

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse



10936/03/DA
WP 83

**Udtalelse nr. 7/2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors
informationer og beskyttelse af personoplysninger**

- En passende afvejning mellem modstridende interesser -

Vedtaget den 12. december 2003

Gruppen, der er nedsat ved artikel 29 i direktiv 95/46/EF, er et uafhængigt EU-rådgivningsorgan vedrørende databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred, hvis opgaver er fastsat i artikel 30 i direktiv 95/46/EF og artikel 14 i direktiv 97/66/EF.

Gruppens sekretariat varetages af Europa-Kommissionen, GD for det Indre Marked, Direktorat E (Tjenesteydelser, Intellectuel og Industriel Ejendomsret, Medier og Databeskyttelse), B-1049 Bruxelles, Kontor C100-6/136.
Websted: www.europa.eu.int/comm/privacy

GRUPPEN VEDRØRENDE BESKYTTELSE AF FYSISKE PERSONER I FORBINDELSE MED BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER,

som er nedsat ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995¹,

som henviser til direktivets artikel 29 og artikel 30, stk. 1, litra a), og artikel 30, stk. 3,

som henviser til sin forretningsorden, særlig artikel 12 og 14,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. Indledning

Europa-Kommissionen vedtog i juni 2002 et forslag til direktiv om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer². Europa-Parlamentet vedtog dette direktiv ved andenbehandlingen den 25. september 2003, og Rådet godkendte formelt Parlamentets ændringsforslag den 27. oktober³. Formålet med direktivet om videreanvendelse er en minimumsharmonisering af reglerne om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer i EU for at sikre lige vilkår for alle. Disse informationer betragtes som et vigtigt økonomisk aktiv, fordi de kan anvendes som råmateriale i forbindelse med nye digitale produkter og tjenesteydelser og udgør et centralt dataelement i forbindelse med e-handel.

De oplysninger, hvis videreanvendelse dette direktiv tager sigte på, er f.eks. geografiske, kommercielle, turismerelaterede, trafikale eller uddannelsesrelaterede oplysninger. Personoplysninger er således ikke det primære anvendelsesområde, selv om der naturligvis også kan forekomme anmodninger om videregivelse af sådanne oplysninger med henblik på videreanvendelse.

Direktivet er i denne henseende neutralt, idet det ikke griber ind i de harmoniserede databeskyttelsesregler, der er fastsat i direktiv 95/46/EF, hvilket udtrykkeligt fremgår af en artikel og en betragtning i forslaget til direktiv⁴. Databeskyttelsesdirektivet finder således fuldt ud anvendelse, når der fremsættes anmodning om videreanvendelse af personoplysninger i den i direktivet anvendte betydning.

¹ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31, tilgængelig på:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/index.htm.

² Forslag til direktiv om anvendelse og kommerciel udnyttelse af den offentlige sektors dokumenter, (KOM (2002) 207 endelig).

³ Direktivet, der i øjeblikket er i underskrivelsesfasen, forventes at blive offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende i december.

⁴ Artikel 1, stk. 4, lyder: "Dette direktiv opretholder og griber på ingen måde ind i beskyttelsesniveauet for fysiske personer med hensyn til behandling af personoplysninger i henhold til fællesskabslovgivningen og national lovgivning, og det ændrer navnlig ikke de forpligtelser og rettigheder, der er fastsat i direktiv 95/46/EF".

Betragtning 19 lyder: "Nærværende direktiv gennemføres og anvendes i fuld overensstemmelse med principperne om beskyttelse af personoplysninger i henhold 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".

Status: Fælles holdning vedtaget af Rådet den 26.5.2003.

Gruppen kan i medfør af artikel 30 i direktiv 95/46/EF fremsætte henstillinger om ethvert aspekt af beskyttelsen af personoplysninger i Fællesskabet. Den har således allerede afgivet udtalelse nr. 3/99 om samme emne og udtalelse nr. 5/2001 om et beslægtet emne⁵.

Formålet med denne udtalelse er i fortsættelse af ovennævnte to udtalelser at præcisere betydningen af en fuldstændig anvendelse af databeskyttelsesdirektivet på dette område og give vejledning i, hvorledes man foretager en afvejning mellem hensynet til databeskyttelse og behovet for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

II Relevante aspekter af databeskyttelsesdirektivet

1. Generelt

Det er vigtigt at understrege forskellen mellem adgangen til personoplysninger inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet, adgangen til dokumenter i den offentlige sektor i henhold til retten til fri information og tilrådighedsstillelsen af den offentlige sektors informationer, der indeholder personoplysninger, til videreanvendelsesformål.

