

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR
DATABESKYTTELSE**Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik**

(2009/C 151/03)

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,

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,

som henviser til anmodningen om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev sendt til EDPS den 14. november 2008,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

1. Den 14. november 2008 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (herefter benævnt »forslaget«). Forslaget blev af Kommissionen forelagt EDPS med henblik på en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ 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 (EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1).

2. Samme dag vedtog Kommissionen yderligere to instrumenter som del af fiskeripakken. For det første vedtog Kommissionen en meddelelse om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik. For det andet vedtog den et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (konsekvensanalyse), der ledsager forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik. Disse to dokumenter udgjorde sammen med forslaget den pakke, som blev sendt til EDPS med henblik på udtalelse.

3. Den fælles fiskeripolitiks mål i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik ⁽²⁾ er at sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde.

4. Ved forslaget oprettes en EF-ordning for kontrol, overvågning, inspektion og håndhævelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

5. EDPS hilser det velkommen, at han høres i dette spørgsmål, og at der henvises til denne høring i forslagets præambel på samme måde som i en række andre retsakter, hvor den tilsynsførende er blevet hørt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001.

6. EDPS minder om, at han den 3. oktober 2008 fremsatte uformelle bemærkninger til et udkast til forslag. I disse bemærkninger understregede han, at der skal tages hensyn til de retlige rammer for databeskyttelse ikke blot i forbindelse med videregivelse og udveksling af personoplysninger, men også i forbindelse med indsamling af disse oplysninger.

⁽²⁾ EFT L 358 af 31.12.2002, s. 59.

7. EDPS fremhæver endelig, at denne udtalelse kun omhandler nogle få bestemmelser i forslaget, nemlig betragtning 36-38 og artikel 102-108.

II. BAGGRUND OG KONTEKST

8. Der er forskellige grunde til, at databeskyttelsesbestemmelser i forbindelse med dette forslag er relevante. For det første skal der i henhold til forslaget behandles forskellige oplysninger, som i visse tilfælde kan betragtes som personoplysninger. Når det for eksempel er nødvendigt at identificere et fartøj, vil der normalt blive henvist til fartøjets fører eller dennes repræsentant. I visse bestemmelser understreger forslaget også klart nødvendigheden af at meddele navnet på fartøjets ejer eller fører. I sådanne tilfælde vedrører oplysningerne ikke alene fartøjet, men også identificerbare personer, som spiller en rolle med hensyn til, hvordan fartøjet bruges, og hvordan overholdelsen af reglerne i den fælles fiskeripolitik sikres. Desuden indeholder forslaget bestemmelser om videregivelse af disse oplysninger og informationsudveksling, både mellem medlemsstaterne indbyrdes og med Kommissionen og EF-Fiskerikontrolagenturet. EDPS noterer sig også, at der i henhold til forslaget skal anvendes aggregerede data i visse tilfælde. Alle disse aspekter stiller krav om, at de retlige rammer for databeskyttelse overholdes.
9. EDPS glæder sig over, at forslaget tydeligt angiver, at den europæiske retlige ramme vedrørende beskyttelse af personoplysninger (direktiv 95/46/EF⁽¹⁾ og forordning (EF) nr. 45/2001) gælder for behandling af personoplysninger, som foretages i medfør af forordningen, enten af medlemsstaterne eller af Kommissionen. Disse principper er indeholdt både i betragtning 36-38 og i artikel 104 og 105.
10. Som det også er angivet i betragtningerne, er der uden tvivl behov for klare regler for behandling af personoplysninger af hensyn til retssikkerheden og gennemsigtigheden og for at sikre beskyttelse af grundlæggende rettigheder og især retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger for den enkelte.

III. BESKYTTELSE AF PERSONOPLYSNINGER OG DATAFORTROLIGHED

11. Forslagets artikel 104 omhandler specifikt beskyttelse af personoplysninger, mens artikel 105 vedrører fortrolighed

⁽¹⁾ 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 (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

og tavshedspligt. Førstnævnte artikel handler om de almindelige principper, som er fastlagt i direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001, mens sidstnævnte artikel yderligere behandler særlige aspekter i forbindelse med de behandlede oplysningers fortrolighed.

