. Derfor er det i forbindelse med indgåelsen af finansieringsaftaler vigtigt at definere, hvilke oplysninger der er omfattet, og hvilken garanti der er for deres pålidelighed. Behovet for disse beskyttelsesforanstaltninger bør også afspejles i gennemførelsesbestemmelserne.

II.2.e. Ansøgers og bydendes rettigheder

27. Ansøgere og bydende, som er registreret i den centrale database, skal være omfattet af beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår forvaltningen af deres personoplysninger i den centrale database. Disse beskyttelsesforanstaltninger bør ikke mindst betyde, at de registrerede får ret til information og adgang til oplysninger om dem selv.

28. Retten til adgang til oplysninger er omhandlet i artikel 134a, stk. 1, tredje afsnit, i forslaget til gennemførelsesbestemmelser. Den tilsynsførende mener imidlertid, at affattelsen af dette afsnit bør ændres og fortolkes således: »De institutioner, forvaltningsorganer, myndigheder og organer, som er omhandlet i finansforordningens artikel 95, stk. 1 og 2, bekræfter over for Kommissionen, at oplysningerne er fastlagt og fremsendt i overensstemmelse med reglerne om beskyttelse af personoplysninger, og at den pågældende tredjemand er blevet informeret om fremsendelsen af oplysningerne«. Den tilsynsførende understreger, at forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse på institutioner, forvaltningsorganer og organer, men at den nationale lovgivning om gennemførelse af direktiv 95/46/EF finder anvendelse i medlemsstaterne. Der kan imidlertid opstå problemer på nationalt niveau, når et tredjeland ikke giver sine borgere adgang til oplysninger. Den tilsynsførende mener, at Kommissionen bør sørge for en mekanisme, således at alle ansøgere eller bydende underrettes om, at de er optaget i den centrale database.

29. Den tilsynsførende er desuden enig i den proaktive tilgang til retten til adgang til oplysninger⁽¹⁵⁾. I den forudgående kontroludtalelse om Domstolens gennemførelse af varslingssystemet⁽¹⁶⁾ hilser den tilsynsførende det velkommen, at alle tredjeparter forhåndsunderrettes om, at deres personoplysninger kan blive anvendt af Domstolen, ikke blot internt i forbindelse med udbudsproceduren, men at de også kan fremsendes til andre institutioner inden for rammerne af finansforordningens artikel 93 og 94 med henblik på indlæsning i Kommissionens database som omhandlet i finansforordningens artikel 95. I sådanne tilfælde er tredjepart allerede blevet underrettet om, at det

er muligt, at den pågældende udelukkes fra deltagelse i udbudsproceduren eller fra tildelingen af en aftale, hvis han er opført i Kommissionens database. I samme forbindelse anerkender den tilsynsførende også den indsats, der er gjort for at udvide retten til adgang til oplysninger. I betragtning 36 i forslaget til finansforordning nævnes eksempelvis retten til adgang til oplysninger for bydende, hvis bud ikke er blevet antaget, efter indgåelsen af en aftale. Som allerede understreget i denne udtalelse, foreslår den tilsynsførende, at denne procedure følges i alle de berørte institutioner, myndigheder og organer, og at den kommer til at indgå i forslaget til gennemførelsesbestemmelser.

30. Artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001 giver den registrerede ret til indsigt i oplysninger, der behandles af registeransvarlige. For at gennemføre denne ret bør det fastsættes i gennemførelsesbestemmelserne, at alle tredjeparter, der indlæses i databasen, har ret til indsigt i oplysninger om ham eller hende, og at denne ret ikke må begrænses af andre grunde end dem, der er nævnt i artikel 20 i forordning (EF) nr. 45/2001. Desuden er retten til indsigt snævert knyttet til den proaktive tilgang, der er nævnt ovenfor, således at forstå at hvis en person ikke har fået oplysninger om, at han er blevet indlæst i databasen, så vil han ikke kunne udøve sin ret til indsigt.

II.2.f. Behovet for forudgående kontrol

31. I henhold til artikel 27, stk. 2, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001 vil behandling, som har til formål at vurdere aspekter af den registreredes personlige forhold, f.eks. hans evner, arbejdsindsats eller adfærd, kunne indebære særlige risici for de registreredes rettigheder. Det samme gælder endvidere, når de omfatter oplysninger om behandling, som tager sigte på at udelukke personer fra at udøve en ret, modtage en ydelse eller opnå en kontrakt (artikel 27, stk. 2, litra d)).