Mens databeskyttelsesdirektivet som led i den grundlæggende ret til databeskyttelse sikrer den registreredes ret til indsigt i sine personoplysninger, er formålet med retsfor skrifterne om informationsfrihed at sikre gennemsigtighed, åbenhed og redelighed for borgerne, der således ikke behøver at begrunde deres anmodninger om information. De vil under normale omstændigheder anvende oplysningerne til egne ikke-kommercielle formål. Databeskyttelsesdirektivet giver mulighed for, at der i gennemførelsen af databeskyttelsesprincipperne kan tages behørigt hensyn til princippet om aktindsigt i offentlige dokumenter⁶. Lovgiveren har i dette tilfælde fastslået, at der er en generel forpligtelse til videregivelse, der dog er underlagt visse betingelser og undtagelser, herunder de sædvanlige undtagelser af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. I disse tilfælde vil formålet, hvortil de pågældende oplysninger videreanvendes, således ikke være et aspekt, der skal tages højde for. Det bør nævnes, at direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer tager udgangspunkt i de eksisterende ordninger for aktindsigt i medlemsstaterne og ikke ændrer de nationale regler på dette område. Det finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor borgere eller virksomheder i henhold til den relevante aktindsigtsordning kun kan få et dokument udleveret, hvis de kan dokumentere en særlig interesse⁷.

Videreanvendelse af personoplysninger inden for rammerne af direktivet om videreanvendelse finder i modsætning til ovennævnte to tilfælde sted som led i en kommerciel aktivitet, hvorfor de er et økonomisk aktiv for virksomhederne, hvor hverken menneskerettighedsaspektet eller gennemsigtighedsaspektet gør sig gældende.

Denne sondring, der ikke altid er nem at gøre i praksis, kan have konsekvenser for anvendelsen af principperne i databeskyttelsesdirektivet.

⁵ Udtalelse nr. 3/99 om information i den offentlige sektor og beskyttelse af personoplysninger - Bidrag til høringen i forbindelse med Europa-Kommissionens grønbog "Information i den offentlige sektor: en vigtig ressource for Europa", KOM (1998) 585; Udtalelse nr. 5/2001 om den særlige rapport fra Den Europæiske Ombudsmand til Europa-Parlamentet i fortsættelse af forslaget til henstilling til Europa-Kommissionen i klage 713/98/IJH. Fællesskabsinstitutionerne skal ligeledes finde en balance mellem deres forpligtelser med hensyn til åbenhed, jf. forordning nr. 1049/2001, og beskyttelsen af personoplysninger, jf. forordning nr. 45/2001.

⁶ Jf. betragtning 72 i databeskyttelsesdirektivet.

⁷ Jf. betragtning 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Denne udtalelse er ment som en vejledning i sidstnævnte tilfælde, hvad angår adgang til personoplysninger til videreanvendelsesformål.

2. Databeskyttelsesreglerne

Dette afsnit omhandler de databeskyttelsesregler, der finder anvendelse, og som offentlige myndigheder skal overholde, når der anmodes om videregivelse af personoplysninger med henblik på videreanvendelse.

Databeskyttelsesdirektivet finder kun anvendelse i denne forbindelse, hvis den offentlige sektors informationer indeholder personoplysninger. Mange dokumenter i den offentlige sektor vil på grund af direktivets brede definition af personoplysninger⁸ kunne indeholde sådanne oplysninger. Forslaget til direktiv giver en række eksempler på dokumenter, der kan videreanvendes, herunder dokumenter med geografiske, kommercielle, trafikale eller aggregerede statistiske oplysninger. Informationer i den offentlige sektor, der indeholder personoplysninger, findes f.eks. i folke-, selskabs-, køretøjs- eller kreditregistre samt i registre om medicinske, beskæftigelsesmæssige eller sociale forhold. For at undgå videregivelse af personoplysninger i det hele taget skal sådanne oplysninger sorteres fra, når formålet med videreanvendelsen kan opnås ved at videregive personoplysninger, der er blevet gjort anonyme på en sådan måde, at det ikke længere er muligt at identificere den pågældende registrerede.

Gruppen henviser til, at databeskyttelsesdirektivet finder anvendelse på personoplysninger, der blevet gjort offentligt tilgængelige⁹.

