

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om ändrat förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (KOM(2006) 213 slutlig) och förslag till kommissionens förordning (EG, Euratom) om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (SEK(2006) 866 slutlig)

(2007/C 94/03)

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 ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾, särskilt artikel 41,

med beaktande av begäran om yttrande i enlighet med artikel 28 i förordning (EG) nr 45/2001, avsänd den 18 maj 2006 (det ändrade förslaget till budgetförordning) och den 4 juli 2006 (förslaget om genomförandebestämmelser) av kommissionen,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

1. Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget ⁽³⁾ (nedan kallad BF), innehåller de grundläggande rättsliga bestämmelserna för budgetförvaltningsreformen. Kommissionen antog i december 2002, efter omfattande samråd med övriga institutioner, genomförandebestämmelserna för budgetförordningen (nedan kallade GB). Båda förordningarna, som gäller för samtliga institutioner, trädde i kraft den 1 januari 2003.
2. Det ändrade förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget ⁽⁴⁾ (nedan kallat BF-förslaget) som antogs 2006 läggs fram för att uppfylla kraven i artikel 184 i BF som innehåller föreskrifter om översyn av budgetförordningen vart tredje år

och varje gång det visar sig nödvändigt. Huvudsyftet med förslaget till budgetförordning är att göra reglerna effektivare och tydligare genom att skapa en bättre balans mellan kostnaden för kontrollfunktioner och de faktiska finansiella riskerna, samtidigt som skyddsnivån för gemenskapens medel förblir hög. Det ändrade BF-förslaget godkändes genom förlikningsförfarande mellan Europaparlamentet och rådet i slutet av november 2006. Detta yttrande beaktar den texten ⁽⁵⁾.

3. För att påskynda lagstiftningsprocessen tog kommissionen initiativet att lägga fram ett förslag till kommissionens förordning (EG, Euratom) om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget ⁽⁶⁾ (nedan kallat GB-förslaget). Samråd hålls med Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) inom ramen för dessa båda förslag.
4. Datatillsynsmannen anser det viktigt med en analys av förslagen eftersom de kommer att påverka hur vissa personuppgifter för enskilda personer som rör finansiell verksamhet behandlas. En av förslagets huvudpunkter gäller att kommissionen skall inrätta och driva en för samtliga institutioner och organ gemensam central databas över anbudssökande och anbudsgivare i särskilda situationer som leder till utslutning i samband med bedrägeri och att tillåta utbyte av informationen i databasen med myndigheter på olika nivåer. Datatillsynsmannen framhåller att den planerade centrala databasen, som skulle inkludera anbudssökande och anbudsgivare som befunnit sig i någon av de situationer som avses i artiklarna 93, 94, 96.1 b och 96.2 a i budgetförordningen, fanns redan före ändringen av budgetförordningen ⁽⁷⁾. Den befintliga databasen är hänvisad till att använda varningar på olika nivåer (1, 2, 3, 4, 5a och 5b), allt efter deras inverkan på anbudssökande och anbudsgivare. Den befintliga databasen som utvecklades på institutionsnivå av kommissionen har dock bredare tillämpningsområde än som är tänkt i budgetförordningens förslag (detta täcker bara varningar på nivå 5). Denna centrala databas och andra aspekter av förslagen kräver en omsorgsfull analys ur dataskyddssynpunkt.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1

⁽³⁾ EGT L 248, 16.9.2002, s. 1

⁽⁴⁾ Dok. KOM(2006) 213 slutlig – 2005/0090 (CNS).

⁽⁵⁾ Artikel 95.3.2 har strukits ur det ändrade förslaget, vilket innebär en förbättring ur dataskyddssynpunkt.

⁽⁶⁾ Dok. SEK(2006) 866 slutlig.

⁽⁷⁾ För en analys av den rådande situationen se datatillsynsmannens förgranskningsyttrande om kommissionens system för snabb varning, från den 6 december 2006; finns att tillgå på: www.edps.europa.eu.

Samråd med datatillsynsmannen

5. BF- och GB-förslagen sändes av kommissionen till datatillsynsmannen för rådgivning i enlighet med artikel 28.2 i 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 (nedan kallad förordning (EG) nr 45/2001). Med tanke på att artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 är bindande välkomnar datatillsynsmannen den uttryckliga hänvisningen till detta samråd i förslagets ingress.