32. På tidspunktet for vedtagelsen af denne udtalelse har både Europa-Kommissionen og EF-Domstolen anmodet den tilsynsførende om forudgående kontrol af varslingssystemet på grundlag af den nuværende udgave af finansforordningen. Da der med den nye udgave af finansforordningen foretages ændringer af forvaltningen af databasen med hensyn til oprettelsen og driften af en fælles database, som medlemsstaterne, tredjelande og internationale organisationer får adgang til og vil sende oplysninger til, mener den tilsynsførende, at der er tale om en substansændring, der henhører under artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001. Når Kommissionen tager skridt til at gennemføre den nye lovgivningsmæssige ramme, vil den tilsynsførende derfor foretage en forudgående kontrol af systemet.

III. TIDSFRISTER FOR OPBEVARING OG BUDGETKONTROL

33. Den tilsynsførende vil gerne benytte lejligheden til at fremhæve en bestemmelse, som er blevet behandlet i tidligere tilfælde af forudgående kontrol i forbindelse med budgetspørgsmål, selv om denne bestemmelse ikke er omfattet af de nuværende ændringer af forslagene.

⁽¹⁵⁾ Se ovenfor om gennemsigtighedsprincippet.

⁽¹⁶⁾ Vil snart blive offentliggjort på vores websted: www.europa.edps.eu

Den nuværende ramme

34. I artikel 49 i de nuværende gennemførelsesbestemmelser om de anvisningsberettigedes opbevaring af bilag hedder det, at »Forvaltningssystemerne og -procedurerne for opbevaring af originale bilag omfatter: (...) d) opbevaring af disse bilag i en periode af mindst fem år regnet fra Europa-Parlamentets meddelelse af decharge for det regnskabsår, som bilagene vedrører. Bilag vedrørende foranstaltninger, som ikke er endeligt afsluttet, opbevares ud over den periode, der er nævnt i stk. 1, litra d), og indtil udgangen af året efter, at de er afsluttet«.
35. For så vidt angår opbevaringen af bilag som fastsat i gennemførelsesbestemmelserne åbner princippet derfor mulighed for en opbevaringsperiode på indtil 7 år med henblik på decharge for EU-institutionernes og -organernes budget.
36. Bilag, der opbevares af de anvisningsberettigede kan indeholde personoplysninger, og i så fald finder principperne om opbevaring af personoplysninger også anvendelse, jf. forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.
37. Det fastsættes som et generelt princip i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning (EF) nr. 45/2001, at personoplysninger skal være tilstrækkelige og relevante og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og de formål, hvortil de senere behandles. I forordningens artikel 4, stk. 1, litra e), fastsættes det endvidere, at personoplysninger skal opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil personoplysningerne indsamles, eller de formål, hvortil de senere behandles.
38. Forordningens artikel 37 indeholder specifikke bestemmelser om opbevaring af trafik- og debiteringsdata i forbindelse med interne telenet. Disse net defineres i artikel 34 som »telenet eller terminaludstyr, som drives under en fællesskabsinstitutionens eller et fællesskabsorgans kontrol«. Artiklen finder derfor anvendelse på trafik- og debiteringsdata, der indsamles ved hjælp af fællesskabsinstitutionernes og -organernes interne net.
39. I henhold til artikel 37, stk. 1, skal trafikdata, som behandles og lagres for at etablere samtaler og andre former for forbindelser via telenettet, slettes eller gøres anonyme efter samtalen eller forbindelsens afslutning. Princippet går derfor ud på at slette data, så snart de ikke længere er nødvendige for at etablere en samtale eller en forbindelse.
40. I artikel 37, stk. 2, hedder det imidlertid, at trafikdata⁽¹⁷⁾ som anført på en liste, der er godkendt af den tilsynsførende, kan behandles med henblik på forvaltning af telekommunikationsbudgettet og trafikstyring, herunder kontrol med autoriseret brug af telekommunikationssystemet. Disse oplysninger slettes eller gøres anonyme så hurtigt som muligt og senest seks måneder efter deres indsamling, medmindre yder-

