

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR
DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om Kommissionens afgørelse 2011/141/EU om ændring af beslutning 2007/76/EF om forbrugerbeskyttelsessamarbejdssystemet (CPCS) og om Kommissionens henstilling 2011/136/EU om retningslinjer for gennemførelsen af databeskyttelsesbestemmelserne i forbrugerbeskyttelsessamarbejdssystemet (CPCS)

(2011/C 217/06)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE
HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 7 og 8,

under henvisning 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⁾,

under henvisning til anmodningen om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i 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 ⁽²⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Kommissionen vedtog den 1. marts 2011 en afgørelse om ændring af beslutning 2007/76/EF om CPCS (»anden CPC-ændring«) ⁽³⁾. På samme dato vedtog Kommissionen også en henstilling om retningslinjer for gennemførelsen af databeskyttelsesbestemmelserne i forbrugerbeskyttelsessamarbejdssystemet (CPCS) (»databeskyttelsesretningslinjer i forbindelse med CPC«) ⁽⁴⁾. Begge dokumenter blev frem-

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Kommissionens afgørelse af 1. marts 2011 om ændring af beslutning 2007/76/EF om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse, for så vidt angår gensidig bistand (2011/141/EU) (EUT L 59 af 4.3.2011, s. 63).

⁽⁴⁾ Kommissionens henstilling af 1. marts 2011 om retningslinjer for gennemførelsen af databeskyttelsesbestemmelserne i forbrugerbeskyttelsessamarbejdssystemet (CPCS) (2011/136/EU) (EUT L 57 af 2.3.2011, s. 44).

sendt til høring hos EDPS i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.

2. CPCS er et informationsteknologisystem, som er udformet og drives af Kommissionen i medfør af forordning (EF) nr. 2006/2004 om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (»CPC-forordningen«). CPCS letter samarbejdet mellem »kompetente myndigheder« i EU's medlemsstater og Kommissionen inden for forbrugerbeskyttelse, hvad angår overtrædelser af en række foruddefinerede EU-direktiver og -forordninger. For at der er tale om en overtrædelse i betydningen efter CPC-forordningen, skal overtrædelserne være af grænseoverskridende art og skade »forbrugernes kollektive interesser«.

3. CPCS-brugerne udveksler oplysninger, herunder personoplysninger, inden for rammerne af deres samarbejde. Disse personoplysninger kan vedrøre direktører eller ansatte hos en sælger eller leverandør, der mistænkes for en overtrædelse, sælgeren eller leverandøren selv (hvis der er tale om en fysisk person), samt tredjeparter, som f.eks. forbrugere eller klagere.

4. Systemet er udformet med henblik på at tjene både som et sikkert værktøj for kommunikationen mellem de kompetente myndigheder og som database. CPCS anvendes af de kompetente myndigheder til at anmode om oplysninger, der skal hjælpe med efterforskningen af en sag ⁽⁵⁾, eller til at anmode om bistand ved håndhævelsen ⁽⁶⁾ (»anmodninger om gensidig bistand«). Hertil kommer, at de kompetente myndigheder også kan sende en advarsel (en »varsling«) for at underrette andre kompetente myndigheder og Kommissionen om en overtrædelse eller en formodet overtrædelse ⁽⁷⁾. CPCS indeholder også andre funktionaliteter,

⁽⁵⁾ Se artikel 6 i CPC-forordning om »Udveksling af oplysninger efter anmodning«.

⁽⁶⁾ Se artikel 8 i CPC-forordning om »Anmodninger om håndhævelsesforanstaltninger«.

⁽⁷⁾ Se artikel 7 i CPC-forordning om »Udveksling af oplysninger uden anmodning« (eller »varsling« kort sagt).

herunder en underretningsordning⁽⁸⁾ og et forum for udveksling af ikkesagsrelaterede oplysninger.

5. EDPS behandler i denne udtalelse en række databeskyttelsesspørgsmål vedrørende CPCS's retsgrundlag, idet han primært fokuserer på den nylig vedtagne anden CPC-ændring. EDPS gør endvidere status over de fremskridt, der er gjort indtil videre, og peger selektivt på en række tilbageblivende betænkeligheder og betragtninger i et fremtidigt perspektiv. Han kommenterer desuden en række bestemmelser i databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC.
6. Sideløbende med denne udtalelse (der vedtages i medfør af artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001) afgiver EDPS også i sin egenskab af tilsynsorgan en udtalelse om forudgående kontrol (i medfør af samme forordnings artikel 27) (»udtalelse om forudgående kontrol«). Udtalelsen om forudgående kontrol indeholder en mere detaljeret beskrivelse af CPCS og af behandlingen af personoplysninger heri. I udtalelsen om forudgående kontrol fokuserer EDPS på anbefalinger vedrørende særlige foranstaltninger, der bør træffes på det praktiske, tekniske og organisatoriske plan, for at forbedre overholdelsen af databeskyttelsen i CPCS. I betragtning af at databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC også er tæt knyttet til disse særlige foranstaltninger, indeholder udtalelsen om forudgående kontrol også bemærkninger til udvalgte bestemmelser i retningslinjerne.