Videregivelsen til tredjemand af personoplysninger, der indsamles og opbevares af offentlige myndigheder, betragtes inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet som en behandling af de pågældende personoplysninger, idet definitionen af behandling omfatter *videregivelse ved transmission*, hvilket betyder, at de materielle betingelser, der gælder for behandlingen af personoplysninger, skal overholdes.

Det skal bemærkes, at videreanvendelsen kan finde sted enten efter en specifik anmodning til en offentlig myndighed om at videregive visse oplysninger eller som følge af en kontrakt eller det kan være resultatet af anvendelsen af oplysninger, der er stillet offentligt til rådighed eller gjort offentligt tilgængelige gennem internet, f.eks. visse offentlige registre. I sidstnævnte tilfælde understreger gruppen, at det er nødvendigt at iværksætte tekniske sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at adgangen er begrænset eller struktureret således, at det er muligt at undgå ulovlig behandling, f.eks. massive downloads. I denne henseende kræves det således i databeskyttelsesdirektivet, at den registeransvarlige skal iværksætte de fornødne foranstaltninger til at beskytte personoplysninger mod ubeføjet udbredelse eller uautoriseret adgang, navnlig hvis behandlingen omfatter fremsendelser af oplysninger i et net (jf. direktivets artikel 17).

De materielle bestemmelser, der skal overholdes i henhold til databeskyttelsesdirektivet, er fastsat i artikel 7 og, når der er tale om følsomme oplysninger, artikel 8, samt

⁸ I henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 2, litra a), forstås der ved "personoplysninger" enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person ('den registrerede'); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet".

⁹ Jf. udtalelse nr. 3/99, nævnt i fodnote 2 ovenfor.

principperne vedrørende datakvalitet i artikel 6. Det er vigtigt at understrege, at artikel 7, 8 og 6 er indbyrdes supplerende bestemmelser, der alle skal opfyldes.

a) *Lovlig videregivelse (databeskyttelsesdirektivets artikel 7)*

Behandlingen af personoplysninger, som består i at videregive disse oplysninger, når der fremsættes anmodning herom, skal have hjemmel i en af de grunde, der er fastsat i den udtømmende liste i databeskyttelsesdirektivets artikel 7. Følgende grundlag er relevante i denne forbindelse:

aa) Hvis der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke, kan den offentlige myndighed videregive personoplysningerne om den pågældende. For at garantere den registreredes mulighed for selv at vælge, i hvilket omfang dennes oplysninger skal beskyttes, anbefales det, at der allerede på det tidspunkt, hvor oplysningerne indsamles, er mulighed for at give eller nægte samtykke til videreanvendelse.

bb) Et andet hjemmelsgrundlag kan være, at behandlingen er nødvendig af hensyn til opfyldelsen af en kontrakt, som den registrerede er part i, eller af hensyn til gennemførelse af foranstaltninger, der træffes på dennes anmodning forud for indgåelsen af en kontrakt.

cc) Personoplysninger kan videregives, hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse. Medmindre den offentlige myndighed har særlig beføjelse til at videregive oplysningerne, er en sådan videregivelse dog ikke tilladt af disse grunde.

Det er vigtigt at understrege, at det ikke er muligt at henvise til direktivet om videreanvendelse som en sådan retlig forpligtelse, som skal overholdes, fordi direktivet ikke indeholder en forpligtelse til at videregive personoplysninger: På den ene side fastsættes det i direktivet, at det ikke griber ind i databeskyttelsesdirektivet, og på den anden side fremgår det tydeligt af betragtning 9, at "(D)ette direktiv indeholder ikke en forpligtelse til at tillade videreanvendelse af dokumenter. Det er fortsat medlemsstaterne eller den berørte offentlige myndighed, der træffer beslutning om tilladelse til videreanvendelse". Det er således op til medlemsstaterne at afgøre, i hvilke tilfælde de forpligter de offentlige myndigheder til at videregive personoplysninger.