ligere lagring er nødvendig for, at et retskrav kan fastslås, gøres gældende eller forsvares under en retssag, der verserer for en domstol. Hvis perioden på seks måneder udløber, uden at der er indledt en retssag, skal trafikdataene slettes eller gøres anonyme. Hvis der inden for perioden er indledt en retssag, vil denne afbryde proklamafristen indtil afslutningen af retssagen og yderligere indtil afslutningen af den proklamafrist, der indrømmes i forbindelse med en eventuel anke eller afslutningen af ankesagen, afhængig af tilfældet. Enhver opbevaring af trafik- og debiteringsdata ud over disse seks måneder skal kunne begrundes i medfør af artikel 20.

41. I artikel 20 i forordning (EF) nr. 45/2001 fastsættes det, at der i visse begrænsede tilfælde, der nævnes i artiklen, kan fastsættes undtagelser og begrænsninger i forbindelse med den omgående sletning af trafikdata, der er omhandlet i artikel 37, stk. 1. Trafikdata kan bl.a. lagres, hvis dette er en nødvendig foranstaltning af hensyn til forebyggelse og efterforskning af, sikring af bevis for og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser, væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller De Europæiske Fællesskaber, herunder på det monetære, budgetmæssige og skattemæssige område, eller beskyttelse af den registrerede eller af andres rettigheder eller frihedsrettigheder. Som en undtagelse fra principperne om databeskyttelse i forordningen skal artikel 20 fortolkes restriktivt og kun anvendes i enkeltssager. Desuden fastsætter artikel 20 kun undtagelser fra den omgående sletning af trafikdata, der er omhandlet i artikel 37, stk. 1, og ikke fra den begrænsning på 6 måneder, der er omhandlet i artikel 37, stk. 2. Artikel 20 kan derfor ikke anvendes til at begrunde opbevaring af trafikdata ud over 6 måneder med henblik på generelle revisionsformål som omhandlet i artikel 49 gennemførelsesbestemmelserne.

Behov for revision

42. Den tilsynsførende anbefaler på denne baggrund, at gennemførelsesbestemmelserne om opbevaring af bilag revideres, således at der sikres overholdelse af principperne om beskyttelse af personoplysninger.
43. For at sikre overholdelsen af disse principper skal oplysningerne i bilagene gennemgås grundigt. Bilag indeholder nemlig oplysninger på forskellige niveauer: generelle oplysninger, der er relevante for dechargeproceduren, herunder en eventuel revision, og detaljerede oplysninger, der ikke som sådan er nødvendige for budgetkontrollen.
44. Det generelle princip bør være, at hvis bilagene indeholder personoplysninger, så må kun de personoplysninger, der er nødvendige for dechargeproceduren, behandles. De dokumenter, der indeholder personoplysninger, som ikke er nødvendige med henblik herpå, bør slettes. Relevante data må kun opbevares, så længe de er nødvendige for dechargeproceduren. Den periode på 5-7 år, der er fastsat i artikel 49 i gennemførelsesbestemmelserne, skal under alle omstændigheder ses som en maksimumsperiode for opbevaringen af bilag.

⁽¹⁷⁾ Debiteringsdata nævnes ikke direkte i artikel 37, stk. 2, men kan implicit tilføjes.

45. For så vidt angår opbevaring af bilag, der indeholder detaljer som f.eks. trafikdata, bør princippet være, at sådanne trafikdata bør slettes, da de ikke er nødvendige for dechargeproceduren. Når bilag er niveaudelte, er det laveste niveau med de mest detaljerede oplysninger, som kan indeholde trafikdata, ikke nødvendigt, og det bør ikke lagres med henblik på dechargeproceduren. Hvis bilagene ikke er niveaudelte, bør det overvejes at foretage en delvis behandling af oplysningerne i dokumenterne, hvis dette ikke kræver en uhensigtsmæssig stor indsats.
46. For at illustrere dette punkt vil den tilsynsførende gerne som eksempel nævne budgetteringen af fastnettelefoni i institutionerne. For så vidt angår fastnettelefoni betyder det princip, der er fastlagt i artikel 37, at trafikdata som f.eks. det opkaldende nummer, det kaldte nummer og varigheden af opkaldet kan opbevares i indtil 6 måneder med henblik på trafik- og budgetforvaltning, herunder kontrol af, om kommunikationssystemet anvendes efter reglerne. Når der er foretaget en tilstrækkelig kontrol af, om kommunikationsmidlerne er anvendt efter reglerne, skal alle trafikdata slettes eller gøres anonyme. Hvis der er behov for at beholde dataene med henblik på revision af kommunikationsomkostningerne i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne, er det ikke nødvendigt at opbevare detaljerede trafikdata. De eneste relevante data, som må opbevares til budgetformål, er kommunikationsomkostninger uden underliggende trafikdata ⁽¹⁸⁾.

