

Retningslinjer



Retningslinjer 09/2020 vedrørende relevant og begrundet indsigelse i henhold til forordning 2016/679

Version 2.0

Vedtaget den 9. marts 2021

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Versionsoversigt

Version 1.0	8. oktober 2020	Vedtagelse af retningslinjerne med henblik på offentlig høring
Version 2.0	9. marts 2021	Vedtagelse af retningslinjerne efter offentlig høring

Indholdsfortegnelse

1	GENERELT	4
2	BETINGELSER FOR EN "RELEVANT OG BEGRUNDET" INDSIGELSE	6
2.1	"Relevant"	6
2.2	"Begrundet"	7
3	INDSIGELSENS SUBSTANS.....	8
3.1	Det planlagte tiltag indebærer en overtrædelse og/eller overholdelse af databeskyttelsesforordningen	8
3.1.1	Overtrædelse af databeskyttelsesforordningen	8
3.1.2	Overensstemmelse mellem databeskyttelsesforordningen og det i udkastet til afgørelse forventede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren	11
3.2	Betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse udgør for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen	12
3.2.1	Fortolkning af "betydningen af de risici"	12
3.2.2	Risici for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder	12
3.2.3	Risici for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen	13

Det Europæiske Databeskyttelsesråd ("Databeskyttelsesrådet") har —

under henvisning til artikel 70, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (herefter benævnt "databeskyttelsesforordningen"),

under henvisning til EØS-aftalen, særlig bilag XI og protokol 37 som ændret ved afgørelse nr. 154/2018 truffet af Det Blandede EØS-Udvalg den 6. juli 2018¹, og

under henvisning til artikel 12 og 22 i Databeskyttelsesrådets forretningsorden —

VEDTAGET FØLGENDE RETNINGSLINJER

1 GENERELT

1. Inden for rammerne af den samarbejds mekanisme, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, har tilsynsmyndighederne pligt til at "udveksle alle relevante oplysninger med hinanden" og samarbejde "med henblik på at nå til enighed"². Denne samarbejdspligt gælder for alle trin i proceduren fra oprettelse af sagen og hele vejen igennem beslutningsprocessen. Indgåelse af en aftale om resultatet af sagen er derfor slutmålet for hele den procedure, der er etableret ved artikel 60 i databeskyttelsesforordningen. I situationer, hvor der ikke kan opnås enighed blandt tilsynsmyndighederne, har Databeskyttelsesrådet i henhold til artikel 65 i databeskyttelsesforordningen beføjelse til at vedtage bindende afgørelser. Informationsudvekslingen og høringen med deltagelse af den ledende tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder muliggør ofte, at en aftale bliver indgået i en sags tidlige stadier.
2. I henhold til artikel 60, stk. 3 og 4, i databeskyttelsesforordningen, er den ledende tilsynsmyndighed underlagt krav om at fremsende et udkast til afgørelse til de berørte tilsynsmyndigheder, som derefter kan fremsætte en relevant og begrundet indsigelse inden for en fastsat frist (fire uger)³. Efter modtagelse af en relevant og begrundet indsigelse kan den ledende tilsynsmyndighed reagere på to måder. Hvis den ikke følger den relevante og begrundede indsigelse eller mener, at indsigelsen ikke er begrundet eller relevant, skal den forelægge sagen for Databeskyttelsesrådet inden for rammerne af sammenhængsmekanismen. Hvis den ledende tilsynsmyndighed derimod følger indsigelsen og fremsætter et revideret udkast til afgørelse, kan de berørte tilsynsmyndigheder fremsætte en relevant og begrundet indsigelse mod det reviderede udkast til afgørelse inden for en frist på to uger.
3. Når den ledende tilsynsmyndighed ikke følger en indsigelse eller afviser den, fordi den ikke anses for relevant eller begrundet, og derfor forelægger sagen for Databeskyttelsesrådet i henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen, påhviler det Databeskyttelsesrådet at vedtage en bindende afgørelse, der fastslår, om indsigelsen er "relevant og begrundet", og som i bekræftende fald dækker alle de anliggender, som indsigelsen omhandler.

¹ Henvisninger til "medlemsstater" i hele dette dokument skal forstås som henvisninger til "EØS-medlemsstater".

² Forordning 2016/679, herefter benævnt "databeskyttelsesforordningen", artikel 60, stk. 1.

³ De berørte tilsynsmyndigheder har mulighed for at trække tidligere fremsatte indsigelser tilbage.