Der findes et yderligere hjemmelsgrundlag – når behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i almenhedens interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt – som er svært at sondre fra den "retlige forpligtelse", og som vil overlape denne¹⁰. Sondringen er dog yderst relevant, fordi det, såfremt der foreligger en retlig forpligtelse, er lovgiverens ansvar at vurdere, hvorvidt en sådan retlig forpligtelse til at videregive personoplysninger er forenelig med de gældende regler, inden den fastsættes ved lov. Når behandlingen anses for at være nødvendig af hensyn til udøvelsen af en opgave i almenhedens interesse, er det op til den offentlige myndighed at foretage denne vurdering, hvilket giver en vis fortolkningsmargin.

dd) Den generelle regel, der tillader behandling, hvis den er nødvendig, for at den registeransvarlige, dvs. den offentlige myndighed, eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse, kræver, at der på sag-til-sag-basis foretages en afvejning mellem de registreredes ret til beskyttelse af privatlivets

¹⁰ Se endvidere udtalelse nr. 5/2001, fodnote 2 ovenfor.

fred og sådanne legitime interesser, der forfølges af den registeransvarlige eller tredjemand, der ønsker at videreanvende personoplysninger.

b) Særlig beskyttelse af følsomme oplysninger (artikel 8)

Databeskyttelsesdirektivet indeholder særlige bestemmelser om følsomme personoplysninger¹¹, der generelt forbyder behandlingen af sådanne oplysninger, idet der samtidig gives en udtømmende liste over begrundede undtagelser. Når der videregives følsomme personoplysninger, skal den offentlige myndighed ud over forenelighedsvurderingen på fyldestgørende vis undersøge, om en af disse begrundede undtagelser finder anvendelse.

Undtagelser, der kan være relevante i denne forbindelse, er den registreredes udtrykkelige samtykke til behandlingen af sådanne oplysninger, eller når behandlingen vedrører oplysninger, som klart er blevet offentliggjort af den registrerede selv.

c) Overførsel til tredjelande (artikel 25 og 26)

Hvis modtageren af personoplysninger er etableret i et tredjeland, finder databeskyttelsesdirektivets bestemmelser om internationale overførsler anvendelse¹². Personoplysninger må således kun videregives og overføres, hvis det pågældende tredjeland sikrer et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, eller hvis en af undtagelserne i den udtømmende liste i direktivets artikel 26 finder anvendelse.

En bestemmelse, der kræver særlig opmærksomhed i denne forbindelse, er artikel 26, stk. 1, litra f), hvoraf det fremgår, at overførsler kan finde sted på særlige betingelser, hvis de foregår fra visse offentlige registre. Logikken bag dette er, at man ikke bør være ringere stillet med hensyn til adgangen til visse offentligt tilgængelige oplysninger, blot fordi man befinder sig et i tredjeland. Dette betyder dog ikke, at sådanne overførsler automatisk anses for at være legitime, fordi de finder sted fra et offentligt register. Som ved enhver anden behandling af personoplysninger – som overførslen fra et register – skal de grundlæggende betingelser for denne behandling, særlig med hensyn til forenelighed (se litra d)), opfyldes.

d) Principper vedrørende datakvalitet, særlig finalitetsprincippet (artikel 6)

Denne bestemmelse fastsætter en række principper vedrørende datakvalitet som grundlæggende krav, som offentlige myndigheder skal opfylde ved videregivelsen af personoplysninger.

Ud over princippet om "loyal og lovlige behandling" er det i denne forbindelse princippet om, at personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og ikke overdrevne i forhold til formålet, der er vigtigt, særlig når en videregivelse tjener et særligt formål. For at undgå videregivelse af personoplysninger i det hele taget skal sådanne oplysninger sorteres fra, når formålet med videreanvendelsen kan opnås ved at offentliggøre personoplysninger, der er blevet gjort anonyme på en sådan måde, at det ikke længere er muligt at identificere den pågældende registrerede.

Formålsbegrænsningsprincippet

¹¹ Følsomme personoplysninger er oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold. (databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 1).

¹² Direktivets artikel 25 og 26.

Formålsbegrænsningsprincippet kræver desuden særlig opmærksomhed i denne forbindelse. Personoplysninger skal i henhold til formåls- eller finalitetsprincippet i databeskyttelsesdirektivets artikel 6 *indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke videre behandles på en måde, der er uforenelig med disse formål*. Direktivet forbyder således ikke videreanvendelse til andre formål, men til uforenelige formål.

Der findes en undtagelse fra dette princip for videre behandling i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, idet sådanne behandlinger ikke anses for uforenelige, når medlemsstaterne giver de fornødne garantier. Dette begrundes med, at behandlingen af personoplysninger til disse formål under normale omstændigheder ikke vedrører en bestemt person. Det fremgår således også af databeskyttelsesdirektivets betragtning 29, at disse garantier især skal udelukke anvendelsen af oplysninger om en bestemt person¹³.