II. CPCS' RETSGRUNDLAG

7. EDPS glæder sig over, at CPCS bygger på et solidt retsgrundlag, navnlig en forordning vedtaget af Rådet og Parlamentet. EDPS udtrykker desuden tilfredshed med, at retsgrundlaget er blevet suppleret over tid, så det indeholder yderligere detaljer og løser databeskyttelsesspørgsmål. EDPS glæder sig specielt over, at Kommissionens beslutning 2007/76/EF af 22. december 2006 om gennemførelse af CPC-forordningen (»CPC-gennemførelsesbeslutningen«) blev vedtaget og efterfølgende yderligere ændret den 17. marts 2008 og for nylig den 1. marts 2011 via den anden CPC-ændring. Han glæder sig også over, at Kommissionen har vedtaget databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC, som specifikt tager sigte på databeskyttelsesspørgsmål.
8. Selv om EDPS beklager, at han ikke blev hørt på det tidspunkt, da CPC-forordningen og CPC-gennemførelsesbeslutningen oprindeligt blev vedtaget, glæder han sig over, at Kommissionen hørte ham i forbindelse med vedtagelsen af hver af de to ændringer til CPC-gennemførelsesbeslutningen samt med hensyn til databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC. EDPS glæder sig også over, at

Kommissionen tidligere også hørte Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (»WP 29«), som den 21. september 2007 afgav sin udtalelse nr. 6/2007 (WP 139). Endelig ser EDPS med tilfredshed på, at der henvises til disse høringer i betragtningerne til databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC.

9. EDPS konstaterer, at i) Kommissionen nøje har overvejet de anbefalinger, som EDPS har fremsat i tidligere uformelle meningsudvekslinger, og de anbefalinger, som WP 29 har formuleret i udtalelse nr. 6/2007, og at ii) mange af disse anbefalinger er blevet fulgt under den nærmere udformning af CPCS' retsgrundlag og/eller på det praktiske, tekniske og organisatoriske plan. Hans bemærkninger i denne udtalelse og i udtalelsen om forudgående kontrol skal ses på denne positive baggrund.

III. DATABESKYTTESESPØRGSÅL I FORBINDELSE MED DEN ANDEN CPC-ÆNDRING

3.1. Opbevaring af personoplysninger i CPCS

3.1.1. Indledning

10. EDPS påpeger indledningsvis, at spørgsmålet om sagsafslutning og opbevaringsperiode ikke er blevet løst tilfredsstillende og i fuldt omfang i CPC-forordningen⁽⁹⁾.
11. CPC-forordningen indeholder således kun to specifikke bestemmelser om sletning af oplysninger og ingen om sagsafslutning⁽¹⁰⁾. For det første foreskrives det, at den kompetente myndighed skal trække en varslings tilbage, hvis denne »viser sig at være foretaget med urette«, og Kommissionen skal straks slette oplysningerne i databasen. For det andet foreskrives det, at når en kompetent myndighed i medfør af CPC-forordningens artikel 8, stk. 6, underretter om, at en overtrædelse er ophørt, skal de lagrede oplysninger slettes fem år efter underretningen.
12. Formålet med den femårige opbevaringsperiode fastslås ikke i CPC-forordningen. Denne indeholder heller ingen nærmere oplysninger om, hvorledes og hvornår det skal vurderes, om en varslings er foretaget »med urette«. Hertil kommer, at CPC-forordningen også er tavs om, hvor længe oplysningerne skal opbevares i databasen i tilfælde, der ikke er omfattet af de to netop nævnte specifikke regler (f.eks. anføres det ikke i forordningen, hvor længe anmodninger om gensidig bistand skal opbevares i databasen, hvis de

⁽⁸⁾ Se artikel 7, stk. 2, og artikel 8, stk. 6, i CPC-forordningen.

⁽⁹⁾ Se også udtalelse nr. 6/2007 fra Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (nævnt i ovenstående del II).

⁽¹⁰⁾ Se artikel 10, stk. 2, i CPC-forordningen.

ikke har ført til en vellykket håndhævelsesforanstaltning, der ville have bragt overtrædelsen til ophør).

13. EDPS glæder sig over, at CPC-gennemførelsesbeslutningen, som ændret, og databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC forsøger at bringe yderligere præciseringer. Når det er sagt, nærer EDPS fortsat betænkeligheder ved en række aspekter af reglerne for sagsafslutning og opbevaring af oplysninger i CPCS, således som der er gjort rede for i nedenstående afsnit 3.1.2 til 3.1.4.

14. EDPS anbefaler, at disse betænkeligheder imødekommes ved den næste revision af CPCS' retsgrundlag via en yderligere ændring af CPC-gennemførelsesbeslutningen eller helst via en ændring af selve CPC-forordningen.

15. Indtil et sådant lovgivningstiltag er muligt, anbefaler EDPS, at betænkelighederne vedrørende opbevaringsperioden imødekommes på det praktiske, tekniske og organisatoriske plan, og at de klart anføres i »Consumer Protection Cooperation Network: Operating Guidelines«, der er omhandlet i nedenstående afsnit 3.1.2.

3.1.2. Rettidige sagsafslutninger

16. I den anden CPC-ændring fastsættes ingen endelig dato, inden hvilken en sag i forbindelse med en anmodning om gensidig bistand (anmodning om oplysninger eller anmodning om håndhævelse) skal være afsluttet.

17. EDPS noterer sig i udtalelsen om forudgående kontrol en række pragmatiske foranstaltninger, som Kommissionen er i færd med at træffe for at bidrage til at sikre en rettidig afslutning af hvilende sager.

