

## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR  
DATABESKYTTELSE

**Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om Kommissionens beslutning af 12. december 2007 om gennemførelse af informationssystemet for det indre marked (IMI) hvad angår beskyttelse af personoplysninger (2008/49/EF)**

(2008/C 270/01)

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, og

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,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

## 1. INDLEDNING

## Informationssystemet for det indre marked

1. Informationssystemet for det indre marked (IMI) er et informationsteknologisk redskab, som giver kompetente myndigheder i medlemsstaterne mulighed for at udveksle oplysninger med hinanden i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen om det indre marked. IMI finansieres over IDABC-programmet (interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere) <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jf. punkt 12 i denne udtalelse.

2. IMI er udformet som et generelt system til støtte for en lang række områder inden for lovgivningen om det indre marked, og det er meningen, at det i fremtiden også skal bruges til støtte for en række andre lovgivningsområder. IMI vil i første omgang blive brugt til støtte for bestemmelserne om gensidig bistand i direktiv 2005/36/EF (»direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer«) <sup>(2)</sup>. Fra december 2009 vil IMI også blive brugt til støtte for bestemmelserne om administrativt samarbejde i direktiv 2006/123/EF (»servicedirektivet«) <sup>(3)</sup>.

**Udtalelsen fra Gruppen vedrørende Beskyttelse af Personer i forbindelse med Behandling af Personoplysninger (Artikel 29-Gruppen) og inddragelsen af EDPS**

3. Kommissionen anmodede i foråret 2007 Artikel 29-Gruppen om at se nærmere på IMI's indvirkning på databeskyttelse. Artikel 29-Gruppen afgav udtalelse om IMI's databeskyttelsesaspekter den 20. september 2007 <sup>(4)</sup>. Artikel 29-Gruppens udtalelse støttede Kommissionens planer om at vedtage en beslutning med regler for IMI's databeskyttelsesaspekter og fastsætte et mere specifikt retsgrundlag for udvekslingen af oplysninger inden for IMI.
4. EDPS hilser det velkommen, at Kommissionen anmodede om en udtalelse fra Artikel 29-Gruppen inden udarbejdelsen af IMI-beslutningen. EDPS deltog aktivt i arbejdet i

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22).

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36).

<sup>(4)</sup> Artikel 29-Gruppens udtalelse 7/2007 om databeskyttelsesspørgsmål i forbindelse med informationssystemet for det indre marked (IMI), WP 140.

den undergruppe, der beskæftigede sig med IMI, og støtter konklusionerne i Artikel 29-Gruppens udtalelse. Han hilser det også velkommen, at Kommissionen uformelt hørte EDPS forud for vedtagelsen af IMI-beslutningen. Dette gav mulighed for at komme med forslag allerede inden vedtagelsen, hvilket var særligt nødvendigt, eftersom der var tale om en beslutning vedtaget af Kommissionen alene og ikke om et forslag fra Kommissionen efterfulgt af en lovgivningsprocedure med deltagelse af Rådet og Europa-Parlamentet.

### Kommissionens beslutning 2008/49/EF

5. Kommissionen vedtog den 12. december 2007 beslutning 2008/49/EF om gennemførelse af informationssystemet for det indre marked (IMI) hvad angår beskyttelse af personoplysninger («IMI-beslutningen»). Der blev i forbindelse med beslutningen taget hensyn til nogle af EDPS' og Artikel 29-Gruppens anbefalinger. Desuden præciserede den retsgrundlaget.