(aa) Generelt

Formålsprincippet er i forbindelse med videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer helt tydeligt af afgørende betydning. Medlemsstaterne fortolker dette princip forskelligt, bl.a. således, at de anvender kriteriet om fysiske personers berettigede forventning som grundlag til at foretage en forenelighedsvurdering, til at acceptere forenelighed, hvis der foreligger en retlig forpligtelse, eller til at fremhæve samtlige de forhold, der har indflydelse på behandlingen, med henblik på at vurdere videreanvendelsens forenelighed, hvilket svarer til en interesseafvejningstest, hvor der tages højde for oplysningernes art, den måde, hvorpå de er blevet indsamlet, og de sikkerhedsgarantier, som den registrerede er omfattet af. Visse medlemsstater har af forfatningsmæssige årsager anlagt en mere restriktiv tilgang.

Som beskrevet ovenfor kan offentlige myndigheder kun handle inden for rammerne af de beføjelser, som loven giver dem. Medlemsstaternes lovgivning skal derfor indeholde klare bestemmelser om disse beføjelser med hensyn til en mulig videregivelse af personoplysninger til videreanvendelsesformål under hensyntagen til nedenstående kriterium. Det er dog ikke muligt i loven at specificere hver eneste situation, og den offentlige myndighed skal derfor i givet fald selv foretage en forenelighedsvurdering. Det bør i denne henseende nævnes, at medlemsstaternes databeskyttelsesmyndigheder, der er ansvarlige for at overvåge anvendelsen af deres respektive databeskyttelseslove, allerede har udstedt retningslinjer på området, og at de i tvivlstilfælde kan give vejledning i konkrete sager.

Der skal sondres mellem en specifik anmodning om videregivelse af oplysninger og anvendelsen af oplysninger, der allerede er gjort offentligt tilgængelige, f.eks. i visse offentlige registre. Den offentlige myndighed skal naturligvis kun foretage en vurdering af formålet med den specifikke videreanvendelse, når der foreligger en specifik anmodning.

Det skal i denne henseende bemærkes, at det ikke kun er de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for denne vurdering, når de anmodes om at videregive personoplysninger. Tredjemand, der har anmodet om videregivelse, og som agter at videreanvende sådanne oplysninger, skal ligeledes betragtes som registeransvarlig i direktivets betydning og

¹³ Betragtningens fulde ordlyd er: "senere behandling af personoplysninger navnlig i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed er generelt ikke uforenelig med de formål, som den tidligere indsamling af oplysningerne havde, såfremt medlemsstaterne giver de fornødne garantier; disse garantier skal især udelukke, at oplysningerne bliver anvendt til at underbygge foranstaltninger eller afgørelser, der træffes over for en bestemt person".

således opfylde kravene i direktivet. Dette er særlig relevant for oplysninger, der allerede er gjort offentligt tilgængelige.

(bb) Specificerede formål

Et vigtigt element i forenelighedsvurderingen er, hvorledes formålet i første omgang er defineret. Et formål, der er blevet vagt defineret, kan i højere grad være foreneligt med et andet, sekundært formål. En sådan bred definition kan dog ikke forventes at opfylde direktivets krav om formålsbestemmelse eller bestå kvalitets- og forudsigelighedstesten, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anvender, når offentlige myndigheder begrænser grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder.

I den offentlige sektor vil det oprindelige formål som regel afhænge af de gældende regler. Offentlige myndigheder, der har visse beføjelser, kan således kun behandle personoplysninger til de formål, der er inden for deres kompetenceområde, eller som med rimelighed må betragtes som nødvendige for at udføre deres primære opgaver.

De offentlige myndigheder, der behandler en anmodning om videregivelse, vil ofte ikke kende formålet med oplysningernes videreanvendelse, idet der i henhold til forslaget til direktiv ikke er noget krav om at oplyse, til hvilke formål de ønskede oplysninger skal anvendes. Databeskyttelsesdirektivet kræver dog en sådan erklæring, hvis der anmodes om videregivelse af personoplysninger, således at myndigheden er i stand til at vurdere, om en eventuel videreanvendelse er forenelig med det oprindelige formål og generelt lovlige.

cc) Vurdering af foreneligheden

En række forskellige elementer skal tages i betragtning ved vurderingen af, hvorvidt videreanvendelse er forenelig med det oprindelige formål.

