



Fælles udtalelse fra Databeskyttelsesrådet og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse 4/2021 om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat)

Versionshistorik

| | | |
|-------------|----------------|------------------------------------|
| Version 1.1 | 8. april 2021 | Mindre redaktionelle ændringer |
| Version 1.0 | 31. marts 2021 | Vedtagelse af den fælles udtalelse |

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | BAGGRUNDEN FOR FORSLAGENE | 4 |
| 2 | DEN FÆLLES UDTALELSES ANVENDELSESOMRÅDE..... | 5 |
| 3 | INDLEDENDE OVERVEJELSER..... | 6 |
| 4 | BEHOVET FOR EN OMFATTENDE RETLIG RAMME | 8 |
| 5 | SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE DATABESKYTTELSE..... | 11 |
| 5.1 | Generelle bemærkninger:..... | 11 |
| 5.2 | Kategorier af personoplysninger..... | 12 |
| 5.3 | Vedtagelse af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred og sikkerheden i forbindelse med forslaget | 13 |
| 5.4 | Identifikation af dataansvarlige og databehandlere..... | 13 |
| 5.5 | Gennemsigtighed og den registreredes rettigheder | 14 |
| 5.6 | Opbevaring af data..... | 14 |
| 5.7 | Internationale dataoverførsler | 15 |

Det Europæiske Databeskyttelsesråd og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har —

under henvisning til artikel 42, stk. 2, i forordning 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF,

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 2018, og

under henvisning til anmodningen om en fælles udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Det Europæiske Databeskyttelsesråd af 17. marts 2021 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) —

VEDTAGET FØLGENDE FÆLLES UDTALELSE

1 BAGGRUNDEN FOR FORSLAGENE

1. Den 17. marts 2021 offentliggjorde Kommissionen forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for **udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien** (digitalt grønt certifikat) ("forslaget"). Forslaget og dets bilag vedtages i henhold til artikel 21, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), ifølge hvilken enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område¹ med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.
2. Den 17. marts 2021 offentliggjorde Kommissionen også forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for **udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution for så vidt angår tredjelandstatsborgere, der lovligt bor eller opholder sig på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien** (digitalt grønt certifikat) ("det andet forslag"). Det andet forslag vedtages i henhold til artikel 77, stk. 2, litra c), i TEUF, i henhold til hvilken Unionen skal udvikle politikker, der fastsætter betingelserne for tredjelandstatsborgeres muligheder for frit at rejse inden for Unionen.
3. Det Europæiske Databeskyttelsesråd (Databeskyttelsesrådet) og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) bemærker, at forslagene **har til formål at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed i EU under covid-19-pandemien ved at fastlægge en fælles ramme** for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution under covid-19 med titlen "digitalt grønt certifikat".

¹ Henvisninger til "medlemsstater" i dette dokument skal forstås som henvisninger til "EØS-medlemsstater", og henvisninger til "EU" skal forstås som henvisninger til "EØS".

4. I forslaget fastslås det, at medlemsstaterne for at begrænse spredningen af virusset har truffet forskellige foranstaltninger, hvoraf nogle har haft indvirkning på unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, bl.a. indrejserestriktioner eller krav om at gå i karantæne for personer, der rejser på tværs af grænserne². Det noteres også, at mange medlemsstater har iværksat eller agter at iværksætte initiativer med henblik på udstedelse af vaccinationscertifikater³.
5. **Databeskyttelsesrådet og EDPS bemærker også, at forslagene kræver, at alle EU-medlemsstater anvender rammen for det digitale grønne certifikat og udsteder certifikater med henblik på at fremme den frie bevægelighed i EU under covid-19-pandemien.**
6. Den 17. marts 2021 anmodede Kommissionen om en fælles udtalelse fra Databeskyttelsesrådet og EDPS på grundlag af artikel 42, stk. 2, i forordning (EU) 2018/1725 ("EUDPR")⁴ om forslaget og det andet forslag (i det følgende samlet benævnt "forslagene").