II. ANALYS AV FÖRSLAGEN

6. För kommissionen, som ansvarar för verkställigheten av Europeiska unionens allmänna budget och övriga medel som gemenskaperna förvaltar, gäller en skyldighet att motarbeta bedrägeri och all annan olaglig verksamhet som berör gemenskapernas finansiella intressen. I BF- och GB-förslagen fastställs nya förpliktelser för kommissionen beträffande tilldelning av kontrakt och bidrag till tredje parter inom ramen för förvaltningen av gemenskapsmedel. Med beaktande av att det i förslagen fastställs regler som skall följas för att se till att gemenskapernas finansiella intressen skyddas är det väsentligt att därvid uppgiftsskydd och skyddet för privatlivet för de berörda personerna på lämpligt sätt garanteras vid behandling av personuppgifter.

II.1 Insyn

7. Datatillsynsmannen erkänner att förslagen tillskyndar viktiga principer för sund ekonomisk förvaltning, nya principer introduceras, andra förstärks. Exempelvis noterar datatillsynsmannen att det i skäl 1 i förslaget till budgetförordning föreskrivs att "insynen, i all synnerhet, måste stärkas genom att information lämnas om mottagarna av gemenskapens medel." Denna princip utvecklas i artiklarna 30.3 och 53 i BF.
8. I dessa bestämmelser, som handlar om principen om insyn, införs som en nyhet att uppgiften om mottagarna av medel som härrör från budgeten skall offentliggöras. Datatillsynsmannen är för att denna princip införs med vederbörlig respekt för direktiv 95/46/EG⁽⁸⁾ och förordning (EG) nr 45/2001, men önskar understryka att ett proaktivt synsätt för de registrerades rättigheter bör respekteras eftersom personuppgifter kommer att avslöjas. Detta proaktiva synsätt skulle kunna bestå i att de registrerade informeras på förhand, när personuppgifterna samlas in, om att

⁽⁸⁾ Se artiklarna 11–13 och 18 i förordning (EG) nr 45/2001. Beträffande begreppet proaktivt synsätt, se: *Bakgrundsdokument från datatillsynsmannen: Allmänhetens tillgång till handlingar och uppgiftsskydd*, den 12 juli 2005, finns att tillgå på: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21>

sådana uppgifter kan komma att offentliggöras, och i att man förvissas sig om att de registrerades rätt att få tillgång till uppgifter och deras rätt att göra invändningar respekteras. Denna princip bör också gälla vid offentliggörande i efterhand av mottagarna (artikel 169 i genomförandebestämmelserna).

II.2 Central databas för systemet för snabb varning (EWS)

9. I artikel 95 i BF-förslaget föreskrivs att det inrättas en central databas som skall innehålla de relevanta uppgifterna om anbudssökande och anbudsgivare som är i en situation som kan medföra uteslutning som avses i artiklarna 93, 94⁽⁹⁾, 96.1 b och 96.2 a och att den skall drivas av kommissionen i enlighet med gemenskapens bestämmelser om behandling av personuppgifter. Som redan nämns i inledningen innebär inte denna nya version av artikel 95, med dess betoning av kommissionens ledande roll, en ändring i sak av rådande praxis (dvs. i artikel 95 BF fastställs att varje institution skall ha sin egen centrala databas). Institutionerna⁽¹⁰⁾ har ju för närvarande inte någon särskild databas utan utnyttjar Europeiska kommissionens databas och utbyter information med denna⁽¹¹⁾. Denna databas hanteras enligt det förfarande som föreskrivs i kommissionens beslut om systemet för snabb varning (EWS)⁽¹²⁾. Kommissionen centraliserar all relevant information och fungerar som ett nav mellan alla institutioner som deltar i systemet.

10. I artikel 95 i förslaget till budgetförordning fastställs också att databasen skall vara gemensam för de genomförandeorgan, institutioner och organ som nämns i artikel 185 i BF. I den godkända versionen av budgetförordningen fastställs det vidare i artikel 95 att medlemsstaternas och tredje ländernas myndigheter samt de organ som deltar i genomförandet av budgeten skall meddela den behöriga utanordnaren information om anbudssökande och anbudsgivare som befinner sig i en av de situationer som avses i artikel 93.1 e (dvs. enligt lagakraftvunnen dom). Denna information skall meddelas när den berörda aktörens beteende skadat gemenskapens finansiella intressen (artikel 95.2). Konsekvenserna av dessa aktörers inblandning kommer att analyseras nedan.

⁽⁹⁾ I artiklarna 93 och 94 (som läses tillsammans med artikel 114.2) fastställs en skyldighet att utesluta tredje parter från deltagande i ett upphandlings- eller tilldelningsförfarande när de befinner sig i någon av de situationer som avses i artikel 93 BF eller att förbjuda tilldelning av ett kontrakt eller bidrag till tredje parter i en situation där det föreligger en intressekonflikt eller där falsk information har lämnats till den upphandlande myndigheten för att få delta i en upphandling eller ett tilldelningsförfarande.