18. EDPS anbefaler i nærværende udtalelse, at der fastsættes en maksimumsfrist for anmodninger om oplysninger og anmodninger om håndhævelse. Dette bør anføres i retsgrundlaget ved førstkommende revision. Tidsfristerne bør knyttes til sagstypen og til den faktiske aktivitet. Reglerne bør samtidig give de kompetente myndigheder fleksibilitet til at forlænge sagen, hvis dette er velbegrundet, for at sikre, at sager ikke afsluttes før tiden, selv om det kan tage længere tid at afslutte komplicerede sager end gennemsnits-sager.

19. Med henblik på dette anbefaler EDPS, at der tages udgangspunkt i dokumentet med titlen »Consumer Protection Cooperation Network: Operating Guidelines«, som godkendtes af CPC-Udvalget den 6. december 2010. I punkt 2.7 i »Operation Guidelines« beskrives i afsnittet

»phases and time-lines in a CPC case« typiske sagsforløb, og det fastsættes, at anmodninger om oplysninger i gennemsnit bør behandles inden for et tidsrum af en til tre måneder. Behandlingen af anmodninger om håndhævelse bør ifølge »Operating Guidelines« kunne ske inden for et tidsrum af seks til ni måneder i gennemsnit (med undtagelse af tilfælde af tilhold eller tilfælde af indsigelser imod en administrativ afgørelse, hvor et år eller derover er mere realistisk).

3.1.3. Varslinger

20. I den anden CPC-ændring indføjes et nyt punkt 2.2.2 i bilaget til CPC-gennemførelsesbeslutningen, hvori det kræves, at varslinger foretaget »med rette« fjernes, fem år efter at de er blevet foretaget (med hensyn til varslinger foretaget »med urette« krævedes det allerede i de gældende bestemmelser, at varslingen slettes, når »den viser sig at være foretaget med urette«).

21. For at sætte denne nye bestemmelse ind i en sammenhæng understreger EDPS, at et af de punkter, der optager ham mest, er at sikre, at personoplysninger ikke opbevares i CPCS-databasen længere end nødvendigt. Dette er et følsomt spørgsmål, specielt hvad angår varslinger (der har et større antal modtagere end bilaterale udvekslinger), og blandt varslinger specielt dem, der vedrører formodede overtrædelser. I praksis ville manglen på en klar frist for at holde varslingen åben betyde, at nogle varslinger blev opretholdt i et urimelig langt tidsrum (så længe det ikke er klart bevist, at de er foretaget med urette). Sådanne sager, der støtter sig på en ubekræftet mistanke, kunne udgøre en alvorlig trussel mod den grundlæggende ret til databeskyttelse samt mod andre grundlæggende rettigheder, som f.eks. uskyldsformodningen.

22. På denne baggrund glæder EDPS sig over, at der er fastsat en opbevaringsperiode for varslinger. EDPS mener imidlertid, at Kommissionen ikke har givet en tilstrækkelig begrundelse for, at en femårig opbevaringsperiode er proportional. EDPS anbefaler, at Kommissionen gennemfører en proportionalitetsvurdering og tager tilbageholdelsesperiodens længde i forbindelse med varslinger op til fornyet overvejelse. I princippet bør alle varslinger slettes i databasen langt tidligere, medmindre en varsling om en overtrædelse eller en formodet overtrædelse har ført til en anmodning om gensidig bistand, og den grænseoverskridende efterforskning eller håndhævelsesforanstaltning stadig er i gang. Opbevaringsperioden bør være lang nok til at give enhver myndighed, der modtager meddelelsen, mulighed for at fastslå, om den ønsker at tage yderligere efterforskningsskridt eller håndhævelsesforanstaltninger, og om den ønsker at fremsende en anmodning om gensidig bistand via CPCS. Opbevaringsperioden bør imidlertid være tilstrækkelig kort for at minimere risikoen for, at varslinger misbruges til sortlistning eller dataminering.