4. Derfor er begrebet "relevant og begrundet indsigelse" et af hovedelementerne, der betegner manglende enighed mellem den ledende tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder. Dette dokument fastsætter retningslinjer vedrørende dette begreb med det mål at etablere en fælles forståelse af "relevant og begrundet", herunder hvad der skal tages i betragtning ved vurdering af, om en indsigelse "klart påviser betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse udgør" (artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen).
5. Artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen definerer "relevant og begrundet indsigelse" som en *indsigelse mod et udkast til afgørelse om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af denne forordning, eller hvorvidt en planlagt foranstaltning i forbindelse med den dataansvarlige eller databehandleren overholder denne forordning, og som klart påviser betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse udgør for registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen*".
6. Begrebet fungerer som en **tærskel** i situationer, hvor de berørte tilsynsmyndigheder ønsker at gøre indsigelse mod et (revideret) udkast til afgørelse, som den ledende tilsynsmyndighed skal vedtage i henhold til artikel 60 i databeskyttelsesforordningen. Da tvetydigheden med hensyn til, "hvad der udgør en relevant og begrundet indsigelse", kan give anledning til misforståelser og inkonsekvent anvendelse hos tilsynsmyndighederne, har EU-lovgiveren foreslået, at Databeskyttelsesrådet bør udstede retningslinjer vedrørende begrebet (sidst i betragtning 124 i databeskyttelsesforordningen).
7. For at opfylde den tærskel, der fastsættes i artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen, skal en indsigelse fra en berørt tilsynsmyndighed i princippet eksplicit angive alle definitionens enkelte elementer for hver specifik indvending. Derfor er **målet med en indsigelse først og fremmest at påpege, hvordan og hvorfor udkastet til afgørelse efter den berørte tilsynsmyndigheds mening ikke i tilstrækkelig grad retter op på situationen med overtrædelse af databeskyttelsesforordningen og/eller ikke indebærer passende tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren på baggrund af en påvisning af de risici, som udkastet til afgørelse udgør for registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen**. I en indsigelse indgivet af en berørt tilsynsmyndighed skal det angives, hvilke enkelte dele af udkastet til afgørelse, der anses for utilstrækkelige, fejlagtige, eller hvor vigtige elementer mangler. Det kan gøres ved at henvise til specifikke artikler/stykker eller ved en anden form for tydelig angivelse og ved at påvise, hvorfor disse forhold vurderes som "relevante"; se yderligere forklaring nedenfor. De ændringsforslag, der fremsættes i indsigelsen, skal have til formål at udbedre de mulige mangler.
8. **Detaljeringsgraden i indsigelsen og omfanget af den analyse, der fremgår heraf, kan afhænge af detaljeringsgraden i indholdet i udkastet til afgørelse og af, i hvor høj grad den berørte tilsynsmyndighed er involveret** i den proces, der fører frem til det udkast til afgørelse, som fremsættes af den ledende tilsynsmyndighed. Derfor bliver standarden "relevant og begrundet indsigelse" baseret på den antagelse, at den ledende myndighed opfylder sin forpligtelse til at videregive alle relevante oplysninger⁴, så de eller den berørte tilsynsmyndighed(er) har tilbundsgående indsigt i sagen og dermed forudsætning for at indgive en solid og velbegrundet indsigelse. Til det formål skal også kravet om, at alle retligt bindende foranstaltninger iværksat af tilsynsmyndigheder skal "indeholde en begrundelse for foranstaltningen" (se betragtning 129 i databeskyttelsesforordningen), tages i betragtning. I hvor høj grad den ledende tilsynsmyndighed involverer den berørte tilsynsmyndighed i den proces, der leder frem til udkastet til afgørelse, kan derfor, hvis den medfører en utilstrækkelig

⁴ I henhold til artikel 60, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen.

indsigt i alle sagens aspekter, blive inddraget som et led i en mere fleksibel fastsættelse af detaljeringsgraden for den relevante og begrundede indsigelse.

9. Databeskyttelsesrådet ønsker først at understrege, at alle involverede tilsynsmyndigheder (ledende tilsynsmyndighed og berørte tilsynsmyndigheder) bør have fokus på at afhjælpe eventuelle mangler i processen med at opnå konsensus, så man når frem til et udkast til afgørelse, der er enighed om. Databeskyttelsesrådet anerkender, at en indsigelse ikke er det mest fordelagtige værktøj til at rette op på et mangelfuldt samarbejde i de forudgående faser af den samlede proces, men anerkender samtidig, at det er en foreliggende mulighed for de berørte tilsynsmyndigheder. Det kan udgøre en sidste mulighed også for at udbedre, at den ledende tilsynsmyndighed (angiveligt) i utilstrækkeligt omfang har involveret de berørte tilsynsmyndigheder i den proces, der skulle have ført til et konsensusbaseret udkast til afgørelse, herunder vedrørende de juridiske betragtninger og omfanget af de undersøgelser, som den ledende tilsynsmyndighed har udført i den pågældende sag.
10. I henhold til databeskyttelsesforordningen er det påkrævet, at den berørte tilsynsmyndighed skal begrunde sin holdning til den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse ved at indgive en indsigelse, der er "relevant" og "begrundet". Det er afgørende at være opmærksom på, at de to krav "begrundet" og "relevant" skal anses som **kumulative**, dvs. at begge skal være opfyldt⁵. Følgelig indeholder artikel 60, stk. 4, krav om, at den ledende tilsynsmyndighed forelægger sagen for Databeskyttelsesrådets sammenhængsmekanisme, hvis den ledende tilsynsmyndighed mener, at indsigelsen ikke opfylder mindst et af de to kriterier⁶.
11. Databeskyttelsesrådet råder på det kraftigste tilsynsmyndighederne til at fremsætte deres indsigelser og udveksle oplysninger via det informations- og kommunikationssystem, der er etableret til udveksling af oplysninger mellem tilsynsmyndigheder⁷. De skal tydeligt angives som indsigelser ved hjælp af de særlige funktioner og værktøjer.