⁽¹⁰⁾ Artikel 1 BF: Vid tillämpningen av denna förordning skall Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, ombudsmannen och Europeiska datatillsynsmannen behandlas som gemenskapsinstitutioner.

⁽¹¹⁾ Se datatillsynsmannens yttrande om domstolens förhandsgranskning av systemet för snabb varning, som kommer att offentliggöras på vår webbplats.

⁽¹²⁾ C(2004) 193/3 som ändrats genom corrigendum C(2004)517, senast ändrat genom 2006 års arbetsordning. Se: http://ec.europa.eu/budget/library/sound_fin_mgt/ews_decision_en.pdf.

11. Datatillsynsmannen godkänner principen om en central databas med anbudssökande och anbudsgivare som befunnit sig i någon av de situationer som avses i artiklarna 93, 94, 96.1 b och 96.2 a mot bakgrund av de syften för databehandling som avses i BF. Dessa syften är ökad effektivitet, förbättrat skydd för gemenskapens finansiella intressen och säkrad tillgång till skyddad information om tredje parter.
12. Även om centrala databaser och storskaliga system nuförtiden blir allt vanligare, anser emellertid datatillsynsmannen att behovet av en sådan databas i varje enskilt fall måste bedömas noggrant och omsorgsfullt, och att det, när en sådan databas inrättas, måste införas särskilda garantier som vägleds av dataskyddsprinciper. Skälet bakom är en önskan att undvika alla tendenser som i onödan skulle påverka skyddet av personuppgifter. Som datatillsynsmannen ser saken måste varje förslag som syftar till central lagring av personuppgifter följa och i praxis genomföra det europeiska regelverket för dataskydd. Till exempel artiklarna 4 (uppgifternas kvalitet), 5 (när personuppgifter får behandlas) och 10 (behandlingen av särskilda kategorier av uppgifter) i förordning (EG) nr 45/2001 har störst relevans för de europeiska institutionernas behandling av personuppgifter.
13. Dessutom framhåller datatillsynsmannen att personuppgifter skall samlas in för berättigade ändamål (artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001). Datatillsynsmannen anser härvid att det är ett rättmätigt intresse för institutionerna och organen att inrätta systemet för att skydda gemenskapernas finansiella intressen och anseende, men eftersom en varning som utfärdas mot en person kan få allvarliga negativa följdverkningar för en registrerad måste det införas särskilda garantier för att tillvarata den registrerades rättmätiga intressen. Dessa garantier utvecklas i de följande punkterna.

II.2.a Registrerade personer som berörs

14. EWS-databasen är baserad på det centralt kontrollerade "registret över juridiska personer" (nedan LEF) och hämtar data ur detta register. LEF är en allmän databas och omfattar juridiska personer eller individer som vid något tillfälle har (haft) avtalsmässiga och/eller finansiella kontakter med något kommissionsorgan: Serviceorgan, personal, experter, bidragsmottagare. Artikel 95 i BF-förslaget hänvisar endast till anbudssökande och anbudsgivare och avser inte personal eftersom de inte samtidigt kan vara anbudssökande och anbudsgivare. Datatillsynsmannen föreslår därför ett förtydligande av definitionen av anbudssökande och anbudsgivare i förslaget till genomförandebestämmelser för att undvika sammanblandning av vilka organ som avses.

15. Dessutom föreslår datatillsynsmannen att GB-förslaget i artikel 134a skall förtydliga vilka kategorier av organ som berörs av databasen. Artikel 134a avser tredje parter, i LEF även benämnda juridiska personer, som är antingen fysiska personer eller juridiska personer. Dessutom förutses i förslaget en tredje kategori i den meningen att informationen också kan innefatta fysiska personer som har rätt att representera, fatta beslut eller utföra kontroll hos vissa juridiska personer. Därför finns i det sistnämnda fallet fysiska personer med i systemet i den mån de har representationsbefogenhet. Enligt nuvarande praxis har de tagits upp som en ny autonom post i databasen. Sambanden och skillnaderna mellan de juridiska personerna och fysiska personer som har rätt att representera, fatta beslut eller utföra kontroll hos vissa juridiska personer bör framstå klarare efter ett förtydligande.

II.2.b Uppdatering av databasens information

16. Principen om uppgifternas kvalitet (artikel 4 i förordning (EG) nr 45/2001) kräver att uppgifterna måste vara adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de insamlas⁽¹³⁾. Det är uppenbart att personuppgifternas kvalitet endast kan garanteras genom regelbunden och noggrann kontroll av att de är riktiga. Enligt det förfarande som för närvarande föreskrivs i artikel 134a.2 i GB-förslaget skall kommissionen regelbundet, via ett säkerhetsprotokoll, lämna kontrollerade uppgifter från databasen till de särskilt utsedda personer som avses i punkt 1 i den artikeln. Detta förslag till tidsplan är oklart. Datatillsynsmannen är medveten om att alternativ övervägs, där bl. a. permanent inlämning av data ingår. Men därmed skulle det inte räcka. Uppdateringen av den centrala databasen måste göras ofta, och periodiciteten måste struktureras och följa en noggrann tidsplan (överföringar varje månad eller vecka skulle bidra till att uppdateringen av data görs korrekt och i tid).