- Grundlaget for den oprindelige behandling

Grundlaget for den offentlige myndigheds oprindelige indsamling af personoplysninger som fastsat i direktivets artikel 7 kan påvirke vurderingen af forenelighed: Som beskrevet ovenfor er disse grundlag normalt enten den registreredes samtykke, overholdelsen af en retlig forpligtelse eller udførelse af en opgave i almenhedens interesse. Et yderligere grundlag kan være opfyldelsen af en kontrakt, der kræver behandling af personoplysninger.

Der er tilfælde, hvor offentlige myndigheder i henhold til loven ikke alene skal indsamle men også videregive personoplysninger til tredjemand. Der kan findes eksempler på dette i lovene om visse offentlige registre, f.eks. personoplysninger om ejendomsbesiddelse, der findes i offentlige ejendomsregistre eller registre, der er oprettet i henhold til familieretten. Direktivet tillader dette, når det er i almenhedens interesse at gøre disse oplysninger offentligt tilgængelige.

Når der foreligger en sådan retlig forpligtelse, skal lovgiveren foretage en forudgående vurdering af foreneligheden under hensyntagen til de under forenelighed beskrevne aspekter. Hvis der foreligger en retlig forpligtelse, skal der derfor ikke tages stilling til foreneligheden på tidspunktet for videregivelsen, når vurderingen er foretaget på forhånd. I andre tilfælde, f.eks. når videregivelse er nødvendig til udførelse af en opgave i almenhedens interesse, skal den offentlige myndighed selv foretage vurderingen.

Hvis tredjemand ikke kan henvise til almenhedens interesse men kun til en mere privat interesse, tillader direktivet videregivelse af personoplysninger fra sådanne registre til

tredjemand, hvis visse betingelser er opfyldt, f.eks. hvis tredjemand kan påvise en legitim interesse.

Dette synes at antyde, at der er tilfælde, hvor en videregivelse også ville være forenelig med den oprindelige behandling, fordi denne videregivelse i henhold til loven er et af formålene med den oprindelige behandling i almenhedens interesse.

Hvad angår et yderligere grundlag for den oprindelige behandling kan der henvises til den registreredes samtykke, hvis personoplysningerne indsamles med henblik på gennemførelsen af en undersøgelse, eller der kan henvises til udførelsen af en kontrakt, f.eks. når en offentlig myndighed sælger eller køber aktiver eller agter at sælge personoplysninger med gevinst for øje. Der kan i denne henseende opstå situationer, hvor offentlige myndigheder har indsamlet personoplysninger i forbindelse med salget af grunde til private og efterfølgende overvejer at anvende disse oplysninger til at tilbyde finansiering, eller personoplysninger fra universitetsstuderende kan efter tilmelding blive anvendt til uddannelsesrelateret direkte markedsføring.

Set ud fra kriteriet om den registreredes berettigede forventning må en person, der har givet sine oplysninger til et meget specifikt og særligt formål, ikke kunne forvente, at disse oplysninger anvendes til et sekundært formål, der ikke er direkte knyttet til det oprindelige, særlig når det sekundære formål består i en kommercialisering af disse oplysninger (se ligeledes afsnittet om "videreanvendelse til kommercialisering").

- *Obligatoriske personoplysninger*

Personoplysninger skal ofte oplyses af borgerne, f.eks. i en selvangivelse eller for at opnå en bestemt offentlig ydelse, bl.a. sociale ydelser.

Hvis anmodningen om videreanvendelse gælder sådanne obligatoriske oplysninger, skal der foretages en meget omhyggelig vurdering af foreneligheden, især i medlemsstater, der anvender kriteriet om berettiget forventning: En registreret, der er underlagt et krav om at oplyse sine personoplysninger, forventer ikke en videreanvendelse til andre formål, og en videregivelse vil således blive betragtes som illoyal i databeskyttelsesdirektivets forstand. Dette er så meget mere tilfældet, når der anmodes om videregivelse af obligatoriske oplysninger med henblik på kommercialisering, jf. nedenfor.

- *Videreanvendelse med henblik på kommercialisering*

I dette dokument forstås kommercialisering således, at det bl.a. omfatter videreanvendelse med direkte gevinst for øje eller anvendelse af personoplysninger til generel markedsføring. Forslaget til direktiv om videreanvendelse taler i denne henseende om "kommerciel udnyttelse". Hvad angår den offentlige sektor opstår der risiko for kommercialisering af oplysninger, fordi de offentlige myndigheder eventuelt vil forsøge at anvende de oplysninger, som de har opnået til bestemte formål, til andre uvedkommende formål med gevinst for øje.