12. EDPS noterer sig med tilfredshed de begrænsninger og henvisninger, som disse to artikler indeholder for så vidt angår anvendelse og videregivelse af oplysninger om fysiske personer i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001.
13. EDPS vil gerne fremsætte en bemærkning til artikel 104, stk. 2, hvori det hedder: »Navnene på fysiske personer meddeles kun Kommissionen eller en anden medlemsstat, hvis der udtrykkelig er åbnet mulighed herfor i denne forordning, eller hvis det er nødvendigt for at forebygge eller retsforfølge overtrædelser eller efterprøve formodede overtrædelser. De i stk. 1 nævnte oplysninger videregives kun, hvis de er aggregerede med andre oplysninger på en sådan måde, at det ikke er muligt direkte eller indirekte at identificere fysiske personer.« For det første finder EDPS, at den nuværende affattelse af artikel 104, stk. 2, medfører en urimelig begrænsning af beskyttelsens omfang. Teksten bør gøre det klart, at beskyttelsen ikke blot omfatter videregivelse af fysiske personers navne, men også af andre personoplysninger⁽²⁾. EDPS anmoder derfor om en revision af affattelsen, så den afspejler dette aspekt. Desuden foreslår EDPS at ændre andet punktum af stykket til »De i denne artikel nævnte oplysninger...«, hvilket er mere konsekvent, eftersom stk. 1 hovedsagelig er en henvisning til EF's retlige ramme for beskyttelse af personoplysninger.
14. Artikel 105 vedrører fortrolighed og tavshedspligt. Denne bestemmelse finder anvendelse uden hensyn til, om oplysningerne kan betragtes som personoplysninger eller ej. Stk. 1-3 har tilsyneladende til hensigt at angive de almindelige principper for fortrolighed, mens stk. 4 skal give yderligere beskyttelse i visse tilfælde, selv om formålet med dette stykke ikke står helt klart. EDPS fandt stor lighed mellem artikel 105, stk. 4, litra a), i forslaget og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, som EDPS har analyseret indgående⁽³⁾. Artikel 4, stk. 1, litra b), i denne forordning blev i vidt omfang kritiseret for at være tvetydig med hensyn til det præcise forhold mellem aktindsigt og privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. Artiklen

⁽²⁾ I artikel 2, litra a), i direktiv 95/46/EF defineret som »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«. Dette omfatter f.eks. også information om en persons adfærd og om foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med en person.

⁽³⁾ Se for eksempel udtalelse af 30. juni 2008 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, som findes på EDPS's websted.

er også blevet anfægtet ved Retten i Første Instans ⁽¹⁾. Der er nu af retlige grunde appelleret til Domstolen ⁽²⁾. EDPS opfordrer fællesskabslovgiveren til at præcisere forslaget artikel 105, stk. 4, for så vidt angår den skade, der sigtes til, som ville hindre beskyttelsen af personoplysninger i forbindelse med den fælles fiskeripolitik, og om konsekvenserne med hensyn til aktindsigt eller andre relevante situationer, der er omfattet af denne bestemmelse.

15. EDPS foreslår, at fællesskabslovgiveren også præciserer forholdet mellem artikel 105, stk. 4, og artikel 105, stk. 6. Selv om det ene stykke ser ud til at vedrøre aktindsigt og mulige begrænsninger herfor, og det andet vedrører senere retsforfølgning, fremgår forskellen ikke klart af det ordvalg, der er anvendt. Dette bør præciseres.
16. Uden at det berører anvendelsen af direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001, erkender EDPS, at undtagelser og begrænsninger i forbindelse med beskyttelse af personoplysninger kan finde anvendelse i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 95/46/EF ⁽³⁾. EDPS ser imidlertid gerne, at fællesskabslovgiveren nævner de specifikke tilfælde, hvor sådanne undtagelser kan forekomme, og præciserer de situationer, hvor en sådan anvendelse af oplysninger kan forekomme, hvis dette kunne være relevant i den aktuelle kontekst.