II.2.c Administration och säkerhet

17. Den centrala databasen måste ha ett tillfredsställande skydd. Administrationen av och respekten för en optimal säkerhetsnivå i den centrala databasen är ett grundläggande krav för att säkra tillfredsställande skydd för personuppgifter lagrade i databasen och uppdateringen av databasen. För att få till stånd denna tillfredsställande skyddsnivå måste ordentliga garantier införas för att hantera de potentiella riskerna i samband med systemets infrastruktur och de berörda personerna.

⁽¹³⁾ Följande information ingår i EWS-systemet: Individens namn och adress – typ av EWS-varning – startdatum – slutdatum för aktiv varning – kommissionsorgan som begärt utfärdande av EWS-flaggning.

18. Datatillsynsmannen anser därför att det måste införas ett konsekvent system för urval av utanordnare, för ett tillfredsställande skydd av den information som är lagrad i den centrala databasen och för att skydda dess integritet. Artikel 134a innehåller visserligen bestämmelser om urval och definition av uppgifterna för utanordnaren som skall ansvara för att begära att uppgifter införs i databasen och för att ta emot kontrollerade uppgifter från databasen, men detta förfarande gäller endast de genomförandeorgan, institutioner eller organ som avses i artikel 185 i BF, och det genomförs för kommissionen i kommissionens beslut om systemet för snabb varning. Ingen särskild regel förutses för situationen när det gäller medlemsstater, tredjeländer eller internationella organisationer. Denna situation kan leda till inkonsekvenser i fråga om skyddet av de data som är åtkomliga.
19. Datatillsynsmannen rekommenderar att ta med bestämmelser i de kompletterande förvaltningsbestämmelserna om hur tillgång till uppgifter beviljas medlemsstaternas myndigheter och organ, tredjeländer och internationella organisationer samt hur stor mängd data som är åtkomlig. Datatillsynsmannen anser att det är av stor vikt inte enbart att garantera säkerheten för den information som finns lagrad i databasen utan också att informationen sänds ut till de relevanta och behöriga myndigheterna, och inom myndigheterna uteslutande till de relevanta tjänstemännen.
- #### II.2.d Utbyte av data
20. Datatillsynsmannen erkänner inrättandet av en gemensam central åtkomstpunkt för databasen, samordnad av kommissionen. Dessutom utvidgas genom BF-förslaget det nuvarande tillämpningsområdet för EWS eftersom det föreslås åtkomst för fler myndigheter och organ än i den tidigare versionen. Därför anger BF-förslaget olika situationer när det gäller tillgång till information. Situationerna avser olika myndigheter och organ och måste analyseras var för sig. Ur ett dataskyddsperspektiv noterar datatillsynsmannen att denna rätt till åtkomst till databasen som beviljas olika organ medför en dataöverföring till vart och ett av de berörda organen, trots att dessa data lagras av kommissionen. Därför måste analysen göras med ledning av artiklarna 7, 8 och 9 i förordning (EG) nr 45/2001 som behandlar dataöverföring.
21. Förslaget till budgetförordning gör åtskillnad mellan två fall av dataöverföring. Det första fallet avser överföring av data inom eller mellan institutioner och organ inom gemenskapen. Det andra fallet avser medlemsstaters och tredjeländers eller internationella organs åtkomsträtt. I detta yttrande analyserar datatillsynsmannen medlemsstaternas situation för sig och tredjeländernas eller de internationella organens situation för sig, eftersom de behandlas separat i förordning (EG) nr 45/2001.
22. Den första situationen täcks av artikel 95.1 i BF-förslaget, där det fastställs att databasen, inrättad och driven av kommissionen, är gemensam för de genomförandeorgan, institutioner och organ som nämns i artikel 185 i BF. Datatillsynsmannen betonar att artikel 7 i förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig när det gäller överföring av personuppgifter inom eller emellan institutioner eller organ i gemenskapen. Därför påminner datatillsynsmannen om att mottagaren av uppgifterna skall hantera dem enbart för de ändamål som motiverade att de överfördes.
23. Medlemsstaters, tredjeländers och internationella organisationers åtkomsträtt täcks av artikel 95.2 andra strecksatsen i BF-förslaget. De skall ha tillgång till den information som ingår i databasen och kan ta hänsyn till den, när så är lämpligt och på eget ansvar, vid tilldelningen av kontrakt som är kopplade till genomförandet av budgeten. Därför föreskrivs enligt förslaget automatisk tillgång till databasen inom ramen för tilldelningen av kontrakt som har anknytning till genomförandet av budgeten.
24. Datatillsynsmannen understryker att artikel 8 i förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig när medlemsstater står som mottagare av berörda data. Denna artikel behandlar överföring av personuppgifter till mottagare andra än institutioner och organ inom gemenskapen, med förbehåll för direktiv 95/46/EG. I detta fall är det sannolikt att man respekterar artikel 8 a, med tanke på att det finns ett samband mellan dels hur stort behovet är av data för fullgörandet av de uppgifter som utförs av mottagarna och dels det sätt på vilket kommissionen valt att genomföra budgeten. Vidare följer alla dessa organ nationell lagstiftning om genomförande av direktiv 95/46/EG och är deras mål genomförandet av europeisk budget.
25. För tredjeländer och internationella organisationer är artikel 9 i förordning (EG) nr 45/2001 tillämplig ⁽¹⁴⁾. Enligt artikel 9.1 förbjuds överföring av personuppgifter till andra mottagare än institutioner och organ inom gemenskapen, som inte lyder under nationell lagstiftning antagen enligt direktiv 95/46/EG, om det inte finns garantier för en tillfredsställande skyddsnivå i mottagarens land eller inom den mottagande internationella organisationen och uppgifterna överförs enbart för att möjliggöra fullgörandet av uppgifter som täcks av den registeransvariges behörighet. Enligt förordning (EG) nr 45/2001 medges undantag vilka täcker situationen med tilldelning av kontrakt som har anknytning till genomförandet av budgeten. Datatillsynsmannen framhåller dock att dessa undantag skall tolkas restriktivt. Helst bör det vid strukturella överföringar ställas krav på tillfredsställande garantier. Beträffande överföring från den centrala databasen är dessa strukturella, varför behovet av garantier, exempelvis genom avtalsbestämmelser i bidragsöverenskommelserna för EU-medel, bör fastställas i genomförandebestämmelserna.