2 BETINGELSER FOR EN "RELEVANT OG BEGRUNDET" INDSIGELSE

2.1 "Relevant"

12. For at en indsigelse bliver betragtet som "relevant" skal der være en **direkte sammenhæng mellem indsigelsen og substansen i det pågældende udkast til afgørelse**⁸. Mere specifikt skal indsigelsen **vedrøre enten, om der foreligger en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, eller om det omhandlede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen**.
13. På baggrund heraf opfylder en fremsat indsigelse kriteriet "relevant" når den, hvis den følges, medfører en ændring, der fører **til en anden konklusion** om, hvorvidt der er tale om en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, eller om, hvorvidt det omhandlede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren, som fremsat af den ledende tilsynsmyndighed, er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. Der skal altid være en sammenhæng mellem indholdet i indsigelsen og en eventuel anden konklusion. Det forklares nærmere herunder. En indsigelse kan således omhandle

⁵ Se ordlyden i artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen.

⁶ I henhold til artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen forelægger den ledende tilsynsmyndighed også sagen for den i artikel 63 omhandlede sammenhængsmekanisme, hvis den ikke følger den relevante og begrundede indsigelse.

⁷ Se Databeskyttelsesrådets forretningsorden.

⁸ I Oxford English Dictionary bliver "relevant" defineret som "*vedrørende eller med tilknytning til den foreliggende sag, med tæt sammenhæng til et emne eller en sag, vedrørende en nærmere angivet ting*" ("relevant, adj." *OED Online*, Oxford University Press, juni 2020, www.oed.com/view/Entry/161893. Opslag den 24. juli 2020).

uenighed om begge elementer, men det er tilstrækkeligt, at den omhandler ét af elementerne, for at opfylde betingelserne for at udgøre en relevant indsigelse.

14. En indsigelse bør kun anses som relevant, hvis den vedrører specifikt retligt og faktisk indhold i den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse. Det betragtes ikke som relevant i denne sammenhæng, hvis der fremsættes abstrakte eller brede indvendinger eller bemærkninger. På samme måde bør mindre uenigheder om ordlyden eller om den juridiske begrundelse, som ikke vedrører en mulig overtrædelse eller vedrører, hvorvidt det omhandlede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, ikke betragtes som relevante.
15. De argumenter, der ligger til grund for de konklusioner, som den ledende tilsynsmyndighed er nået frem til i udkastet til afgørelse, kan gøres til genstand for en indsigelse, men kun hvis argumenterne har betydning for konklusionen om, hvorvidt der er tale om en overtrædelse, om overtrædelsen af databeskyttelsesforordningen er korrekt fastlagt, eller om den har betydning for overholdelsen af databeskyttelsesforordningen i forbindelse med det planlagte tiltag, og i det omfang, at alle kriterierne i artikel 4, stk. 24, som beskrevet i nærværende dokument, er opfyldt.

2.2 "Begrundet"

16. For at indsigelsen kan anses som "begrundet"⁹, skal den indeholde en præcisering af og argumentation for, **hvorfor der fremsættes forslag til ændring af afgørelsen** (dvs. de juridiske/faktuelle fejl i den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse). Den skal ligeledes indeholde en argumentation for, **hvordan ændringen ville lede til en anden konklusion** om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, eller om, hvorvidt det omhandlede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.
17. Den berørte tilsynsmyndighed skal fremsætte en solid og underbygget argumentation for indsigelsen ved at fremføre en **juridisk argumentation** (med henvisning til EU-lovgivningen og/eller relevant national lovgivning, herunder f.eks. juridiske bestemmelser, retspraksis, retningslinjer) eller **faktiske forhold**, hvis sådanne foreligger. Den berørte tilsynsmyndighed skal fremlægge den eller de kendsgerning(er), der angiveligt skal føre til en anderledes konklusion vedrørende den dataansvarliges eller registerføreres overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, eller de elementer i udkastet til afgørelse, der efter den berørte tilsynsmyndigheds mening er utilstrækkelige eller fejlagtige.
18. Desuden er en indsigelse "begrundet", når indholdet i den **"klart påviser" betydningen af den risiko, som udkastet til afgørelse udgør**, se nærmere i afsnit 3.2 nedenfor. I den henseende skal indsigelsen indeholde en argumentation eller begrundelse vedrørende konsekvenserne ved at vedtage afgørelsen uden de ændringer, der er foreslået i indsigelsen, og hvordan sådanne konsekvenser ville udgøre væsentlige risici for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen.
19. For at en indsigelse anses som behørigt begrundet, skal den indeholde en **sammenhængende, klar, præcis og detaljeret redegørelse** for begrundelserne for indsigelsen. Den skal klart og præcist redegøre for de **væsentlige elementer**, som den berørte tilsynsmyndighed har baseret sin vurdering på, samt **sammenhængen mellem de forventede konsekvenser af udkastet til afgørelse** (hvis den blev vedtaget, som den foreligger) **og de forventede risici betydning for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af**