23. EDPS anbefaler på denne baggrund, at Kommissionen reviderer retsgrundlaget for at sikre, at varslinger slettes senest seks måneder, efter at de er uploadet, medmindre der foreligger begrundelse for en mere træffende opbevaringsperiode.
24. I tilfælde, hvor en mistanke ikke er bekræftet (eller ikke en gang efterforsket nærmere), burde dette navnlig hjælpe med at sikre, at uskyldige fysiske personer, der er knyttet til mistanken, ikke står opført på en »sortliste« og »er genstand for mistanke« i et urimeligt langt tidsrum, hvilket ikke ville være i overensstemmelse med artikel 6, litra e), i direktiv 95/46/EF.
25. Denne begrænsning er også nødvendig for at håndhæve princippet om datakvalitet (se artikel 6, litra d), i direktiv 95/46/EF) samt andre vigtige retsprincipper. Dette ville formentlig ikke alene resultere i et mere forsvarligt beskyttelsesniveau for fysiske personer, men samtidig også gøre det muligt for de retshåndhavende embedsmænd at fokusere mere effektivt på relevante sager.
- 3.1.4. *Opbevaringsperiode for afsluttede anmodninger om gensidig bistand*
26. Med den anden CPC-ændring tilføjes et nyt afsnit til punkt 2.15 i bilaget til CPC-gennemførelsesbeslutningen, ifølge hvilket »alle andre oplysninger vedrørende anmodninger om gensidig bistand i henhold til artikel 6 i (CPC-forordningen) skal fjernes fra databasen, fem år efter at sagen er afsluttet«.
27. Læst sammen med den eksisterende tekst foreskrives det i punkt 2.15, at alle oplysninger, som udveksles i henhold til artikel 6, skal opbevares i fem år, efter at sagen er afsluttet, undtagen i tilfælde:
- hvor fejlagtige oplysninger er blevet slettet
 - hvor informationsudvekslingen ikke har affødt en varseling eller en anmodning om håndhævelse
 - hvor det fastslås, at der ikke er blevet begået nogen overtrædelse i betydningen efter CPC-forordningen.
28. Som det også anføres i udtalelsen om forudgående kontrol, fremgår det, at den »standardopbevaringstid«, der praktiseres i CPCS, efter at en sag er afsluttet (med forbehold af særlige undtagelser), er fem år for både anmodninger om oplysninger og anmodninger om håndhævelse.
29. Det fremgår, at CPC-gennemførelsesbeslutningens tekst som ændret ved den anden CPC-ændring ikke er i fuld overensstemmelse med CPC-forordningen. Der sondres navnlig i CPC-forordningens artikel 10, stk. 2, mellem på den ene side udvekslede oplysninger, som fører til en vellykket håndhævelse (dvs. tilfælde, hvor overtrædelsen er ophørt som følge af de trufne gennemførelsesforanstaltninger), og på den anden side oplysninger, som ikke har ført til en vellykket håndhævelse. I det førstnævnte tilfælde er der foreskrevet en opbevaringsperiode på fem år, efter at sagen er afsluttet. I sidstnævnte tilfælde er der ikke fastsat nogen bestemmelser (bortset fra, at varslinger foretaget med urette skal trækkes tilbage og slettes).
30. Med andre ord kræves der i CPC-forordningen kun en opbevaringsperiode på fem år, efter at sagen er afsluttet, såfremt der er truffet håndhævelsesforanstaltninger, og at disse har resulteret i, at overtrædelsen er bragt til ophør.
31. Selv om EDPS har sine tvivl med hensyn til formål og proportionalitet, når det gælder opbevaringen af oplysninger i fem år, efter at sagen er afsluttet (se hans bemærkninger nedenfor i nærværende afsnit 3.1.4), er der ud fra et databeskyttelsessynspunkt en vis fornuft i at sondre mellem sager, der er endt med en vellykket håndhævelse, og sager, der ikke er. Der er navnlig større mulighed for, at opbevaringen af oplysninger om rene mistanker i et længere tidsrum sker med urette og desuden risikerer at krænke andre vigtige retsprincipper. Det kan derfor generelt siges, at der er større sandsynlighed for, at opbevaringen af sådanne oplysninger i et længere tidsrum rejser databeskyttelsesspørgsmål end opbevaringen af oplysninger vedrørende faktiske forseelser, for hvilke der foreligger fyldestgørende beviser, og som har resulteret i en håndhævelsesforanstaltning.
32. Det fremgår, at CPC-gennemførelsesbeslutningen, som ændret, i modsætning til CPC-forordningen i det mindste i visse tilfælde åbner mulighed for, at den femårige opbevaringsperiode også omfatter oplysninger, der ikke har ført til vellykkede håndhævelsesforanstaltninger.
33. Ifølge CPC-gennemførelsesbeslutningen fremgår det f.eks., at en anmodning om oplysninger, som har ført til en varseling, men ikke har affødt en håndhævelsesforanstaltning, opbevares i systemet i fem år, efter at »sagen er afsluttet«.