Forslag til ændring af artikel 49

47. For at løse spørgsmålet om kompatibilitet foreslår den tilsynsførende at tilføje følgende stykke til artikel 49 i gennemførelsesbestemmelserne: »Personoplysninger i bilag bør om muligt slettes, når disse oplysninger ikke er nødvendige for dechargeproceduren. Under alle omstændigheder skal artikel 37, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 overholdes for så vidt angår opbevaring af trafikdata«.

IV. KONKLUSION

Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med at være blevet hørt om disse forslag, som lægger op til en forsvarlig og mere gennemsigtig økonomisk forvaltning af Fællesskabets midler. Han glæder sig også over denne lejlighed til at fremhæve en række specifikke aspekter af gennemførelsen af databeskyttelse, navnlig i forbindelse med varslingsystemet.

Med hensyn til substansen henstiller den tilsynsførende følgende:

- Der bør i gennemførelsesbestemmelserne indsættes henvisninger til en proaktiv tilgang (forudgående underretning og feedback-oplysninger), som skal anvendes generelt af alle de berørte institutioner, myndigheder og organer i medfør af gennemsigtighedsprincippet

- Der bør gennemføres specifikke beskyttelsesforanstaltninger i medfør af databeskyttelsesprincipperne, når der er blevet etableret en central database
- I gennemførelsesbestemmelsernes artikel 134a bør det tydeliggøres, hvad begreberne ansøgere og bydende dækker, og hvilke kategorier af enheder der er påvirket af databasen
- Gennemførelsesbestemmelserne bør indeholde en præcis tidsramme for ajourføring af oplysningerne i databasen
- For at undgå inkonsekvens skal der indføres en ordning til udvælgelse af anvisningsberettigede mellem medlemsstaterne, myndighederne og organerne; deres adgang til oplysninger og den mængde data, der er tilgængelig i henhold til artikel 95, stk. 2, bør fastlægges i supplerende administrative bestemmelser
- Videregivelse af personoplysninger fra den centrale database er en strukturel videregivelse, og derfor er der behov for at indsætte beskyttelsesforanstaltninger i gennemførelsesbestemmelserne, f.eks. aftalemæssige bestemmelser
- I forbindelse med modtagelse af data fra tredjelande og internationale organisationer er det vigtigt at fastlægge, hvilke data der er omfattet, og hvilken garanti der er for, at de er pålidelige, og der er derfor behov for at indsætte disse beskyttelsesforanstaltninger i gennemførelsesbestemmelserne
- Affattelsen af artikel 134a, stk. 1, tredje afsnit, i gennemførelsesbestemmelserne bør revideres, således at der henvises til de institutioner, forvaltningsorganer, myndigheder og organer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 95, stk. 1 og 2,
- For så vidt angår ansøgers og bydendes ret til indsigt bør der tilføjes en henvisning til artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001
- For at løse spørgsmålet om kompatibiliteten med artikel 37 i forordning (EF) nr. 45/2001 foreslår den tilsynsførende at tilføje et stykke til artikel 49 i gennemførelsesbestemmelserne

Med hensyn til proceduren skal den tilsynsførende:

- henstille, at der eksplicit henvises til denne udtalelse i forslaget præambel
- erindre om, at den behandling, der lægges op til, vil medføre betydelige ændringer i forvaltningen af databasen, hvilket betyder, at artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse, og at den tilsynsførende derfor skal foretage en forudgående kontrol af systemet, før det gennemføres.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. december 2006

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for
Databeskyttelse

⁽¹⁸⁾ Dette illustreres klart i den tilsynsførendes udtalelse om TOP 50-proceduren i Europa-Parlamentet (sag 2004-0126).