### EDPS' generelle holdning til IMI

6. EDPS stiller sig generelt positivt til IMI. EDPS støtter de mål, Kommissionen søger at nå med indførelsen af et elektronisk informationsudvekslingssystem og med regler for dets databeskyttelsesaspekter. Et sådant strømlinet system vil ikke blot kunne gøre samarbejdet mere effektivt, men også hjælpe med til at sikre, at de gældende databeskyttelseslove overholdes. Dette kan ske ved hjælp af en klar ramme for, hvilke oplysninger der kan udveksles, med hvem og under hvilke betingelser.
7. Ikke desto mindre frembyder indførelsen af et centralt elektronisk system også visse risici. De vigtigste risici er, at flere oplysninger vil kunne videregives og mere bredt end strengt nødvendigt for et effektivt samarbejde, og at oplysninger, herunder potentielt forældede og ukorrekte oplysninger, eventuelt opbevares i det elektroniske system længere end nødvendigt. Sikkerheden af en database, der er tilgængelig i 27 medlemsstater, er også et følsomt spørgsmål, da systemet kun er så sikkert som det svageste led i kæden.
8. Det er derfor meget vigtigt, at databeskyttelsesaspekterne behandles så udtømmende og utvetydigt som muligt i en juridisk bindende fællesskabsretsakt.

### Klar afgrænsning af IMI's anvendelsesområde

9. EDPS hilser det velkommen, at Kommissionen klart definerer og afgrænser IMI's anvendelsesområde med et bilag, der nævner de relevante fællesskabsretsakter, på grundlag af hvilke der kan finde informationsudveksling sted. Disse omfatter for øjeblikket kun direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer og servicedirektivet; IMI's anvendelsesområde forventes imidlertid at blive udvidet i fremtiden. Når der vedtages ny lovgivning, der giver mulighed for informationsudveksling ved brug af IMI, vil bilaget samtidig blive ajourført. EDPS hilser denne teknik velkommen, da den i) klart afgrænser IMI's anvendelsesområde og ii) sikrer

gennemsigtighed, samtidig med at den iii) er fleksibel for det tilfælde, at IMI skal bruges til yderligere informationsudvekslinger i fremtiden. Den sikrer også, at der ikke kan finde nogen informationsudveksling sted ved brug af IMI, i) uden at der findes et passende retsgrundlag i specifik lovgivning om det indre marked, der tillader eller bemyndiger til informationsudveksling, og ii) uden at der henvises til dette retsgrundlag i bilaget til IMI-beslutningen.

### De vigtigste betænkeligheder i forbindelse med IMI-beslutningen

10. EDPS er imidlertid ikke tilfreds med i) valget af IMI-beslutningens retsgrundlag, der betyder, at IMI-beslutningen nu er baseret på et usikkert juridisk fundament (jf. del 2 af denne udtalelse), og ii) den omstændighed, at en række nødvendige bestemmelser med nærmere regler for IMI's databeskyttelsesaspekter ikke er med i teksten (jf. del 3 af denne udtalelse).
11. Den løsning, Kommissionen har valgt, betyder beklageligvis i praksis, at IMI-beslutningen mod EDPS' og Artikel 29-Gruppens forventninger nu ikke indeholder et omfattende regelsæt for alle IMI's vigtige databeskyttelsesaspekter, herunder de vigtige spørgsmål om, hvordan de fælles registeransvarlige deler ansvaret for oplysningspligt og giver de registrerede ret til indsigt, eller de specifikke praktiske spørgsmål vedrørende proportionalitet. EDPS beklager også, at der ikke er noget specifikt krav om, at Kommissionen skal offentliggøre prædefinerede spørgsmål og datafelter på sit websted, hvilket ville øge gennemsigtigheden og retssikkerheden.

### 2. IMI-BESLUTNINGENS RETSGRUNDLAG

#### IDABC-afgørelsen

12. IMI-beslutningens retsgrundlag som fastlagt i selve beslutningen er Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 2004/387/EF af 21. april 2004 om interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere («IDABC-afgørelsen») (<sup>1</sup>), særlig artikel 4.
13. Selve IDABC-afgørelsen er et instrument under afsnit XV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab («EF-traktaten»); transeuropæiske net. Det hedder i EF-traktatens artikel 154, at Fællesskabet skal bidrage til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet. Denne indsats skal tage sigte på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net. I artikel 155 nævnes de foranstaltninger, som Fællesskabet kan vedtage i den forbindelse. Der er tale om i) retningslinjer, ii) enhver form for aktion, som måtte være nødvendig for at sikre nettenes interoperabilitet, navnlig inden for harmonisering af tekniske standarder, og iii) støtte til projekter. IDABC-afgørelsen er baseret på artikel 156, stk. 1, der vedrører vedtagelsesproceduren.