34. Det fremgår således, at CPC-forordningen og CPC-gennemførelsesbeslutningen hver især følger en noget forskellig linje. Samtidig med at CPC-gennemførelsesbeslutningen i en vis udstrækning afspejler CPC-forordningens bestemmelser, indfører den også vigtige supplerende regler om opbevaring af oplysninger. Mens en afklaring af reglerne i sig selv er velkommen, betvivler EDPS lovligheden af at fastsætte længere opbevaringsperioder i tilfælde, hvor dette ikke allerede er krævet i CPC-forordningen. Dette ville medføre yderligere begrænsninger i den grundlæggende ret til databeskyttelse, og dette ville ske i gennemførelseslovgivningen i modsætning til CPC-forordningen og gældende databeskyttelseslovgivning.
35. EDPS anbefaler i overensstemmelse med det foregående, at Kommissionen tager retsgrundlaget op til revision og genovervejer, hvorvidt den femårige opbevaringsperiode skal omfatte andre tilfælde end dem, hvor der er gennemført en vellykket håndhævelse, således som det er fastsat i CPC-forordningen.
36. EDPS glæder sig desuden over, at databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPS tager sigte på at præcisere formålet med opbevaringen, efter at sagen er afsluttet, et vigtigt spørgsmål, som hverken er omhandlet i CPC-forordningen eller i den anden CPC-ændring. Det hedder navnlig i databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC: »I løbet af opbevaringsperioden kan autoriserede håndhævelsesstjenestemænd, der arbejder for en kompetent myndighed, som oprindeligt behandlede en sag, have adgang til sagen for at konstatere forbindelser til eventuelle gentagne overtrædelser, hvilket bidrager til en bedre og mere effektiv håndhævelse«⁽¹¹⁾.
37. Men selv om denne afklaring er velkommen, er EDPS i mangel af yderligere begrundelse for nødvendigheden af denne adgang ikke overbevist om, at dette formål er proportionalt og tilstrækkeligt i en grad, der begrundes en femårig opbevaringsperiode. EDPS anbefaler derfor, at Kommissionen:
- yderligere præciserer, hvad der er formålet med at bevare oplysninger i fem år
 - vurderer, om en kortere opbevaringsperiode ville gøre det muligt at opfylde samme mål
- vurderer, om alle de oplysninger, der i øjeblikket er omfattet, bør opbevares, eller om et delsæt af oplysningerne ville være tilstrækkeligt (f.eks. bør det overvejes, om alene opbevaringen af underretninger i medfør af artikel 8, stk. 6, ville være tilstrækkelig; det bør også specifikt vurderes, om det er nødvendigt at opbevare navnene på direktører eller vedhæftede filer, der kunne indeholde supplerende personoplysninger. Desuden bør der sondres mellem oplysninger vedrørende formodede overtrædelser og oplysninger vedrørende »beviste« overtrædelser).
- ### 3.2. Kommissionens adgang til oplysninger i CPCS
38. EDPS glæder sig over, at den anden CPC-ændring (gennem indføjelser af et nyt punkt 4.3 i bilaget til CPC-gennemførelsesbeslutningen) præciserer reglerne vedrørende Kommissionens adgang til oplysninger i CPCS, og at en sådan adgang klart og specifikt er begrænset til, hvad der er påkrævet i medfør af CPC-forordningen. EDPS glæder sig navnlig over, at Kommissionen ikke bliver givet adgang til fortrolig kommunikation mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, som f.eks. anmodninger om gensidig bistand.
39. Denne præcisering og begrænsning er specielt vigtig, i betragtning af at manglende klarhed kunne have ført til en situation, hvor Kommissionen ville have kunnet få adgang til oplysninger, herunder personoplysninger, som alene er beregnet for medlemsstaternes kompetente myndigheder.
40. Som nævnt i afsnit 5 i databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC, »[er] formålet med Kommissionens adgang [...] at overvåge anvendelsen af CPC-forordningen og forbrugerbeskyttelseslovgivningen i bilaget til CPC-forordningen og samle statistiske oplysninger i forbindelse med varetagelsen af disse opgaver«.
41. Dette betyder ikke, at Kommissionen bør have adgang til enhver eneste oplysning, som udveksles mellem medlemsstaterne i CPCS.
42. EDPS understreger da også, at adgang til databaser, såsom CPCS, falder inden for rammerne af definitionen af behandlingen af personoplysninger. I henhold til artikel 5, litra a), i forordning (EF) nr. 45/2001, som er relevant for Kommissionens adgang til rettigheder i CPCS, må institutionerne kun behandle personoplysninger, hvis disse er nødvendige af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, og såfremt behandlingen sker på grundlag af traktaterne eller afledt lovgivning.

⁽¹¹⁾ Se afsnit 8 i retningslinjerne: »Yderligere hjælp — Hvorfor er opbevaringsperioden for oplysninger fastsat til fem år?« I databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC tilføjes det desuden, at »formålet med opbevaringsperioden er at lette samarbejdet mellem offentlige myndigheder med ansvar for håndhævelsen af de love, der beskytter forbrugernes interesser i forbindelse med overtrædelser inden for Fællesskabet, at bidrage til at sikre det indre markeds gnidningsfrie funktion, kvaliteten af og konsekvensen i håndhævelsen af love, der beskytter forbrugernes interesser, tilsynet med beskyttelsen af forbrugernes økonomiske interesser og at hæve standarden for og konsekvensen i håndhævelsen«.

43. Ifølge EDPS skal disse krav — der følger direkte af retten til databeskyttelse som indskrevet i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — forstås således, at Kommissionen alene har adgangsbeføjelse til medlemsstaternes informationssystemer, hvis dette er fastlagt i specifikke lovbestemmelser, som er baseret på et fuldt dækkende retsgrundlag (normalt den almindelige lovgivningsprocedure). Retssikkerhed og gennemsigtighed er to underliggende værdier, der forklarer, hvorfor et specifikt og sikkert retsgrundlag for Kommissionens adgang er særlig vigtigt med hensyn til at sikre fysiske personers grundlæggende rettigheder i forbindelse med databeskyttelse.

44. Hverken Kommissionens generelle tilsynsbeføjelse som »traktatens vogter« eller medlemsstaternes forpligtelse til at sikre et loyalt samarbejde er tilstrækkeligt præcis til at give Kommissionen adgang til databaser indeholdende personoplysninger. Et loyalt samarbejde indebærer, at medlemsstaterne — på visse betingelser — skal udlevere oplysninger til Kommissionen, når de anmodes herom, eller når de har pligt til udlevere oplysninger efter en særlig regel. Det indebærer imidlertid ikke, at Kommissionen har adgang til deres databaser.

45. I denne sammenhæng understreger EDPS også, at CPC-forordningen udelukker muligheden af, at Kommissionen har adgang til de oplysninger, som er indeholdt i anmodninger om gensidig bistand og håndhævelse. I CPC-forordningens artikel 6 og 8 anføres kun den bistandssøgte myndighed og ikke Kommissionen som modtager af disse oplysninger.

3.3. Særlige kategorier af data i CPCS

46. EDPS glæder sig over, at der ved den anden CPC-ændring i punkt 4.4 i bilaget til CPC-gennemførelsesbeslutningen er indføjet en bestemmelse vedrørende behandlingen af særlige kategorier af oplysninger i CPCS. EDPS glæder sig specielt over, at bestemmelsen begrænser en sådan behandling til tilfælde, hvor opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til CPC-forordningen »ellers er umulig«, og hvor behandlingen af sådanne oplysninger er underlagt den yderligere betingelse, at behandlingen »er tilladt i henhold til direktiv 95/46/EF«.