⁹ Oxford English Dictionary definerer "begrundet" som "kendetegnet ved eller baseret på en begrundelse, omhyggeligt undersøgt" ("begrundet, adj.2." OED Online, Oxford University Press, juni 2020, www.oed.com/view/Entry/159078. Opslag den 24. juli 2020).

personoplysninger i Unionen. Derudover skal den berørte tilsynsmyndighed **tydeligt angive, hvilke dele af udkastet til afgørelse den er uenig i.** I sager, hvor indsigelsen er baseret på den antagelse, at den ledende tilsynsmyndighed ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt et vigtigt forhold i sagen, eller der foreligger en yderligere overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, er det tilstrækkeligt for den berørte tilsynsmyndighed at fremsætte sin argumentation i konkluderende og begrundet form.

20. Den eller de berørte tilsynsmyndighed(er) skal fremlægge alle de oplysninger (kendsgerninger, dokumenter, juridisk argumentation), som indsigelsen bygger på, for at fremsætte en effektiv argumentation. Det er afgørende for at kunne afgrænse omfanget af en (mulig) uenighed. Det betyder, at **den berørte tilsynsmyndighed i princippet skal sigte mod at fremsætte en relevant og begrundet indsigelse på én gang**, underbygget af alle de faktuelle og juridiske argumenter som beskrevet ovenfor. **Den berørte tilsynsmyndighed kan dog inden for den frist, der er fastsat i artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen, fremlægge supplerende oplysninger vedrørende og som underbygning af den fremsatte indsigelse, dog stadig med overholdelse af kravene om, at det skal være "relevant og begrundet".**

Eksempel 1: Den berørte tilsynsmyndighed fremsætter en formel indsigelse og fremlægger få dage senere supplerende oplysninger til den ledende tilsynsmyndighed via informations- og kommunikationssystemet vedrørende sagens kendsgerninger. Den ledende tilsynsmyndighed vil kun tage sådanne oplysninger i betragtning, hvis de er fremlagt inden for den frist, der er fastsat i artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen.

21. Hvis det er muligt, bør indsigelsen som god praksis indeholde **forslag til ny ordlyd**, som den ledende tilsynsmyndighed kan overveje, og som efter den berørte tilsynsmyndigheds mening vil udbedre manglerne i udkastet til afgørelse. Det kan tjene til at præcisere indsigelsen yderligere i den relevante sammenhæng.

3 INDSIGELSENS SUBSTANS

22. Indsigelsens substans kan vedrøre enten, om der foreligger en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen og/eller, om det omhandlede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. Indholdstypen vil afhænge af den ledende tilsynsmyndigheds konkrete udkast til afgørelse og af sagens omstændigheder.
23. Derudover skal den berørte tilsynsmyndigheds indsigelse klart påvise betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse medfører vedrørende de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen. Vurderingen af, hvorvidt det planlagte tiltag udgør en overtrædelse af og/eller manglende overholdelse af databeskyttelsesforordningen, bør foretages på baggrund af omfanget af de risici, som udkastet til afgørelse, hvis det ikke bliver ændret, udgør for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen.

3.1 Det planlagte tiltag indebærer en overtrædelse og/eller overholdelse af databeskyttelsesforordningen

3.1.1 Overtrædelse af databeskyttelsesforordningen

24. I det første tilfælde vil indsigelsens substans omhandle en uenighed mellem den berørte tilsynsmyndighed og den ledende tilsynsmyndighed om, hvorvidt de aktiviteter og den behandling, som udføres af den dataansvarlige eller registerføreren, i de anførte forhold fører til overtrædelse(r)

af databeskyttelsesforordningen, eller de ikke gør det, samt specifikt til hvilken eller hvilke overtrædelse(r).

25. I den sammenhæng bør begrebet "overtrædelse" fortolkes som "en overtrædelse af en given bestemmelse i databeskyttelsesforordningen". Derfor skal den berørte tilsynsmyndigheds indsigelse mod udkastet til afgørelse være begrundet og motiveret med henvisninger til beviser og fakta udvekslet mellem den ledende tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder (de "relevante oplysninger" som omhandlet i artikel 60 i databeskyttelsesforordningen). Disse krav bør gælde for hver konkret overtrædelse og hver af de pågældende specifikke bestemmelser.