Der skal i forbindelse med enhver anmodning om videregivelse foretages en afvejning mellem den grundlæggende ret til databeskyttelse og de private operatørers kommercielle interesser. Hvis personoplysninger skal videreanvendes til kommercielle formål, kan dette sekundære formål betragtes som uforeneligt, og oplysningerne vil således ikke blive videregivet. Lovgivningen i visse medlemsstater indeholder således et sådant forbud mod kommercialisering. I Frankrig forbyder loven kommerciel anvendelse af valglister, i Belgien forbyder loven om åbenhed i den offentlige forvaltning enhver videreanvendelse af personoplysninger til kommercielle formål, og i Berlin forbyder loven om informationsfrihed enhver kommerciel anvendelse af oplysninger, der modtages på grundlag af denne lov.

Offentlige myndigheder kan på lovlig vis videregive personoplysninger til kommercielle formål, hvis de har særlig beføjelse hertil. Sådanne love bør indeholde specifikke garantier for den registrerede, f.eks. en mulighed for at vælge fra (*opt-out*). Dette er f.eks. tilfældet i Sverige og Finland med hensyn til folkeregistre eller registret over datasystemer til vejtrafikken. Det er udtrykkeligt fastsat i den svenske lov, at personoplysninger fra et folkeregister (*Statens Personadressregister - SPAR*) kan anvendes til direkte markedsføring, således at videreanvendelse i dette tilfælde er i overensstemmelse med det oprindelige formål, og loven giver ligeledes mulighed for at vælge fra (*opt-out*).

I Nederlandene tillader loven kommerciel anvendelse til visse specifikke formål, f.eks. i forbindelse med kreditvurdering og erstatningsansvar. I Det Forenede Kongerige tillader loven i nogle enkelte tilfælde kommerciel udnyttelse.

- *Datamodtager*

Det kan i forbindelse med forenelighedsvurderingen være relevant at kende formålet med videreanvendelsen. Modtageren vil i visse tilfælde selv have en række grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfrihed eller pressefrihed. Hvis dette er tilfældet, skal der tages behørigt hensyn til modtagerens grundlæggende rettigheder, og der skal foretages en afvejning mellem de konkurrerende grundlæggende rettigheder. Forenelighedstesten kan i disse tilfælde være nemmere at foretage.

- *Arten af data*

Oplysningernes art spiller ligeledes en rolle i forbindelse med vurderingen af forenelighed. Hvis der f.eks. anmodes om videregivelse af følsomme oplysninger med henblik på videreanvendelse, stilles der højere krav om forenelighed end i forbindelse med normale personoplysninger. Anmodningen om videregivelse af følsomme oplysninger med henblik på videreanvendelse kan endog blive betragtet som principielt uforenelig, selv om ovennævnte særlige bestemmelser om følsomme oplysninger sandsynligvis vil give en tilstrækkelig beskyttelse.

Hvis der anmodes om delvist anonyme oplysninger, skal der i vurderingen tages højde for det forhold, at det ikke er muligt umiddelbart at identificere den registrerede¹⁴.

- *Videregivelse fra et offentligt register*

Der kan i tilfælde af offentlige registre ske videregivelse til mere begrænsede formål, idet alle offentlige registre er blevet oprettet til et specifikt formål. Hvis videregivelsen tjener et sådant specifikt videreanvendelsesformål, skal (lov)rammerne være således, at andre anvendelser af oplysningerne så vidt muligt undgås. Det skal endnu en gang understreges, at tredjemand, der har anmodet om videregivelse, og som agter at videreanvende sådanne oplysninger, skal betragtes som registeransvarlig i direktivets forstand og derfor skal opfylde kravene i direktivet.

Gruppen understreger, at det er nødvendigt at iværksætte tekniske sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at adgangen er begrænset eller struktureret således, at det er muligt at undgå ulovlig behandling, f.eks. massive downloads.