IV. INDBYGGET DATABESKYTTELSE OG ANSVARLIGHED

47. Efter i del III at have behandlet de særlige spørgsmål, som den anden CPC-ændring rejser, ønsker EDPS i del IV til VI at henlede Kommissionens opmærksomhed på få andre punkter, der bør overvejes med henblik på udbygningen af CPCS' retsgrundlag.

4.1. Indbygget databeskyttelse

48. EDPS har gennem nogen tid tilskyndet Kommissionen og andre EU-institutioner til at vedtage teknologiske og organisatoriske foranstaltninger, der integrerer databeskyttelse og -sikkerhed som et grundlæggende led i udformningen og gennemførelsen af deres informationssystemer (»indbygget databeskyttelse«) ⁽¹²⁾.

49. Selv om EDPS bifalder og anerkender, at der er truffet visse foranstaltninger i den retning, anbefaler han, at Kommissionen foretager en samlet vurdering af, hvilke yderligere indbyggede databeskyttelsesgarantier der kan inkorporeres i CPCS-systemarkitekturen. Bl.a. bør følgende tiltag overvejes og gennemføres efter behov:

— databeskyttelsesgarantier, der vejleder systembrugerne, så disse træffer »forsvarlige« databeskyttelsesbeslutninger (se afsnit 3.2 i udtalelsen om forudgående kontrol)

— foranstaltninger, der fremmer rettidig lukning og sletning af sager (idem, afsnit 3.3)

— procedurer, der letter registreredes rettigheder til oplysninger og adgang (idem, afsnit 3.5)

— klare procedurer for enhver ændring, der foretages direkte på databaseniveau samt med hensyn til indlogging, begrundelsen for handlingen og godkendelsen af det relevante niveau (idem, afsnit 3.6)

— »krypteret« lagring af oplysninger i databasen, således at it-operatørerne ikke har adgang til dem (i det mindste hvad angår nogle af oplysningerne, som f.eks. fortrolige vedhæftede filer) (idem, afsnit 3.6).

4.2. Ansvarlighed

50. I overensstemmelse med »ansvarlighedsprincippet« ⁽¹³⁾ anbefaler EDPS desuden, at der fastlægges en klar ramme for ansvarlighed, som sikrer, at databeskyttelsen overholdes, og tilvejebringer dokumentation herfor, f.eks. ved:

⁽¹²⁾ Se afsnit 7 i EDPS' udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — »En global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union«, offentliggjort den 14. januar 2011 (http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-01-14_Personal_Data_Protection_EN.pdf).

⁽¹³⁾ Idem.

- at indføre og efter behov ajourføre en databeskyttelsesstrategi, som skal godkendes på det højeste ledelsesniveau i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere; denne databeskyttelsesstrategi bør også omfatte en sikkerhedsplan (se afsnit 3.6 i udtalelsen om forudgående kontrol) ⁽¹⁴⁾
- at gennemføre regelmæssige kontroller for at vurdere, om databeskyttelsesstrategien er tilstrækkelig, og om den overholdes (inklusive kontrol af sikkerhedsplanen (idem, afsnit 3.6))
- at offentliggøre (i det mindste delvist) resultaterne af disse kontroller for at forsikre interesseparterne om, at databeskyttelsen overholdes
- at underrette Kommissionens databeskyttelsesansvarlige, berørte registrerede (og andre interesseparter og myndigheder, når dette er relevant) om brud på datasikkerheden og andre sikkerhedsbegivenheder ⁽¹⁵⁾.

V. OVERFØRSEL AF PERSONOPLYSNINGER TIL TREDJELANDE

5.1. Bilaterale ordninger

51. Det hedder i CPC-forordningens artikel 14, stk. 2, at oplysninger, som videregives i henhold til denne forordning, også kan videregives til en myndighed i et tredjeland af en kompetent myndighed i henhold til en bilateral bistandsaftale med tredjelandet, såfremt i) der er indhentet samtykke fra den kompetente myndighed, som oprindeligt videregav oplysningerne, og ii) overførslen er i overensstemmelse med gældende EU-databeskyttelseslovgivning.
52. I henhold til artikel 25 og 26 i direktiv 95/46/EF er overførsler til tredjelande undergivet visse supplerende betingelser. Disse betingelser har til formål at sikre, at oplysningerne beskyttes på tilfredsstillende vis i tredjelandet. Nævnte artikler indeholder desuden en række undtagelser. Gennemførelsen og fortolkningen af disse bestemmelser i direktiv 95/46/EF kan afvige fra medlemsstat til medlemsstat.
53. På baggrund af ovenstående kan EDPS acceptere de garantier, der er indeholdt i CPC-forordningen, nemlig at enhver overførsel til et tredjeland er i) betinget af en tilladelse

⁽¹⁴⁾ Kommissionen burde også efter behov gennemføre en i det mindste delvis analyse af konsekvenserne for databeskyttelsen og privatlivets fred med fokus på opbevaringsperiodens formål, længde og vilkår og eventuelt drøfte andre udestående spørgsmål, der endnu ikke er blevet udtømmende behandlet.