Eksempel 2: Af udkastet til afgørelse fremgår det, at den dataansvarlige har overtrådt artikel 6, 7 og 14 i databeskyttelsesforordningen. Den berørte tilsynsmyndighed er uenig i, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af artikel 7 og 14, og mener, at der foreligger en yderligere overtrædelse af artikel 13 i databeskyttelsesforordningen.

Eksempel 3: Den berørte tilsynsmyndighed anfører, at den ledende tilsynsmyndighed ikke har taget højde for, at undtagelsen for husstande ikke gælder for nogle af de typer databehandling, som den dataansvarlige foretager, og som indebærer brug af CCTV, og at der derfor ikke er tale om en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen. Som begrundelse for indsigelsen henviser den berørte tilsynsmyndighed til artikel 2, stk. 2, litra c), i databeskyttelsesforordningen, Databeskyttelsesrådets retningslinjer 3/2019 om brug af videoudstyr til behandling af personoplysninger og EU-Domstolens sag C-212/13 Ryneš.

26. En indsigelse vedrørende, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, kan også omfatte en uenighed om de konklusioner, der skal udledes af resultaterne af undersøgelsen. Indsigelsen kan for eksempel indeholde en påstand om, at resultaterne medfører overtrædelse af en bestemmelse i databeskyttelsesforordningen ud over (og/eller i tillæg til) dem, der allerede er blevet analyseret af den ledende tilsynsmyndighed i udkastet til afgørelse. Dette er dog mindre sandsynligt, når den ledende tilsynsmyndigheds forpligtelse til at samarbejde med de berørte tilsynsmyndigheder og udveksle alle relevante oplysninger i overensstemmelse med artikel 60, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen er blevet behørigt opfyldt forud for fremsættelse af udkastet til afgørelse.
27. I nogle situationer kan en indsigelse også vedrøre afdækning af mangler i udkastet til afgørelse, der giver begrundet behov for yderligere undersøgelser foretaget af den ledende tilsynsmyndighed. Hvis den undersøgelse, der foretages af den ledende tilsynsmyndighed, f.eks. uden begrundelse ikke omfatter nogle af de problemstillinger, som klageren har påpeget, eller som skyldes en overtrædelse, som en berørt tilsynsmyndighed har indberettet, kan en relevant og begrundet indsigelse fremsættes på grundlag af den ledende myndigheds manglende korrekte håndtering af klagen og med det formål at sikre den registreredes rettigheder. I den sammenhæng bør der skelnes imellem undersøgelser på eget initiativ på den ene side og undersøgelser som følge af klager eller indberetninger om mulige overtrædelser fremsat af de berørte tilsynsmyndigheder på den anden side. I procedurer som følge af en klage eller indberetning om overtrædelse foretaget af en berørt tilsynsmyndighed bør procedurens omfang (dvs. de dele af databehandlingen, som muligvis udgør en overtrædelse) fastsættes ud fra indholdet i klagen eller i indberetningen fra den berørte tilsynsmyndighed; den bør med andre ord defineres på baggrund af de aspekter, der fremsættes i klagen eller indberetningen. Ved undersøgelser på eget initiativ bør den ledende tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder søge at nå til konsensus vedrørende procedurens omfang (dvs. de dele af databehandlingen, som undersøges) forud for den formelle igangsættelse af proceduren. Det samme gælder i sager, hvor en tilsynsmyndighed, der behandler en klage eller indberetning fra en anden tilsynsmyndighed, tager det standpunkt, at en

undersøgelse på eget initiativ også er nødvendig for at håndtere systematiske problemer med overholdelse, der går ud over den konkrete klage eller indberetning.

28. Som nævnt ovenfor bør det kun betragtes som en sidste mulighed for at afhjælpe en angiveligt utilstrækkelig inddragelse af den eller de berørte tilsynsmyndighed(er) i de foregående stadier i processen. Det system, som lovgiverne har udarbejdet, indebærer, at enighed vedrørende undersøgelsens omfang bør nås af de kompetente tilsynsmyndigheder i et tidligere stadie.
29. Utilstrækkelig faktuel information eller beskrivelse af den foreliggende sag eller manglende eller utilstrækkelig vurdering eller begrundelse (med det resultat, at den ledende tilsynsmyndigheds konklusion i udkastet til afgørelse ikke er tilstrækkeligt underbygget af den vurdering, der er foretaget, og de fremlagte beviser, som det kræves i henhold til artikel 58 i databeskyttelsesforordningen) kan også gøres til genstand for indsigelse på baggrund af forekomst af en overtrædelse. Det er på betingelse af, at kriterierne i henhold til artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen er opfyldt, og det er muligt, at der kan være en sammenhæng mellem en sådan angiveligt utilstrækkelig analyse og konstatering af en overtrædelse/det planlagte tiltag.
30. Det er muligt i kraft af en relevant og begrundet indsigelse af rejse sager vedrørende de proceduremæssige aspekter i det omfang, at de leder til situationer, hvor den ledende tilsynsmyndighed angiveligt har tilsidesat de procedurekrav, den er pålagt via databeskyttelsesforordningen, og det påvirker de konklusioner, som er anført i udkastet til afgørelse.