(<sup>1</sup>) EUT L 144 af 30.4.2004, berigtiget ved EUT L 181 af 18.5.2004, s. 25.

14. I artikel 4 i IDABC-afgørelsen hedder det bl.a., at Fællesskabet skal gennemføre projekter af fælles interesse. Disse projekter skal være nævnt i et rullende arbejdsprogram, og gennemførelsen skal være i overensstemmelse med principperne i artikel 6 og 7 i IDABC-afgørelsen. Disse principper tilskynder især til bred deltagelse, forudser en solid og upartisk procedure og tager sigte på teknisk standardisering. De tager også sigte på at sikre, at projekterne er økonomisk holdbare og gennemførlige.

### **Servicedirektivet og direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer**

15. Som forklaret ovenfor skal IMI-systemet i første omgang bruges til udveksling af personoplysninger inden for rammerne af to direktiver:

- servicedirektivet og
- direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer.

16. Artikel 34, stk. 1, i servicedirektivet indeholder et specifikt retsgrundlag for oprettelsen af et elektronisk system til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne som en ledsageforanstaltning i forbindelse med direktivet. Artikel 34, stk. 1, lyder således: »Kommissionen opretter i samarbejde med medlemsstaterne et elektronisk system til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne under hensyn til eksisterende edb-systemer«.

17. Direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer omhandler ikke noget specifikt elektronisk system til udveksling af oplysninger, men kræver klart i flere af sine bestemmelser, at der udveksles oplysninger. De relevante bestemmelser, der bemyndiger til informationsudveksling, er bl.a. artikel 56 i direktivet, der kræver, at medlemsstaternes kompetente myndigheder arbejder tæt sammen og yder hinanden bistand med henblik på at lette anvendelsen af direktivet. Det hedder i artikel 56, stk. 2, at visse følsomme oplysninger skal behandles under overholdelse af lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger. Det fastsættes også specifikt i artikel 8, at de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten af de kompetente myndigheder i etableringsmedlemsstaten kan kræve relevante oplysninger om, at tjenesteyderen er lovligt etableret, om redelig adfærd og om, at tjenesteyderen ikke har været idømt faglige disciplinære eller strafferetlige sanktioner. Endelig fastsættes det i artikel 50, stk. 2, at i tilfælde af begrundet tvivl kan værtsmedlemsstaten af de kompetente myndigheder i en medlemsstat kræve en bekræftelse af ægtheden af certifikater og uddannelsesbeviser.

### **Behovet for et egentligt retsgrundlag for bestemmelserne om databeskyttelse**

18. Beskyttelsen af personoplysninger anerkendes som en grundlæggende ret i artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og i retspraksis på grundlag af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (»EMRK«).

19. IMI-beslutningen præciserer i artikel 1 IMI-aktørernes og IMI-brugernes funktioner, rettigheder og forpligtelser i relation til databeskyttelseskravene. EDPS forstår betragtning 7

på den måde, at IMI-beslutningen er tænkt som en præcisering af den generelle fællesskabsramme for databeskyttelse i direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001. Den beskæftiger sig specifikt med definitionen af registeransvarlige og deres ansvarsområder, dataopbevaringstid og de registreredes rettigheder. IMI-beslutningen indeholder således begrænsninger/præciseringer af de grundlæggende rettigheder, og den tager sigte på at præcisere borgernes subjektive rettigheder.

20. På basis af retspraksis i forbindelse med EMRK skulle der ikke være nogen tvivl om den retlige status af bestemmelser om begrænsning af grundlæggende rettigheder. Sådanne bestemmelser skal fastsættes i en retsakt med hjemmel i EF-traktaten, der kan påberåbes ved en domstol. I modsat fald vil der opstå retsusikkerhed for de registrerede, eftersom de så ikke kan regne med at kunne påberåbe sig bestemmelserne ved en domstol.