⁽¹⁵⁾ Se afsnit 6.3 i EDPS' ovennævnte udtalelse af 14. januar 2011.

udstedt af den kompetente myndighed, der oprindeligt videregav oplysningerne, og ii) undergivet gældende EU-databeskyttelseslovgivning.

54. EDPS glæder sig desuden over, at det i databeskyttelsesretningslinjerne i forbindelse med CPC anbefales, at enhver bilateral aftale om bistand indeholder passende databeskyttelsesbestemmelser, medmindre tredjelandet sikrer et passende beskyttelsesniveau, og at de relevante myndigheder, der varetager tilsynet med databeskyttelse, også underrettes, hvor dette er påkrævet.
55. Når det er sagt, er de ordninger, der er fastlagt i CPC-forordningen, ikke ideelle. Anvendelsen af dem er kompliceret, idet en kompetent myndighed, der skal tage stilling til, om oplysninger skal overføres til et tredjeland, ikke kun skal tage hensyn til sit eget lands bilaterale ordning med tredjelandet, sit eget lands databeskyttelseslovgivning og sin egen vurdering af det forsvarlige i at overføre oplysninger til det pågældende tredjeland på grundlag af sit eget lands databeskyttelseslovgivning, men også skal tage hensyn til, hvorvidt de øvrige berørte kompetente myndigheder, der har bidraget til aktpakken (og der kan være flere af dem), har givet deres samtykke på grundlag af deres egen databeskyttelseslovgivning.
56. Ud fra en databeskyttelsessynsvinkel fører denne komplicerede tilstand til usikkerhed med hensyn til den registreredes rettigheder og specielt til usikkerhed om, hvorvidt og på hvilke betingelser hans eller hendes oplysninger skal overføres til et tredjeland. De registrerede er heller ikke i det videst mulige omfang omgærdet af en solid og harmoniseret europæisk databeskyttelseslovgivning. Hertil kommer, at denne komplicerede tilstand ud fra de kompetente myndigheders synsvinkel formentlig også hæmmer samarbejdet mellem de kompetente myndigheder og medfører en administrativ byrde.
57. EDPS opfordrer på baggrund af ovenstående til, at der indgås EU-dækkende aftaler, der sikrer passende garantier for databeskyttelse, idet de samtidig bidrager til at undgå anvendelsen af forskelligartede kriterier og de heraf følgende øgede administrative byrder for de kompetente myndigheder.

5.2. EU-dækkende aftaler

58. Ud over den mulighed, som CPC-forordningens artikel 14 hjemler for bilateralt samarbejde, hedder det også i samme forordnings artikel 18 om internationale aftaler: »Fællesskabet samarbejder med tredjelande og med kompetente internationale organisationer«, og videre: »Samarbejdsforanstaltningerne, herunder indførelsen af ordninger vedrørende gensidig bistand, kan gøres til genstand for aftaler mellem Fællesskabet og de berørte tredjelande«.

59. EDPS støtter af de i ovenstående afsnit 5.1 anførte grunde Kommissionen i det initiativ, denne har taget til at forhandle og indgå EU-dækkende aftaler med passende garantier for datasikkerheden, der er samordnet på EU-plan, som erstatning for de gældende bilaterale ordninger.
60. Hans støtte til sådanne EU-dækkende aftaler er imidlertid betinget af, at Kommissionen og EU-lovgiverne forpligter sig til at sikre den højeste grad af beskyttelse i forbindelse med udvekslingen af personoplysninger med tredjelande. Konsekvenserne af internationale samarbejdsaftaler med tredjelande bør nøje overvejes ud fra en databeskyttelses-synsvinkel, der bør fastlægges klare bestemmelser til regulering af disse udvekslinger, og der bør sikres passende garantier for databeskyttelsen på baggrund af en høring af EDPS og i relevant omfang af de nationale databeskyttelsesmyndigheder.
61. Selv om CPC-forordningens artikel 18 ikke specifikt omhandler spørgsmålet om tredjelandsmyndigheders direkte adgang til CPCS, er dette teknisk muligt. EDPS ønsker ikke at modsætte sig, at der indføres nye funktionaliteter i CPCS for at give kompetente myndigheder i tredjelande stærkt begrænset og selektiv adgang via en specifikt indrettet mekanisme (kommunikationskanal og grænseflade). Dette kunne nemlig forbedre effektiviteten i samarbejdet.
62. Når det er sagt, har en sådan direkte adgang sine egne risici, og der bør specifikt tages fat om spørgsmålet omkring dens konsekvenser med hensyn til databeskyttelsen og de nødvendige tekniske/organisatoriske ordninger og garantier. En sådan teknisk funktionalitet bør udformes under anvendelse af principperne om »indbygget databeskyttelse«. Sikkerhed bør også være en klar prioritet. Endelig bør EDPS og i relevant omfang de nationale databeskyttelsesmyndigheder høres.
63. Forudsat at EDPS' anbefalinger (inklusive dem i udtalelsen om foreløbig kontrol) følges, er EDPS overbevist om, at CPCS kan udgøre et effektivt og databeskyttelsesvenligt værktøj for grænseoverskridende håndhævelse over for overtrædelser af forbrugernes rettigheder i det indre marked.
64. Med udviklingen i den elektroniske handel og forbrugernes øgede anvendelse af elektroniske kommunikationsnet med hensyn til forskellige produkter og tjenester vil flere og flere fysiske personers data blive behandlet, når de optræder som forbrugere. Forbrugerne vil da også formentlig i stigende grad komme ud for, at deres databeskyttelsesrettigheder overtrædes. Der er følgelig også et behov for, at databeskyttelsesmyndighederne samarbejder effektivt for at bringe sådanne overtrædelser til ophør.
65. Blandt de mest almindelige tilfælde af brud på »forbrugernes databeskyttelsesrettigheder« kan nævnes uanmodede kommercielle henvendelser (spam), identitetstyveri, ulovlig profilering, ulovlig adfærdsbetinget reklamering og databrud (sikkerhedsbrud).
66. Eftersom antallet af sager af grænseoverskridende karakter formentlig vil vokse i informationssamfundet, opfordrer EDPS Kommissionen til at overveje mulige lovgivningstiltag for at beskytte »forbrugernes databeskyttelsesrettigheder« og styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem de kompetente myndigheder; dette gælder såvel databeskyttelsesmyndighederne som forbrugerbeskyttelsesmyndighederne.
67. Samtidig med at også andre mulige løsninger tages i betragtning, bør det specielt overvejes nøje, om det skal tillades databeskyttelsesmyndighederne at skræddersy adgangen til CPCS med henblik på det indbyrdes samarbejde og samarbejdet med andre kompetente myndigheder, som allerede har adgang til CPCS.
68. Databeskyttelsesmyndighedernes adgang bør klart begrænses til, hvad der er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver på deres kompetenceområder og ifølge de kortlagte synergier. Det bør naturligvis også sikres, at rammen for databeskyttelsesmyndighedernes deltagelse udformes således, at der tages behørigt hensyn til deres uafhængighed.