⁽¹⁴⁾ Artikel 9 är jämförlig med artiklarna 25 och 26 i direktiv 95/46/EG.

26. Dessutom är det enligt BF artikel 95 inte enbart så att tredjeländer förses med data från den centrala databasen. Artikel 134a i GB innehåller också bestämmelser om mottagande av data från tredjeländer och internationella organisationer, och de skall därför intyga för kommissionen att informationen fastställdes och översändes i enlighet med reglerna om skydd av personuppgifter. Datatillsynsmannen framhåller härvid vikten av principen om uppgifternas kvalitet när det sker internationella dataöverföringar. Garantier måste ges för åttlydande av bestämmelserna i förordning (EG) nr 45/2001 om uppgifters korrekthet och om uppdatering av uppgifter som lämnas till kommissionen och registreras i databasen. När avtal ingås om finansieringen är det därför viktigt att definiera vilka uppgifter som täcks och vilka garantier som ges för kvaliteten. Behovet av sådana garantier bör också ingå i genomförandebestämmelserna.

II.2.e Anbudssökandes och anbudsgivares rättigheter

27. Anbudssökande och anbudsgivare som är registrerade i den centrala databasen skall få garantier för hanteringen av deras personuppgifter i den centrala databasen. Dessa garantier bör bl.a. bestå i den registrerades rätt att informeras och att få tillgång till uppgifter som rör dem.

28. Rätten till information täcks av artikel 134a.1.3 i GB-förslaget. Datatillsynsmannen anser dock att formuleringen av denna punkt bör ses över och få följande tolkning: "De institutioner, genomförandeorgan, myndigheter och organ som avses i artikel 95.1 och 95.2 i budgetförordningen skall intyga för kommissionen att informationen fastställts och översänts i enlighet med reglerna om skydd av personuppgifter, och att den berörda tredje parten underrättats om överföringen av information." Datatillsynsmannen understryker att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på genomförandeorgan, institutioner och organ men att nationell lagstiftning om genomförande av direktiv 95/46/EG kommer att vara tillämplig i medlemsstaterna. Problem kan emellertid uppstå på nationell nivå när ett tredjeland inte ger sina medborgare rätt till information. Datatillsynsmannen anser att kommissionen bör skapa en mekanism för att det skall stå klart för anbudssökande och anbudsgivare att de är upptagna i den centrala databasen.