IV. NATIONAL ELEKTRONISK DATABASE

17. Det hedder i artikel 102, stk. 3, i forslaget: »Medlemsstaterne opretter en elektronisk database til valideringssystemet, jf. stk. 1, under hensyntagen til, at datakvalitetsprincippet gælder for elektroniske databaser.« ⁽⁴⁾ EDPS glæder sig over, at forslaget artikel 102 gennemfører datakvalitetsprincippet ⁽⁵⁾, når medlemsstaterne opretter en elektronisk database, som giver mulighed for at identificere fiskerfartøjer eller aktører, for hvilke der gentagne gange er konstateret uoverensstemmelser mellem dataene, og som gør det muligt at korrigere forkerte dataindførsler.
18. Et første eksempel på indførelsen af datakvalitetsprincippet udgøres af det elektroniske systems nødvendige egenskaber. Ifølge artikel 102, stk. 1, skal det elektroniske system omfatte: procedurer for kontrol af kvaliteten af alle data, der registreres i henhold til forordningen; krydskontroller, analyse og efterprøvning af alle data, der registreres i henhold til forordningen; procedurer for kontrol af, at

fristerne for indsendelse af alle data, der registreres i henhold til forordningen, overholdes. Som et andet eksempel på indførelsen af datakvalitetsprincippet nævner artikel 102, stk. 2, at valideringssystemet skal gøre det muligt umiddelbart at fastslå uoverensstemmelser mellem relaterede data og følge dem konsekvent op. EDPS er af den overbevisning, at en konsekvent opfølgning skal bestå af sletning af uoverensstemmelser og af forældede data. Derfor bør automatiseret kontrol af datalagringsperiodens varighed indføres for at sikre, at uoverensstemmelser ikke forbliver i systemet.

19. En anden grund til at insistere på overholdelsen af datakvalitetsprincippet findes i artikel 103, som omhandler meddelelse af data fra den elektroniske database. Denne artikel fastsætter, at Kommissionen på et hvilket som helst tidspunkt uden forudgående meddelelse har direkte realtidsadgang til hver medlemsstats elektroniske database. Formålet med denne adgang for Kommissionen er netop at gøre det muligt for den at kontrollere dataenes kvalitet.
20. Artikel 103 fastsætter dog også, at Kommissionen skal have mulighed for at downloade disse data for alle perioder og for alle fartøjer. På dette punkt opfordrer EDPS fællesskabslovgiveren til at overveje at indføre yderligere regler for kontrol med oplysninger, der downloades af tjenestemænd i Kommissionen, hvilket vil være i overensstemmelse med det angivne formål med forordningen. En sådan adgang til oplysninger bør overholde forordningens egne begrænsninger.
21. Endnu et forhold, som bør tages i betragtning i denne forbindelse, er det faktum, at der for øjeblikket ikke er nogen angivelse af den specifikke lagringsperiode for data i den elektroniske database. Imidlertid fastsætter forslaget artikel 108, at den elektroniske database udgør en del af de databaser, der er tilgængelige som den sikre del af nationale websteder. For denne sikre del er der fastsat en lagringsperiode (mindst tre år). Under hensyn til nedenstående bemærkninger om datalagringsperioden i den sikre del af de nationale websteder (afsnit V nedenfor), bør fællesskabslovgiveren også fastsætte regler for lagringsperioden på nationalt plan, hvor data kun bør lagres, så længe det er nødvendigt for at opfylde formålet med forordningen, og derefter slettes. Denne bestemmelse ville være i overensstemmelse med artikel 6, litra e), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, litra e), i forordning (EF) nr. 45/2001.