- *Yderligere elementer*

Der skal ligeledes tages højde for de konsekvenser, som videregivelse og videreanvendelse af personoplysninger har for den pågældende registrerede, ligesom der skal tages højde for, i hvilket omfang der findes passende garantier. Disse garantier kan

¹⁴ For at gøre den beskyttelse, der opnås ved hjælp af sådanne delvist anonyme personoplysninger, mere effektiv, skal der kunne pålægges sanktioner for en eventuel ophævelse af anonymiteten.

bl.a. bestå i, at den registrerede underrettes, eller at den registrerede har mulighed for at vælge fra (*opt-out*) (se punkt 3 nedenfor for begge aspekter)

d) *Konklusion på dette afsnit*

Som det tydeligt fremgår af ovenstående skal vurderingen foretages på sag-til-sag-basis, og resultatet vil ofte ikke pege klart i den ene eller den anden retning, men være et mere nuanceret svar, idet adgangen til visse oplysninger er forbudt, visse anvendelser kan være forbudt, en begrænset personkreds kan gives adgang, der kan opstilles visse betingelser for at få adgang (f.eks. kravet om at afgive en begrundet anmodning) eller der gives ikke elektronisk adgang (f.eks. udlevering af en udskrift).

Der findes en række situationer, hvor informationer i den offentlige sektor kan blive anvendt på en måde, der ikke medfører videregivelse af oplysninger vedrørende bestemte fysiske personer. Det er primært tilfældet, når informationerne danner grundlag for aggregerede statistiske oplysninger, f.eks. i forbindelse med national optællingsstatistik eller epidemiologisk eller videnskabelig forskning. De detaljerede oplysninger om en fysisk person kan således inden videregivelse udelades fra den offentlige sektors dokumenter, eller de detaljerede oplysninger kan udelades fra et offentligt register, der er frit tilgængeligt, eller det kan tillades at gøre registreringen af fysiske personer anonym, f.eks. ved betaling af skat.

3. Den registreredes rettigheder

Databeskyttelsesdirektivet giver en række rettigheder til den registrerede, hvis personoplysninger videregives. Det primære middel til at sikre åbenhed vedrørende behandlingen er kravet om at informere den registrerede om en sådan behandling. Dette er en forudsætning for en effektiv håndhævelse af den registreredes andre rettigheder, herunder retten til at berigtige ukorrekte oplysninger eller retten til at modsætte sig behandling.

Gruppen henviser til følgende forhold:¹⁵

- Registrerede skal underrettes om videregivelsen af deres personoplysninger. Hvis de offentlige myndigheder påtænker videregivelse, skal de i henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 10, litra c), informere de berørte registrerede allerede på tidspunktet for indsamlingen af oplysninger.

- Registrerede skal, uanset om personoplysninger offentliggøres eller ej, have ret til indsigt og i givet fald ret til at kræve, at oplysningerne berigtiges eller slettes, hvis de ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med direktivet, især hvis de er ufuldstændige eller ukorrekte.

- Registrerede har ret til at modsætte sig behandling af deres personoplysninger, især hvis disse oplysninger videreanvendes til kommercielle formål, herunder især direkte markedsføring. I denne henseende fastslår databeskyttelsesdirektivets artikel 14, stk. 1, litra b), klart retten til at modsætte sig behandling, idet den registrerede kan påberåbe sig denne ret uden yderligere begrundelse.

Når en lov tillader anvendelse af oplysningerne, bør den ligeledes give mulighed for allerede på tidspunktet for den oprindelige indsamling af oplysninger at modsætte sig videreanvendelse.

¹⁵ Jf. udtalelse nr. 3/99.

For at sikre en loyal behandling bør retten til at modsætte sig behandling fremgå af den information, der gives den registrerede.

III. Konklusion

Spørgsmålet om, hvorvidt databeskyttelsesdirektivet tillader videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, som indeholder personoplysninger, kræver en omhyggelig vurdering i hver enkelt sag med henblik på at foretage en afvejning mellem retten til beskyttelse af privatlivets fred og retten til aktindsigt i offentlige dokumenter. Det er således op til de offentlige myndigheder at vurdere, om det i henhold til direktivets kriterier må anses for legitimt i den konkrete sag at videregive visse oplysninger. Da analysen af finalitetsprincippet har afgørende betydning i denne forbindelse, indeholder denne udtalelse en række aspekter, som der skal tages behørigt hensyn til i forbindelse med denne vurdering. Hvis det besluttet at videregive oplysninger, skal de offentlige myndigheder overholde den pågældende registreredes rettigheder, herunder retten til at blive informeret eller retten til at modsætte sig videregivelse, især hvis oplysningerne er beregnet til videreanvendelse til kommercielle formål, f.eks. direkte markedsføring.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. december 2003
På gruppens vegne
Stefano RODOTA
Formand