29. Vidare godkänner datatillsynsmannen ett proaktivt synsätt för rätten till information⁽¹⁵⁾. I det förhandskontrollsfall om genomförandet av systemet för snabb varning vid domstolen⁽¹⁶⁾ välkomnar datatillsynsmannen att alla tredje parter har informerats på förhand om att deras personuppgifter kan komma att användas av domstolen inte endast för interna syften i samband med upphandlingsförfarandet utan också meddelas andra institutioner inom ramen för artiklarna 93–94 BF i syfte att tas upp i kommissionens databas som avses i artikel 95 BF. I sådana fall har en tredje part redan informerats om möjligheten att uteslutas från deltagande i upphandlingsförfarandet eller från kontraktstilldelningen, om den finns med i kommissionens databas.

⁽¹⁵⁾ Se ovan beträffande insynsprincipen.

⁽¹⁶⁾ Kommer att offentliggöras snart på vår webbplats www.edps.europa.eu.

Utifrån samma perspektiv erkänner datatillsynsmannen likaledes ansträngningarna för att få till stånd ytterligare rätt till information. Exempelvis behandlas i skäl 36 i BF-förslaget sådan rätt till information som skall ges, efter kontraktstilldelning, till anbudsgivare som inte fått sina anbud antagna. Så som redan framhålls i detta yttrande föreslår datatillsynsmannen att detta förfarande följs i alla berörda institutioner, myndigheter och organ och att det föreskrivs i GB-förslaget.

30. I artikel 13 i förordning (EG) nr 45/2001 fastställs en registrerads rätt till tillgång till information som hanteras av registeransvariga. För att denna rättighet skall införas bör det därför i genomförandebestämmelserna fastställas att varje tredje part som tagits upp i databasen har rätt till tillgång till uppgifterna om sig själv och att denna rättighet inte får begränsas förutom av de skäl som nämns i artikel 20 i förordning (EG) nr 45/2001. Dessutom är åtkomsträtten nära besläktad med det proaktiva synsätt som nämns ovan i så måtto att ovetskap om att ha upptagits i databasen bl.a. medför att vederbörande inte kan utöva sin rätt till åtkomst.

II.2.f Behov av förhandsgranskning

31. Enligt artikel 27.2 b i förordning (EG) nr 45/2001 kan särskilda risker uppstå för de registrerades rättigheter vid behandlingsmoment där syftet är att bedöma de registrerades personliga förhållanden, t.ex. deras kompetens, prestationsförmåga och uppträdande. Samma sak gäller dessutom när behandlingen syftar till att enskilda personer skall utestängas från att komma i åtnjutande av en rättighet, en förmån eller ett avtal (artikel 27.2 d).

32. När detta yttrande antogs hade såväl Europeiska kommissionen som Europeiska domstolen gjort en anmälan till datatillsynsmannen om en förhandsgranskning av systemet för snabb varning på grundval av den befintliga versionen av BF. Eftersom det i den nya versionen av BF införs ändringar i databasens hantering avseende inrättande och drift av en gemensam databas som medlemsstaterna, tredjeländer och internationella organisationer kommer att ha åtkomst till och kommer att sända uppgifter till, betraktar datatillsynsmannen det som en ändring i sak som omfattas av artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001. När kommissionen vidtar åtgärder för att genomföra de nya rättsliga ramarna kommer därför datatillsynsmannen att förhandsgranska systemet.

III. TIDSFRISTER FÖR BEVARANDE OCH BUDGETKONTROLL

33. Även om den inte täcks av de aktuella ändringar som ingår i förslagen, skulle datatillsynsmannen vilja utnyttja detta tillfälle för att rikta uppmärksamheten på en bestämmelse som han behandlade vid tidigare fall med förhandsgranskning som avsåg budgetfrågor.