21. Spørgsmålet om retssikkerhed er så meget desto vigtigere, som det i henhold til EF-traktatsystemet hovedsagelig vil være nationale dommere, der vil få skønsbeføjelse til at afgøre, hvilken vægt de tillægger IMI-beslutningen. Dette kan føre til forskellige resultater i forskellige medlemsstater og endog inden for den enkelte medlemsstat. Denne rets-usikkerhed er ikke acceptabel.

22. Manglen på (sikkerhed for) et retsmiddel vil under alle omstændigheder være i modstrid med artikel 6 i EMRK om retten til en retfærdig rettergang og retspraksis på grundlag af denne artikel. I en sådan situation vil Fællesskabet ikke opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union (»TEU«), hvorefter EU skal respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMRK.

### **Mangler i forbindelse med det valgte retsgrundlag**

23. EDPS er dybt bekymret over, at valget af artikel 4 i IDABC-afgørelsen som retsgrundlag for IMI-beslutningen ikke består retssikkerhedsprøven som skitseret ovenfor. EDPS nævner i det følgende en række elementer, der kan rejse tvivl om, hvorvidt IMI-beslutningens retsgrundlag er det rette:

— Rammen, dvs. EF-traktatens afsnit XV om transeuropæiske net. Inden for denne ramme kan Det Europæiske Fællesskab bidrage til oprettelsen af disse net, for at EU-borgerne kan nyde godt af bedre, sikrere og billigere transport, telekommunikation og energi <sup>(1)</sup>. Det er usikkert, om det også er meningen, at denne ramme skal kunne omfatte net mellem offentlige myndigheder, der er nødvendige for gennemførelsen af retsakter som IMI-beslutningen.

— Foranstaltningerne i EF-traktatens afsnit XV (artikel 155). Som allerede nævnt, er der tale om i) retningslinjer, ii) enhver form for aktion, som måtte være nødvendig for at sikre nettenes interoperabilitet, navnlig inden for harmonisering af tekniske standarder, og iii) støtte til projekter. Selv om artiklen ikke er helt klar — »enhver form for aktion« kan betyde hvad som helst — tyder

<sup>(1)</sup> Jf. Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (KOM(93) 700).

listen over mulige foranstaltninger på, at målene i afsnit XV fortrinsvis skal nås ved hjælp af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. EDPS understreger, at udtrykket »enhver form for aktion« i denne kontekst især henviser til teknisk standardisering.

- Artikel 4 i IDABC-afgåelsen tager sigte på gennemførelse af projekter af fælles interesse som specificeret i det rullende arbejdsprogram. Oprettelsen og finansieringen af IMI-systemet er baseret på dette arbejdsprogram. EDPS er imidlertid ikke overbevist om, at artikel 4 kan bruges som retsgrundlag for databeskyttelsesregler, der er bindende for IMI-aktørerne og giver borgerne subjektive rettigheder.
- Artikel 6 og 7 i IDABC-afgåelsen — der omtales i artikel 4 — indeholder principperne for gennemførelse af projekter af fælles interesse. Disse principper vedrører deltagelse, procedure og teknisk standardisering samt projekternes økonomiske holdbarhed og gennemførlighed. De har intet at gøre med databeskyttelsesprincipper eller med andre lignende offentlige principper.
- Proceduren i IDABC-afgåelsen: ifølge betragtning 30 i afgørelsen bør gennemførelsesforanstaltningerne vedtages i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen <sup>(1)</sup>. Dette indebærer en udvalgsprocedure med deltagelse af medlemsstaternes repræsentanter. IMI-beslutningens betragtninger henviser ikke til noget sådant udvalg. Så vidt vi ved, har et sådant udvalg ikke været involveret.
- Et andet specifikt punkt er, at IMI-beslutningen er rettet til medlemsstaterne. Den kan derfor ikke vedrøre behandling af personoplysninger internt i Kommissionen, heller ikke selv om der i beslutningen henvises til forordning (EF) nr. 45/2001, og selv om Kommissionen i artikel 6 nævnes som IMI-aktør.