22. Endvidere ville Kommissionen i tilfælde som dette behandle oplysninger (og nogle gange personoplysninger), hvilket ville medføre anvendelse af forordning (EF) nr. 45/2001 på sådanne behandlinger. Kommissionens kontrol med anvendelsen af disse oplysninger kan føre til, at EDPS skal foretage forudgående kontrol på grundlag

⁽¹⁾ Dom af 8. november 2007 i sag T-194/04, Bavarian Lager mod Kommissionen. To andre verserende sager vedrører samme spørgsmål.

⁽²⁾ Verserende sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager (EUT C 79 af 29.3.2008, s. 21).

⁽³⁾ Se også artikel 20 i forordning (EF) nr. 45/2001.

⁽⁴⁾ Den engelske tekst er korrigeret for en åbenbar fejl. Vedrører ikke den danske udgave.

⁽⁵⁾ Se mere generelt artikel 6 i direktiv 95/46/EF.

af artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001⁽¹⁾. EDPS opfordrer Kommissionen til at overveje, om der er behov for at anmelde systemet med henblik på forudgående kontrol.

V. NATIONALE WEBSTEDER

23. Ifølge artikel 106 skal hver medlemsstat oprette et officielt websted, som består af en offentligt tilgængelig del og en sikker del. For så vidt angår den sikre del af webstedet fastlægger artikel 108 principperne vedrørende: de fortegnelser og databaser, det indeholder (stk. 1); den direkte elektroniske informationsudveksling med andre medlemsstater, Kommissionen eller det organ, den har udpeget (stk. 2); fjernadgangen, som gives til Kommissionen eller det organ, den har udpeget (stk. 3); modtagerne i medlemsstaterne eller i Kommissionen eller det organ, den har udpeget, for hvem oplysningerne er gjort tilgængelige (stk. 4); samt lagringsperioden (mindst tre år) for oplysningerne (stk. 5).
24. EDPS vil gerne henlede fællesskabslovgiverens opmærksomhed på artikel 25 og 26 i direktiv 95/46/EF, som handler om videregivelse af personoplysninger til tredjelandes myndigheder. Stk. 2 i artikel 108 fastsætter, at hver medlemsstat på den sikre del af sit websted opretter et informationssystem for det nationale fiskeri, der giver mulighed for direkte elektronisk informationsudveksling med andre medlemsstater, Kommissionen eller det organ, den har udpeget, *jf. artikel 109*. Artikel 109 henviser imidlertid ikke til en fortegnelse over udpegede modtagere, men fremhæver, at de myndigheder, der har ansvaret for at gennemføre denne forordning i medlemsstaterne, samarbejder med hinanden, *med myndighederne i tredjelande*, med Kommissionen og med det organ, den har udpeget, for at sikre, at denne forordning overholdes.
25. EDPS finder, at der er et vist misforhold mellem indholdet af artikel 108, stk. 2, og artikel 109 for så vidt angår myndighederne i tredjelande. For det første er det meningen, at tredjelande skal samarbejde med medlemsstaterne, men de er ikke nævnt i artikel 108. For det andet vil EDPS gerne understrege, at hvis videregivelse til tredjelande påtænkes gennem dette samarbejde, skal artikel 25 og 26 i direktiv 95/46/EF overholdes, særlig kravet om, at tredjelandet sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.
26. For så vidt angår den fjernadgang (stk. 3), som medlemsstaten bevilger Kommissionens kontrollører, noterer EDPS sig med tilfredshed, at den er baseret på elektroniske certifikater, som Kommissionen eller det organ, den har udpeget, har udstedt.