Befintliga ramar

34. I artikel 49 i de nuvarande genomförandebestämmelserna om utanordnarnas förvaring av styrkande handlingar föreskrivs att "Förvaltningsförfarandena angående systemet för förvaring av styrkande originalhandlingar skall omfatta följande: (...) d) Förvaring av dessa handlingar under minst 5 år från och med datumet för Europaparlamentets beviljande av ansvarsfrihet för det budgetår som handlingarna hänförs till. Handlingar gällande transaktioner för vilka bokslut ännu inte upprättats skall bevaras fram till slutet av det år som följer på det år bokslutet gjordes, även om detta blir en längre period än vad som anges i första stycket punkt d."
35. Den princip avseende förvaring av styrkande handlingar som fastställs i GB tillåter alltså en möjlig förvaringsperiod på upp till 7 år med tanke på beviljandet av ansvarsfrihet avseende budgeten för europeiska institutioners och organs räkenskaper.
36. Styrkande handlingar som bevaras av utanordnare får innehålla personuppgifter och i så måtto skall de principer om förvaring av personuppgifter som fastställs i förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter också tillämpas i sådana fall.
37. Som allmän princip föreskrivs i artikel 4.1 c i förordning (EG) nr 45/2001 att personuppgifterna måste vara adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de insamlas och/eller för vilka de senare behandlas. I artikel 4.1 e i förordningen föreskrivs vidare att personuppgifter kan bevaras på ett sätt som förhindrar identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlades.
38. I artikel 37 i förordningen föreskrivs särskilda regler för bevarande av trafik- och faktureringsdata i interna kommunikationsnät. Sådana nät karakteriseras i artikel 34 som "telenät eller terminalutrustning vilkas drift kontrolleras av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan". Artikeln är därför tillämplig på trafik- och faktureringsdata som insamlas av gemenskapsinstitutionernas eller -organens interna nät.
39. Enligt artikel 37.1 skall trafikdata, vilka behandlas och lagras för att koppla upp samtal och för andra förbindelser via telenätet, utplånas eller avidentifieras vid samtalets eller förbindelsens slut. Principen är därför att utplåna data så snart de inte längre behövs för att få till stånd samtalet eller upprättat förbindelsen.
40. I artikel 37.2 föreskrivs emellertid att trafikdata⁽¹⁷⁾ enligt en av datatillsynsmannen godkänd förteckning får behandlas om så behövs för förvaltningen av budgeten och trafikstyrningen, inklusive verifieringen av behörig användning av telekommunikationssystemen. De skall utplånas eller avidentifieras snarast möjligt och senast sex månader efter insamlingen, om det inte är nödvändigt att lagra dem ytterligare för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara ett rättsligt anspråk i ett mål som redan är anhängiggjort vid en domstol. Om vid sexmånadersperiodens utgång ingen talan väckts måste trafikdata utplånas eller avidentifieras. Om talan väckts inom denna period avbryts därmed preskriptionsperioden fram till förfarandets slut och vidare fram till slutet av den preskriptionsperiod som inträder vid eventuellt överklagande eller när överklagandet avslutats, allt efter omständigheterna. Om på något sätt trafik- och faktureringsdata bevaras utöver dessa sex månader måste detta motiveras på grundval av artikel 20.
41. I artikel 20 i förordning (EG) nr 45/2001 föreskrivs att undantag och begränsningar kan tillämpas på den omedelbara utplåning av trafikdata som föreskrivs i artikel 37.1 i vissa begränsade fall som räknas upp i artikeln. Trafikdata kan bevaras bl.a. i den mån det är en nödvändig åtgärd för att förebygga, utreda, avslöja eller beivra brott, skydda ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse för en medlemsstat eller Europeiska gemenskaperna, inklusive monetära frågor och budget- och skattefrågor, eller säkerställa skydd av den registrerade eller av andras fri- och rättigheter. Artikel 20 måste, såsom ett undantag från förordningens principer om dataskydd, tolkas restriktivt och kan endast tillämpas från fall till fall. Vidare avser artikel 20 endast undantag från den omedelbara utplåning av trafikdata som fastställs i artikel 37.1 och inte den begränsning på sex månader som föreskrivs i artikel 37.2. Artikel 20 kan därför inte åberopas för att motivera bevarandet av trafikdata längre än sex månader för sådana allmänna revisionsändamål som avses i artikel 49 GB.

Behov av översyn

42. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att bestämmelserna i GB om förvaring av styrkande handlingar ses över för att garantera att principerna för skydd av personuppgifter följs.
43. För att garantera att dessa principer följs måste informationen i de styrkande handlingarna kontrolleras. Styrkande handlingar innehåller ju olika informationsnivåer: Allmän information rörande beviljandet av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten, inklusive eventuell revision, och detaljinformation som inte i sig krävs för budgetkontroll.
44. Som allmän princip bör gälla att om de styrkande handlingarna innehåller personuppgifter, får endast sådana personuppgifter som krävs för beviljande av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten behandlas. Så långt det är möjligt bör handlingar med personuppgifter som inte är nödvändiga för detta ändamål utplånas. Relevanta uppgifter får endast bevaras så länge som krävs för beviljande av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Den period på 5–7 år som fastställs i artikel 49 GB måste under alla förhållanden anses vara en maximigräns för förvaring av styrkande handlingar.

⁽¹⁷⁾ Faktureringsdata nämns inte uttryckligen i artikel 37.2 men hör underförstått till.