### Mulige løsninger for at afhjælpe manglerne i forbindelse med det valgte retsgrundlag

24. IMI-beslutningen har af ovennævnte grunde brug for et solidt retsgrundlag. Der hersker alvorlig tvivl om, hvorvidt IMI-beslutningens retsgrundlag opfylder kravet om retssikkerhed. EDPS anbefaler, at Kommissionen tager retsgrundlaget op til fornyet overvejelse og finder en løsning for at afhjælpe manglerne i forbindelse med det valgte retsgrundlag, hvilket muligvis vil betyde, at IMI-beslutningen skal udskiftes med en retsakt, der opfylder kravet om retssikkerhed.
25. Den mest hensigtsmæssige løsning i den forbindelse vil muligvis være Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse af en særskilt retsakt for IMI-systemet, ligesom det var tilfældet for Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet og andre store it-databaser.
26. EDPS foreslår, at denne valgmulighed undersøges nærmere. Denne særskilte retsakt kan så beskæftige sig med IMI-aktørernes og IMI-brugernes funktioner, rettigheder og forpligtelser i relation til databeskyttelseskravene (genstanden for IMI-beslutningen) og også med andre krav vedrørende IMI-systemets oprettelse og drift.
27. En anden valgmulighed kunne være at finde et retsgrundlag i de forskellige retsakter vedrørende det indre marked. For så vidt IMI-beslutningen finder anvendelse på udveksling af personoplysninger i forbindelse med servicedirektivet, bør det undersøges nærmere, om selve dette direktiv — især artikel 34 — kan udgøre det nødvendige retsgrundlag. For så vidt IMI-beslutningen finder anvendelse på udveksling af personoplysninger i forbindelse med direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, kan en lignende fremgangsmåde benyttes. Der kan også skabes et specifikt og klart retsgrundlag ved ændring af selve direktivet.
28. Hvad angår yderligere lovgivning om det indre marked, som i fremtiden måtte kræve informationsudveksling mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, kan der hver gang vedtages et specifikt retsgrundlag i sådan ny særlovgivning.

### 3. BEMÆRKNINGER TIL INDHOLDET AF IMI-BESLUTNINGEN

29. I denne del af udtalelsen ser EDPS på de bestemmelser i IMI-beslutningen, der vedrører IMI's databeskyttelsesaspekter. Der kan tages hensyn til EDPS' forslag i en ny retsakt, der træder i stedet for IMI-beslutningen, således som det foreslås ovenfor. Hvis der imidlertid ikke vedtages nogen ny retsakt, kan forslagene indarbejdes i selve IMI-beslutningen i forbindelse med en ændring heraf.
30. Derudover er der visse af forslagene, som IMI-aktørerne allerede nu kan udmønte i praksis, uden at beslutningen ændres. EDPS forventer, at Kommissionen tager anbefalingerne i denne udtalelse med i sine overvejelser, i det mindste på operationelt niveau, i det omfang de vedrører Kommissionens aktiviteter i dennes egenskab af IMI-aktør, således at de bliver underlagt EDPS' tilsyn.

### Artikel 2 — Prædefinerede datafelter: gennemsigtighed og proportionalitet

31. EDPS hilser det velkommen, at Kommissionen har offentliggjort det første sæt prædefinerede spørgsmål og andre datafelter på IMI's websted. Disse vedrører udveksling af oplysninger i henhold til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer.
32. For at gøre denne gode praksis til en klar forpligtelse for Kommissionen og dermed sikre og yderligere forbedre gennemsigtigheden anbefaler EDPS, at en IMI-retsakt giver Kommissionen pligt til at offentliggøre de prædefinerede spørgsmål og andre datafelter på IMI's websted.

<sup>(1)</sup> EUT L 184 af 29.12.2006, s. 23.