27. EDPS hilser det velkommen, at stk. 4 angiver, at modtagerne af oplysningerne er bundet af princippet om formålsbegrænsning og af reglerne om fortrolighed. Dette gøres ved kun at give adgang til oplysningerne for særlige brugere, der har fået bemyndigelse hertil, og ved at begrænse adgangen til de oplysninger, som er nødvendige, for at de kan udføre deres opgaver og aktiviteter med henblik på at sikre, at reglerne i den fælles fiskeripolitik overholdes.
28. EDPS mener, at lagringsperioden (stk. 5) bør angives mere præcist ved at fastsætte en maksimal lagringsperiode (i stedet for kun en minimal). Endvidere kunne fællesskabslovgiveren overveje at fastlægge et sæt minimumsregler med henblik på at sikre interoperabilitet og andre sikkerhedsaspekter ved systemet, eventuelt inden for de mekanismer, der er fastsat i forslaget (artikel 111). Denne bemærkning hænger også sammen med punkt 21 i denne udtalelse om lagring i den elektroniske database (se ovenfor).

VI. UDVALGSPROCEDURE

29. Flere artikler i forslaget henviser til artikel 111, som indfører en udvalgsprocedure (gennem Komitéen for Fiskeri og Akvakultur — komitologi). Flere af de henvisninger til artikel 111, der findes i forslaget, vedrører tekniske aspekter, men nogle af dem vedrører også databeskyttelsesaspekter. Eksempler:
- Artikel 103 om meddelelse af data fastsætter, at medlemsstaterne skal sørge for, at Kommissionen på et hvilket som helst tidspunkt uden forudgående meddelelse har direkte realtidsadgang til den elektroniske database, *jf. artikel 102*. Kommissionen skal have mulighed for at downloade disse data for alle perioder og for alle fartøjer. De detaljerede regler for anvendelsen af disse artikler, især for udvikling af et standardiseret format til at downloade de i artikel 102 anførte data, vedtages efter udvalgsproceduren.
 - Artikel 109 fastsætter, at reglerne for medlemsstaternes administrative samarbejde (med hinanden og over for Kommissionen) skal vedtages efter udvalgsproceduren.
 - En anden henvisning til udvalgsproceduren findes i artikel 70, som vedrører den fortegnelse over EF-kontrollører, som Kommissionen skal udarbejde.

⁽¹⁾ Artikel 27, stk. 1, i forordning (EF) nr. 45/2001 foreskriver forudgående kontrol af »behandlinger, der på grund af deres art, omfang og formål vil kunne indebære særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder«. I artikel 27, stk. 2, er en række situationer angivet, herunder a) behandling af personoplysninger vedrørende mistanke om strafbare forhold og b) behandling, som har til formål at vurdere personlig adfærd.

30. EDPS går ud fra, at gennemførelsen af disse artikler vil afhænge af vedtagelsen af specifikke regler efter proceduren i forslagens artikel 111. I betragtning af den indvirkning, som disse detaljerede regler kan have på databeskyttelse, forventer EDPS at blive hørt, inden reglerne vedtages.

VII. KONKLUSIONER

31. EDPS noterer sig initiativet om oprettelse af en EF-ordning for kontrol, overvågning, inspektion og håndhævelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.
32. EDPS udtrykker tilfredshed med, at der er henvist til privatlivets fred og databeskyttelse i det foreliggende forslag. Som forklaret ovenfor er visse ændringer dog nødvendige for at fastlægge klare krav til både medlemsstaterne og Kommissionen om behandling af systemets databeskyttelsesaspekter.
33. Bemærkningerne i denne udtalelse, som der bør tages hensyn til, omfatter:
- revision af artikel 104, stk. 2, så det dækker enhver form for personoplysninger og ikke kun navnene på fysiske personer
 - revision af artikel 105, stk. 4 og 6, om fortrolighed og tavshedspligt, så det præciseres, i hvilke specifikke tilfælde disse stykker skal finde anvendelse
- indførelse i artikel 103 af yderligere regler for kontrol med oplysninger, der downloades af tjenestemænd i Kommissionen
 - fastsættelse af en specifik lagringsperiode for data i de nationale elektroniske databaser og på nationale websteder.
 - overholdelse af procedurerne for videregivelse af personoplysninger til tredjelande
 - høring af EDPS, når proceduren i artikel 111 anvendes.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. marts 2009.

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