Eksempel 4: Tilsynsmyndigheden i medlemsstat YY har kompetence til at indgå som ledende tilsynsmyndighed vedrørende den grænseoverskridende behandling, som udføres af den dataansvarlige CC, hvis hovedsæde er beliggende i YY. Den kompetente tilsynsmyndighed i medlemsstat XX informerer den ledende tilsynsmyndighed (YY) om en klage, der er fremsat over for tilsynsmyndighed i XX, og som i substansen kun vedrører registrerede i XX i henhold til artikel 56, stk. 2 og 3, i databeskyttelsesforordningen. Den ledende tilsynsmyndighed beslutter at behandle sagen.

Tilsynsmyndigheden i XX beslutter at indgive et udkast til en afgørelse til den ledende tilsynsmyndighed i henhold til artikel 56, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen. Den ledende tilsynsmyndighed udarbejder et udkast til afgørelse i henhold til artikel 60, stk. 3, i databeskyttelsesforordningen og fremsender det til den berørte tilsynsmyndighed. Tilsynsmyndigheden i XX har den holdning, at den ledende tilsynsmyndighed ikke har overholdt sin forpligtelse til i videst muligt omfang at tage højde for det udkast, der blev indsendt af tilsynsmyndigheden i XX ved udarbejdelse af den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse i henhold til artikel 56, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen, da den ikke fremsætter en begrundelse for, hvorfor udkastet afviger fra det udkast til afgørelse, der blev fremsat af tilsynsmyndigheden i XX.

Efterfølgende fremsætter tilsynsmyndigheden i XX en relevant og begrundet indsigelse, hvor den fremsætter sin argumentation vedrørende de forskellige konklusioner, som ville have indgået i udkastet til afgørelse, hvis den ledende tilsynsmyndighed havde fulgt tilsynsmyndigheden i XX's udkast til afgørelse med hensyn til at fastsætte en overtrædelse eller definere de planlagte tiltag over for den dataansvarlige og med det formål at undgå de påviste risici vedrørende de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen.

31. En indsigelse i henhold til artikel 60, stk. 4, og artikel 65, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen er ikke til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i artikel 65, stk. 1, litra b), i databeskyttelsesforordningen. Derfor bør en bestridelse af, hvorvidt den tilsynsmyndighed, der optræder som ledende tilsynsmyndighed, har kompetence til at træffe afgørelse i en specifik sag, ikke

frem sættes i form af en indsigelse i henhold til artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen og falder uden for anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen. I modsætning til en indsigelse i henhold til artikel 60, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen anser Databeskyttelsesrådet proceduren i henhold til artikel 65, stk. 1, litra b), i databeskyttelsesforordningen som anvendelig på alle stadier.

3.1.2 Overensstemmelse mellem databeskyttelsesforordningen og det i udkastet til afgørelse forventede tiltag over for den dataansvarlige eller registerføreren

32. I dette andet scenarie vedrører substansen i den relevante og begrundede indsigelse en uenighed om den konkrete korrigerende foranstaltning, som den ledende tilsynsmyndighed har foreslået, eller andre planlagte tiltag i henhold til udkastet til afgørelse.
33. Mere specifikt skal der i den relevante og begrundede indsigelse redegøres for, hvorfor det planlagte tiltag i henhold til udkastet til afgørelse er i strid med databeskyttelsesforordningen. Til det formål skal den berørte tilsynsmyndighed klart fremsætte faktuelle elementer og/eller juridiske argumenter, der underbygger den afvigende vurdering af situationen, ved at angive, hvilket tiltag det ville være passende, at den ledende tilsynsmyndighed iværksatte og indarbejdede i den endelige afgørelse.

Eksempel 5: Den dataansvarlige har videregivet den klagende parts følsomme sundhedsoplysninger til tredjepart uden retsgrundlag. I udkastet til afgørelse har den ledende tilsynsmyndighed foreslået at give en irettesættelse, hvorimod den berørte tilsynsmyndighed fremsætter faktuelle elementer, der viser, at den dataansvarlige har generelle og systemiske problemer med at overholde databeskyttelsesforordningen (dvs. videregiver regelmæssigt kundernes oplysninger til tredjeparter uden retsgrundlag). Derfor foreslår den berørte tilsynsmyndighed et pålæg om at bringe databehandlingen i overensstemmelse med reglerne, et midlertidigt forbud mod databehandlingen eller en bøde.

Eksempel 6: På grund af en fejl begået af en medarbejder har den dataansvarlige offentliggjort fornavn, efternavn og telefonnummer på alle sine 100 000 kunder på den dataansvarliges hjemmeside. Personoplysningerne har været offentligt tilgængelige i to dage. Da den dataansvarlige reagerede hurtigst muligt, fejlen blev indberettet, og alle kunder blev individuelt orienteret, overvejede den ledende tilsynsmyndighed kun at give en irettesættelse. En af de berørte tilsynsmyndigheder mener dog, på baggrund af det store omfang af bruddet på datasikkerheden og den mulige effekt/risiko for kundernes privatliv, at pålæg af en bøde er påkrævet.