33. Hvad angår proportionalitet bør det præciseres i en IMI-retsakt, at de prædefinerede spørgsmål og andre data-felter skal være hensigtsmæssige, relevante og ikke overdrevne. Derudover har EDPS to specifikke anbefalinger angående proportionalitet:

- Det bør tydeligt præciseres, at det ikke er meningen, at IMI skal bruges til rutinemæssig baggrundskontrol af vandrende erhvervsudøvere og tjenesteydere, men at det kun skal bruges, hvor det er tilladt i henhold til gældende lovgivning, og hvor der er rimelig tvivl i) om autenticiteten af de oplysninger, som den vandrende erhvervsudøver eller tjenesteyder meddeler værtsmedlemsstatens kompetente myndighed, eller ii) om, hvorvidt den pågældende er berettiget til at etablere sig eller udøve sit erhverv i værtsmedlemsstaten.
- For at minimere den unødvendige fremsendelse af følsomme, men ikke altid relevante oplysninger, bør der være en bestemmelse om, at hvis det ikke er strengt nødvendigt at fremsende oplysninger fra straffeattester, bør prædefinerede spørgsmål og svar i IMI-grænsefladen ikke omfatte en anmodning om straffeattester, og de bør omformuleres, så udvekslingen af følsomme oplysninger minimeres. F.eks. kan et værtslands kompetente myndighed være tilfreds med at få at vide, at en udenlandsk advokat er lovmæssigt registreret og har et godt omdømme i hjemlandets advokatforbund, og behøver ikke at få at vide, om den pågældende eventuelt har en trafikforseelse på sin straffeattest, hvis dette ikke hindrer vedkommende i at arbejde som advokat i sit hjemland.

#### **Artikel 3, stk. 2 — Fælles registeransvar og fordeling af ansvarsområder**

34. Fordelingen af ansvarsområder i artikel 3 i IMI-beslutningen er uklar og tvetydig. EDPS erkender, at det måske ikke er muligt at nævne hver enkelt behandling udtrykkeligt i IMI-beslutningen og tildele Kommissionen eller en bestemt kompetent myndighed i en bestemt medlemsstat ansvaret herfor. Men IMI-beslutningen burde i det mindste have indeholdt visse retningslinjer for en registeransvarligs vigtigste databeskyttelsesforpligtelser.

35. EDPS anbefaler især at præcisere følgende i en IMI-retsakt:

- alle kompetente myndigheder og IMI-koordinatorer er registeransvarlige for så vidt angår deres egen databehandling som brugere af systemet
- Kommissionen er ikke bruger, men operatør af systemet, og den er først og fremmest ansvarlig for systemets tekniske drift og vedligeholdelse og for at sørge for systemets generelle sikkerhed
- IMI-aktørerne deler ansvaret for oplysningspligt og for at give ret til indsig, indsigelse og berigtigelse som skitseret nedenfor i de nye passager.

#### **Oplysningspligt i forhold til de registrerede**

36. EDPS anbefaler, at der indsættes en ny passage i en IMI-retsakt om fordeling af ansvaret for oplysning mellem de fælles registeransvarlige efter en »lagdelt« tilgang. Teksten bør navnlig præcisere følgende:

- For det første bør Kommissionen på sin IMI-website anbringe en omfattende, men klart og enkelt formuleret meddelelse om beskyttelse af privatlivets fred, der omfatter alle de krav, der opstilles i artikel 10 og 11 i forordning (EF) nr. 45/2001. EDPS anbefaler, at meddelelsen ikke blot omfatter Kommissionens begrænsede behandling af de oplysninger, den har adgang til (IMI-brugernes personoplysninger), men også generelt oplyser om den informationsudveksling mellem de forskellige medlemsstaters kompetente myndigheder, som er formålet med databasen.
- For det andet bør alle kompetente myndigheder desuden anbringe en meddelelse om beskyttelse af privatlivets fred på deres websider. Denne meddelelse bør indeholde en henvisning og et link til Kommissionens meddelelse om beskyttelse af privatlivets fred og nærmere oplysninger, der specielt vedrører den pågældende myndighed eller medlemsstat. Alle landespecifikke begrænsninger i retten til indsigt eller information skal f.eks. fremgå af disse meddelelser. Oplysningspligten kan koordineres mellem et lands kompetente myndigheder af et enkelt forbindelseskantor.
- For det tredje bør der senest på det tidspunkt, hvor personoplysningerne uploades, medmindre der gælder begrænsninger, også gives direkte meddelelse til de registrerede med andre midler end meddelelsen om beskyttelse af privatlivets fred på websiden. Det kan anbefales, at der i al den kompetente myndigheds korrespondance med den registrerede (normalt den vandrende tjenesteyder eller erhvervsudøver) indsættes en kort henvisning til IMI og et link til de relevante meddelelser om beskyttelse af privatlivets fred på internettet.