VI. »FORBRUGERNES DATABESKYTTELSESRETTIGHEDER« OG STYRKET SAMARBEJDE MELLEM DATABESKYTTELSESMYNDIGHEDERNE VIA CPCS

63. Forudsat at EDPS' anbefalinger (inklusive dem i udtalelsen om foreløbig kontrol) følges, er EDPS overbevist om, at CPCS kan udgøre et effektivt og databeskyttelsesvenligt værktøj for grænseoverskridende håndhævelse over for overtrædelser af forbrugernes rettigheder i det indre marked.
64. Med udviklingen i den elektroniske handel og forbrugernes øgede anvendelse af elektroniske kommunikationsnet med hensyn til forskellige produkter og tjenester vil flere og flere fysiske personers data blive behandlet, når de optræder som

VII. KONKLUSIONER

69. EDPS glæder sig over, at CPCS er baseret på et retsgrundlag, der også giver særlige garantier for databeskyttelse. Med henblik på løsningen af eventuelle fortsatte spørgsmål omkring databeskyttelsen gør EDPS opmærksom på, at der bør tages hensyn til nedenstående anbefalinger ved den næste revision af CPCS' retsgrundlag.
70. I mellemtiden kan supplerende foranstaltninger på det praktiske, tekniske og organisatoriske plan (som anbefalet i udtalelsen om forudgående kontrol) tilvejebringe en midlertidig løsning på disse spørgsmål. I afventning af lovgivningsmæssige ændringer kunne visse ændringer også indføres via »Consumer Protection Cooperation Network: Operating Guidelines«.

71. Hvad angår opbevaringsperioden, anbefaler EDPS, i) at anmodninger om gensidig bistand afsluttes inden for særligt fastlagte frister, ii) at varslinger trækkes tilbage og slettes senest seks måneder, efter at de er foretaget (såfremt en mere passende opbevaringsperiode ikke kan begrundes), medmindre der pågår efterforskning eller håndhævelse, og iii) at Kommissionen bør præcisere og genoverveje formålet med og proportionaliteten i at opbevare alle oplysninger i tilknytning til afsluttede sager i fem år, efter at sagen er afsluttet.
72. EDPS glæder sig desuden over, at reglerne for Kommissionens adgang til oplysninger i CPCS præciseres i den anden CPC-ændring. EDPS glæder sig navnlig over, at Kommissionen ikke har adgang til fortrolig kommunikation mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, som f.eks. gensidige anmodninger om bistand.
73. EDPS glæder sig også over, at der med den anden CPC-ændring indføres en bestemmelse, som omhandler behandlingen af særlige kategorier af oplysninger i CPCS.
74. EDPS anbefaler endvidere, at Kommissionen genovervejer, hvilke supplerende tekniske og organisatoriske foranstaltninger der skal træffes for at sikre, at privatlivets fred og databeskyttelse »indbygges« i CPCS-systemarkitekturen (»indbygget databeskyttelse«), og at der indføres passende kontrolforanstaltninger, som sikrer, at databeskyttelsen overholdes, og som tilvejebringer dokumentation herfor (»ansvarlighed«).
75. Når der skal indgås en EU-dækkende aftale mellem EU og et tredjeland om samarbejde omkring forbrugerbeskyttelse, skal konsekvenserne af disse ordninger desuden nøje overvejes, og der bør fastlægges klare regler til regulering af disse udvekslinger og tilvejebringes passende garantier for databeskyttelse.
76. Endelig anbefaler EDPS, at Kommissionen udforsker de eventuelle synergier, som kunne skabes, hvis databeskyttelsesmyndighederne blev indlemmet i CPCS-brugersamfundet med henblik på et samarbejde omkring håndhævelsen af »forbrugernes databeskyttelsesrettigheder«.

Udfærdiget i Bruxelles, den 5. maj 2011.

Giovanni BUTTARELLI

*Den assisterende europæiske tilsynsførende for
databeskyttelse*