34. Som det fremgår af den sidste sætning i artikel 65, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen, skal Databeskyttelsesrådets afgørelse vedrøre alle spørgsmål, der er genstand for den relevante og begrundede indsigelse, navnlig i tilfælde af en overtrædelse. Betragtning 150, femte sætning i databeskyttelsesforordningen, fastsætter, at sammenhængsmekanismen også kan anvendes til at fremme konsekvent anvendelse af administrative bøder. Derfor er det muligt, at indsigelsen bestrider de elementer, der ligger til grund for beregning af bødebeløbet. Hvis det i Databeskyttelsesrådets vurdering i denne sammenhæng bliver fastslået, at begrundelsen for pålæg af den pågældende bøde er mangelfuld, vil den ledende tilsynsmyndighed blive instrueret om at revurdere bødestørrelsen og udbedre de udpegede mangler. Databeskyttelsesrådets vurdering i denne sag skal være baseret på Databeskyttelsesrådets fælles standarder i medfør af artikel 83, stk. 1 og 2, i databeskyttelsesforordningen samt retningslinjerne for beregning af administrative bøder.

Eksempel 7: Den berørte myndighed mener, at størrelsen på den bøde, som den ledende tilsynsmyndighed har fastsat i udkastet til afgørelse, gør, at bøden ikke er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelsen eller har afskrækkende virkning.

3.2 Betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse udgør for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen

3.2.1 Fortolkning af "betydningen af de risici"

35. Det er vigtigt at huske, at målet for tilsynsmyndighedernes arbejde er at beskytte de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og fremme den frie udveksling af personoplysninger i Unionen (artikel 4, stk. 24, artikel 51 og betragtning 123 i databeskyttelsesforordningen).
36. **Forpligtelsen til at påvise betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse medfører (f.eks. i kraft af de foranstaltninger, den omhandler, eller mangel på korrigerende foranstaltninger osv.) for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen, påhviler den berørte tilsynsmyndighed.** De berørte tilsynsmyndigheders mulighed for at påvise en sådan betydning afhænger af detaljeringsgraden i selve udkastet til afgørelse samt af de oplysninger, som den ledende tilsynsmyndighed indledningsvist har fremlagt, se ovenstående afsnit 8.
37. Begrebet "risiko" bliver nævnt i flere afsnit i databeskyttelsesforordningen, og Databeskyttelsesrådets tidligere retningslinjer¹⁰ indeholdt definitionen "*et scenarie, der beskriver en hændelse og dens konsekvenser vurderet i omfang og sandsynlighed*". Artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen henviser til behovet for at påvise "betydningen" af de risici, som udkastet til afgørelse indebærer, dvs. at anskueliggøre de konsekvenser, som udkastet til afgørelse ville have for de værdier, det skal beskytte. Den berørte tilsynsmyndighed kan gøre dette ved at fremsætte tilstrækkelige argumenter til eksplicit at påvise, at sådanne risici for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og, hvis det er relevant, for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen er væsentlige og sandsynlige. En sådan påvisning af betydningen af de pågældende risici kan ikke udledes af de juridiske og/eller faktuelle argumenter, som den berørte tilsynsmyndighed fremsætter, men skal eksplicit påpeges og redegøres for i indsigelsen.
38. Det skal understreges, at hvor en relevant og begrundet indsigelse altid klart skal påvise betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse medfører for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder (se afsnit 3.2.2 herunder), skal risici for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen kun påvises, "hvis det er relevant" (se afsnit 3.2.3 herunder).

3.2.2 Risici for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder

39. Problemstillingen vedrører den effekt, som udkastet til afgørelse som hele vil have på de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Det kan vedrøre den ledende tilsynsmyndigheds konklusioner om, hvorvidt den dataansvarlige eller registerføreren har overtrådt databeskyttelsesforordningen og/eller pålæg af korrigerende foranstaltninger.
40. Den fremgangsmåde, der anvendes ved vurdering af de risici, som udkastet til afgørelse medfører, er ikke den samme, som den dataansvarlige anvender ved udarbejdelse af en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse for at fastslå risikoen ved en planlagt databehandling. Genstanden for vurderingen er noget helt andet: nemlig konsekvenserne af de konklusioner, som den ledende tilsynsmyndighed drager i sit udkast til afgørelse om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse eller ej. Den ledende tilsynsmyndigheds konklusioner kan foranledige iværksættelse af givne foranstaltninger

¹⁰ Se f.eks. Retningslinjer om konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse og fastlæggelse af, om behandling "sandsynligvis vil medføre en høj risiko" med henblik på forordning 2016/67, WP248 rev. 01.

(de "planlagte tiltag"). Som tidligere anført skal sådanne risici påvises af den berørte tilsynsmyndighed vedrørende udkastet til afgørelse som hele.