#### **Ret til indsig, indsigelse og berigtigelse**

37. EDPS anbefaler også at indsætte en ny passage for at:

- præcisere, hvem de registrerede skal rette deres anmodninger om indsig, deres indsigelser eller deres anmodninger om berigtigelse til
- præcisere, hvilken kompetent myndighed der har kompetence til at tage stilling til disse anmodninger, og
- fastsætte en procedure for det tilfælde, at en registreret indgiver sin anmodning til en IMI-aktør, der ikke har kompetence til at tage stilling hertil.

38. Det bør endvidere præciseres, at Kommissionen kun kan give indsigt i oplysninger, som den selv har legitim adgang til. Kommissionen vil derfor ikke være forpligtet til at give indsigt i informationsudvekslingen mellem kompetente myndigheder. Hvis en registreret alligevel henvender sig til Kommissionen med en sådan anmodning, skal Kommissionen snarest muligt henvise den registrerede til de myndigheder, der har adgang til oplysningerne, og oplyse den registrerede herom.

#### Artikel 4 — Opbevaring af personoplysninger om de registrerede i forbindelse med informationsudvekslinger

39. Ifølge artikel 4, stk. 1, i IMI-beslutningen skal oplysninger opbevares i en periode på seks måneder, efter at informationsudvekslingen er »formelt afsluttet«.
40. EDPS har forståelse for, at de kompetente myndigheder eventuelt har brug for en vis fleksibilitet i forbindelse med opbevaringen af oplysninger, da der efter det oprindelige spørgsmål og svar kan være opfølgningsspørgsmål vedrørende den samme sag mellem de kompetente myndigheder. Under udarbejdelsen af Artikel 29-Gruppens udtalelse forklarede Kommissionen således, at de administrative procedurer, hvor der kan være brug for informationsudveksling, sædvanligvis afsluttes i løbet af et par måneder, og at formålet med en opbevaringsperiode på seks måneder er at tillade fleksibilitet i tilfælde af eventuelle uforudsete forsinkelser.
41. Når det er sagt og på basis af Kommissionens forklaringer, tvivler EDPS på, at der skulle være en legitim grund til at opbevare oplysningerne i IMI i yderligere seks måneder efter den formelle afslutning af en informationsudveksling. EDPS anbefaler derfor, at seks månedersfristen for automatisk sletning starter på den dato, hvor den anmodende myndighed første gang kontakter den anden myndighed som led i en konkret informationsudveksling. Det vil være bedre at fastsætte datoen for automatisk sletning alt efter de forskellige typer informationsudveksling (idet fristerne altid skal tælle fra påbegyndelsen af udvekslingen). Mens en opbevaringsperiode på seks måneder f.eks. kan være hensigtsmæssig for så vidt angår informationsudvekslinger i forbindelse med direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, er den samme periode ikke nødvendigvis hensigtsmæssig for så vidt angår andre informationsudvekslinger i forbindelse med fremtidig lovgivning om det indre marked.
42. EDPS tilføjer også, at hvis der ikke tages hensyn til hans anbefalinger, bør det som et absolut minimum afklares, hvad der forstås ved »formel afslutning« af en informationsudveksling. Det skal især sikres, at ingen oplysninger kan opbevares i databasen længere end nødvendigt, bare fordi en kompetent myndighed undlader at »afslutte sagen«.
43. EDPS anbefaler endvidere at vende om på logikken sletning-opbevaring i artikel 4, stk. 2. Kommissionen bør