45. När det gäller förvaring av styrkande handlingar som innehåller sådana detaljer som trafikdata bör principen vara att sådana trafikdata bör utplånas eftersom de inte krävs för beviljande av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Varje gång när styrkande handlingar är uppställda i olika nivåer är den lägsta, mest detaljerade nivån, den som kan innehålla trafikdata, onödig, och den bör inte bevaras för beviljande av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Om de styrkande handlingarna inte är uppställda i olika nivåer, bör en partiell behandling av informationen i handlingarna övervägas förutsatt att detta inte kräver en oproportionerligt stor arbetsinsats.
46. För att belysa denna punkt skulle datatillsynsmannen vilja ta exemplet med budgeteringen av fast telefoni i institutionerna. I fråga om fast telefoni innebär den princip som fastställs i artikel 37 att trafikdata om t.ex. nummeruppringning, vilket nummer som uppringer och samtals varaktighet får bevaras för ändamålet trafik- och budgetförvaltning inklusive kontroll av behörig användning av kommunikationssystemet i upp till 6 månader. När väl den behöriga användningen av kommunikationsverktygen vederbörligen kontrollerats bör alla trafikdata utplånas eller avidentifieras. Om det skulle visa sig nödvändigt att bevara data för revision av kommunikationskostnader i enlighet med GB, är det onödigt att bevara trafikdata. De enda relevanta data som kan bevaras för budgetändamål gäller kostnaderna för kommunikationer som inte avslöjar några underliggande trafikdata ⁽¹⁸⁾.

Förslag till en ändrad artikel 49

47. För att lösa denna fråga om överensstämmelse föreslår datatillsynsmannen att det läggs till en punkt i artikel 49 i genomförandebestämmelserna med följande lydelse: "*Personuppgifter i styrkande handlingar bör raderas så långt möjligt när uppgifterna inte krävs för beviljande av ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Under alla förhållanden bör artikel 37.2 i förordning (EG) nr 45/2001 om bevarande av trafikdata respekteras*".

IV. SAMMANFATTNING

Datatillsynsmannen uppskattar att ha inbjudits till samråd om dessa förslag som strävar till sund finansiell förvaltning, under ökad insyn, av gemenskapsmedel. Likaså uppskattas detta tillfälle att framhäva ett antal specifika dataskyddsaspekter när det gäller genomförandet, särskilt i samband med systemet för snabb varning.

I sak rekommenderar datatillsynsmannen följande:

- Hänvisa i genomförandebestämmelserna till ett proaktivt synsätt (förhandsinformation och returinformation) som bör tillämpas allmänt av alla berörda institutioner, myndigheter och organ, mot bakgrund av insynsprincipen.

- Särskilda garantier mot bakgrund av dataskyddsprinciper måste genomföras när en central databas upprättas.
- Genomförandebestämmelserna bör i artikel 134a klargöra begreppen anbudssökande och anbudsgivare liksom vilka kategorier av enheter som berörs av databasen.
- En noggrann tidsplan för uppdatering av information i databasen bör införas i genomförandebestämmelserna.
- För att undvika inkonsekvenser skall det inrättas ett system för urval av utanordnare i medlemsstater, myndigheter och organ. Deras tillgång till information, samt hur stor mängd data de har åtkomst till enligt artikel 95.2, bör definieras i kompletterande förvaltningsbestämmelser.
- Beträffande överföring av personuppgifter från den centrala databasen är dessa strukturella, varför behovet av garantier exempelvis genom avtalsbestämmelser bör fastställas i genomförandebestämmelserna.
- När data mottas från tredje land och internationella organisationer kommer det att vara viktigt att definiera vilka uppgifter som täcks och vilka garantier som ges för kvaliteten, och behovet av sådana garantier bör således ingå i genomförandebestämmelserna.
- Formuleringen av artikel 134a.1.3 i genomförandebestämmelserna bör ses över så att den syftar på de institutioner, genomförandeorgan, myndigheter och organ som avses i artiklarna 95.1–2 i budgetförordningen.
- När det gäller anbudssökandes och anbudsgivares åtkomstträtt bör en hänvisning till artikel 13 i förordning (EG) nr 45/2001 införas.
- För att lösa frågan om överensstämmelsen med artikel 37 i förordning (EG) nr 45/2001 föreslår datatillsynsmannen att det läggs till en punkt i artikel 49 GB.

När det gäller förfarandet

- rekommenderar datatillsynsmannen en uttrycklig hänvisning till detta yttrande i förslagets ingress,
- påminner datatillsynsmannen om att han måste förhandsgranska systemet före genomförandet, eftersom de planerade behandlingsmomenten kommer att medföra ändringar i sak i databasens hantering och således omfattas av artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001.

Utfärdat i Bryssel den 12 december 2006

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman

⁽¹⁸⁾ Ett illustrativt exempel på detta finns i datatillsynsmannens yttrande om Europaparlamentets TOP 50-förfarande (fall 2004-0126).