41. Af betragtning 129 i databeskyttelsesforordningen fremgår det, at "*tilsynsmyndighedernes beføjelser bør udøves i overensstemmelse med de fornødne proceduremæssige garantier, der er fastsat i EU-retten og medlemsstaternes nationale ret, uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist*", og at "*hver foranstaltning bør især være passende, nødvendig og forholdsmæssig for at sikre overholdelse af denne forordning, idet der tages hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag, bør overholde enhver persons ret til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning, som vil berøre den pågældende negativt, og bør undgå overflødige udgifter og urimelige ulemper for de berørte personer*".
42. Derfor kan vurderingen af de risici, som udkastet til afgørelse udgør for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, blandt andet afhænge af, om de i henhold til afgørelsen planlagte (og ikke planlagte) tiltag er passende, nødvendige og forholdsmæssige i henhold til konklusionerne om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, samt de mulige udbedrende foranstaltninger, som den dataansvarlige eller registerføreren foreslår.
43. Derudover kan de foreliggende risici omhandle de konsekvenser, som udkastet til afgørelse har for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder for de registrerede, hvis personoplysninger den dataansvarlige eller registerføreren behandler, og de kan samtidig omhandle de konsekvenser for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder for registrerede, hvis personoplysninger i fremtiden kan blive behandlet, samt den mulige nedbringelse af fremtidige overtrædelser af databeskyttelsesforordningen, hvor sagens kendsgerninger understøtter dette.

Eksempel 8: Konklusionen i den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse var, at princippet om dataminimering i henhold til artikel 5, stk. 1, litra c), i databeskyttelsesforordningen ikke var blevet tilsidesat af den dataansvarlige. Den berørte tilsynsmyndighed fremsætter faktuelle elementer og juridiske argumenter i sin indsigelse, der påviser, at den behandlingsaktivitet, som er foretaget af den dataansvarlige, i de faktiske omstændigheder udgjorde en overtrædelse af artikel 5, stk. 1, litra c), i databeskyttelsesforordningen, og som anvendes som begrundelse for, at en irrettesættelse bør gives til den dataansvarlige. For at påvise betydningen af de foreliggende risici for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder anfører den berørte tilsynsmyndighed det argument, at en manglende irrettesættelse vedrørende en krænkelse af et grundlæggende princip ville danne en farlig præcedens ved ikke at påpege behovet for at korrigere organisationens databehandlingsaktiviteter og udgøre en fare for de registrerede, hvis personoplysninger på det pågældende tidspunkt blev og efterfølgende kunne blive behandlet af den dataansvarlige.

3.2.3 Risici for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen

44. Hvis indsigelsen også vedrører disse specifikke risici, skal den berørte tilsynsmyndighed redegøre for, hvorfor den vurderes at "være relevant" herfor. Derudover vil en indsigelse, der påviser risici for den frie udveksling af personoplysninger, men ikke for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, ikke blive anset for at opfylde kriterierne i henhold til artikel 4, stk. 24, i databeskyttelsesforordningen.
45. Behovet for at undgå at begrænse eller forbyde fri udveksling af personoplysninger med begrundelse i beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger fremhæves eksplicit i databeskyttelsesforordningen¹¹, der har til formål at indføre harmoniserede databeskyttelsesregler i hele EU og sikre fri udveksling af personoplysninger i Unionen og samtidig

¹¹ Databeskyttelsesforordningen, Artikel 1, stk. 3.

sikre en høj beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger.

46. Risici for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen kan opstå som følge af alle foranstaltninger, herunder afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder, som medfører uberettigede begrænsninger for datalagring (f.eks. bestemmelser, der forpligter en dataansvarlig til at gemme visse oplysninger i en bestemt medlemsstat) og/eller den frie udveksling af personoplysninger mellem medlemsstater (f.eks. ved suspendering af dataoverførsler eller fastsættelse af midlertidige eller permanente begrænsninger, herunder forbud mod databehandling).
47. På samme måde kan det udgøre en risiko for den frie udveksling af personoplysninger i Unionen, hvis der defineres forventninger til (eller pålægges krav om), hvordan de dataansvarlige kan opfylde deres forpligtelser i henhold til databeskyttelsesforordningen. Hermed menes, hvis det indebærer, at de forventede handlinger, som de dataansvarlige skal udføre, bliver bundet til en bestemt region i EU (f.eks. på grund af særlige kvalifikationskrav).
48. Derudover kan den frie udveksling af personoplysninger i Unionen også blive hindret, hvis tilsynsmyndighederne uden begrundelse træffer forskellige afgørelser i situationer, som er identiske eller ligner hinanden (f.eks. vedrørende behandlingssektor eller -type), da den manglende ensartethed vil hindre lige vilkår i EU og skabe modstridende situationer i EU samt risiko for forum shopping. I denne sammenhæng skal der tages højde for, at særlige nationale forhold i henhold til databeskyttelsesforordningen kan gøres gældende for visse sektorer såsom sundhedspleje, journalistik og arkiver.