under alle omstændigheder efterkomme anmodninger om sletning inden ti arbejdstage, uanset om den anden kompetente myndighed i informationsudvekslingen ønsker at opbevare oplysningerne i IMI. Der bør imidlertid være en automatisk mekanisme, der underretter denne anden kompetente myndighed, så den ikke mister oplysningerne, og så den, hvis den ønsker det, kan downloade eller printe oplysningerne og lagre dem til eget formål uden for IMI under iagttagelse af sine egne databeskyttelsesregler. En underrettingsperiode på ti dage forekommer at være rimelig, både som en minimumsfrist og en maksimumsfrist. Kommissionen bør kun være i stand til at slette oplysninger før udløbet af denne frist på ti dage, hvis begge myndigheder bekræfter, at de ønsker oplysningerne slettet.

#### Sikkerhedsforanstaltninger

44. EDPS anbefaler også at præcisere, at sikkerhedsforanstaltninger — uanset om de træffes af Kommissionen eller de kompetente myndigheder — bør træffes i overensstemmelse med bedste praksis i medlemsstaterne.

#### Fælles tilsyn

45. Da informationsudvekslinger i forbindelse med IMI er underlagt en lang række nationale databeskyttelseslove og en lang række nationale databeskyttelsesmyndigheders tilsyn (ud over at de er omfattet af forordning (EF) nr. 45/2001 og EDPS' tilsynsbeføjelser for så vidt angår visse aspekter af behandlingen), anbefaler EDPS, at en IMI-retsakt også indeholder klare bestemmelser, der letter de forskellige involverede databeskyttelsesmyndigheders fælles tilsyn med IMI. Det fælles tilsyn bør følge samme model som i retsakterne om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) <sup>(1)</sup>

#### 4. KONKLUSIONER

46. EDPS støtter de mål, Kommissionen søger at nå med indførelsen af et elektronisk informationsudvekslingssystem og med regler for dets databeskyttelsesaspekter.
47. IMI-beslutningen har af ovennævnte grunde brug for et solidt retsgrundlag. EDPS anbefaler, at Kommissionen tager sit valg af retsgrundlag op til fornyet overvejelse og finder en løsning for at afhjælpe manglerne i forbindelse med det valgte retsgrundlag, hvilket muligvis vil betyde, at IMI-beslutningen skal udskiftes med en retsakt, der opfylder kravet om retssikkerhed.
48. Som den i sidste ende mest solide løsning foreslår EDPS at undersøge muligheden for Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse af en særskilt retsakt for IMI-systemet, ligesom det var tilfældet for Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet og andre store it-databaser.

<sup>(1)</sup> Jf. artikel 44-46 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4), og artikel 60-62 i Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 205 af 7.8.2007, s. 63).

49. Alternativt kan det undersøges, om artikel 34 i servicedirektivet og lignende fremtidige bestemmelser for så vidt angår anden lovgivning om det indre marked kan bruges som det nødvendige retsgrundlag.
50. Herudover indeholder udtalelsen en række forslag angående de bestemmelser om IMI's databeskyttelsesaspekter, som skal indarbejdes i en ny retsakt, der træder i stedet for IMI-beslutningen, jf. ovenfor, eller som skal indarbejdes i selve IMI-beslutningen, der skal ændres, hvis der ikke vedtages nogen ny retsakt.
51. Der er mange af forslagene, som IMI-aktørerne allerede nu kan udmønte i praksis, uden at beslutningen ændres. EDPS forventer, at Kommissionen så vidt muligt tager anbefalingerne i denne udtalelse med i sine overvejelser, i det

mindste på operationelt niveau, i det omfang de vedrører Kommissionens aktiviteter i dennes egenskab af IMI-aktør.

52. Der tænkes her på anbefalingerne vedrørende gennemsigtighed og proportionalitet, fælles registeransvar og fordeling af ansvarsområderne, underretning af de registrerede, ret til indsigt, indsigelse og berigtigelse, opbevaring af oplysninger, sikkerhedsforanstaltninger og fælles tilsyn.

Udfærdiget i Bruxelles, den 22. februar 2008.

Peter HUSTINX

*Europæisk Tilsynsførende for Databeskyttelse*

---