2 DEN FÆLLES UDTALELSES ANVENDELSESOMRÅDE

7. Forslagene er af særlig betydning på grund af deres store indvirkning på beskyttelsen af fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandlingen af deres personoplysninger. **Anvendelsesområdet for denne fælles udtalelse er begrænset til de aspekter af forslagene, der vedrører beskyttelse af personoplysninger, som udgør et grundlæggende aspekt af forslagene.**
8. Af klarhedshensyn, eftersom det andet forslag er begrænset til at sikre, at EU-medlemsstaterne anvender reglerne i forslaget på tredjelandsstatsborgere, som bor eller opholder sig lovligt på deres område og har ret til at rejse til andre medlemsstater i overensstemmelse med EU-retten, vil Databeskyttelsesrådet og EDPS fremsætte sine henstillinger med fokus på forslaget. Når dette er sagt, finder de generelle bemærkninger og betragtninger i denne fælles udtalelse fuldt ud anvendelse på begge forslag.
9. Databeskyttelsesrådet og EDPS fremhæver ikke andre vigtige etiske og samfundsmæssige aspekter, som forslaget kan have indvirkning på med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, og understreger, at **det er afgørende, at forslaget er konsekvent og ikke på nogen måde er i strid med anvendelsen af den generelle forordning om databeskyttelse ("GDPR")⁵**. Dette er ikke kun af hensyn til retssikkerheden, men også for at undgå, at forslaget direkte eller indirekte bringer den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger i fare som fastsat i artikel 16 i TEUF og artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret").

² Se forslagets betragtning 3.

³ Se forslagets betragtning 8.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 39).

⁵ 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 (den generelle forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

10. I denne fælles udtalelse vil Databeskyttelsesrådet og EDPS navnlig udpege de områder, hvor forslaget kræver yderligere tilpasning til EU's databeskyttelsesramme, også med henblik på at undgå den retsusikkerhed, der ville opstå, hvis disse ikke blev behandlet i den vedtagne lovgivning.
11. Databeskyttelsesrådet og EDPS er opmærksomme på den igangværende lovgivningsproces i forbindelse med forslaget og understreger, at de er til rådighed for medlovgiverne med henblik på at yde yderligere rådgivning og anbefalinger gennem hele denne proces og navnlig sikre: retssikkerheden for fysiske personer, behørig beskyttelse af personoplysninger for registrerede i overensstemmelse med TEUF, chartret og databeskyttelseslovgivningen.

3 INDLEDENDE OVERVEJELSER

12. Databeskyttelsesrådet og EDPS minder om, at databeskyttelse ikke udgør en hindring for bekæmpelsen af den nuværende pandemi⁶. Desuden vil overholdelse af databeskyttelseslovgivningen bidrage til at skabe tillid hos borgerne til den ramme, der skabes med forslaget. Samtidig foreslår Databeskyttelsesrådet og EDPS, at Kommissionen **anlægger en holistisk og etisk tilgang til forslaget for at medtage alle spørgsmål vedrørende privatlivets fred og databeskyttelse og grundlæggende rettigheder generelt**. Som tidligere understreget skal de generelle principper om **effektivitet, nødvendighed⁷ og proportionalitet⁸** desuden være retningsgivende for enhver foranstaltning fra medlemsstaternes eller EU-institutionernes side, der indebærer behandling af personoplysninger som led i kampen mod covid-19⁹.
13. **Det Europæiske Råd** opfordrede i sin erklæring af 25. februar 2021 til **en fælles tilgang til vaccinationsattester**. Rådet udtrykte også tilfredshed med vedtagelsen af Rådets to henstillinger om rejser inden for og til EU, ifølge hvilke der kan indføres restriktioner i overensstemmelse med principperne om **proportionalitet** og **ikkeforskelsbehandling** og under hensyntagen til den særlige situation for grænsesamfund¹⁰.
14. Databeskyttelsesrådet og EDPS understreger, at der bør skelnes klart mellem "vaccinationscertifikat", som svarer til den attest, der udstedes til en person, som har modtaget en covid-19-vaccine, og udtrykket "immunitetscertifikat". I denne forbindelse bemærker vi, at der på tidspunktet for udarbejdelsen af denne fælles udtalelse synes at være begrænset videnskabelig dokumentation til støtte for, at det at have modtaget en covid-19-vaccine (eller være restitueret efter covid-19) giver immunitet, og hvor længe den varer. Det digitale grønne certifikat bør derfor blot forstås som et verificerbart bevis i en tidsstempelt faktisk medicinsk applikation eller historik, der vil lette EU-borgernes frie bevægelighed på grund af det fælles format i alle medlemsstater. Vi er dog forsigtige

⁶ Se Databeskyttelsesrådets meddelelse om behandling af personoplysninger i forbindelse med COVID-19-udbruddet. Vedtaget den 19. marts 2020.

⁷ Se Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit, 11. april 2017.

⁸ Se EDPS' Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data, 19. december 2019.

⁹ Se Retningslinjer 04/2020 om brug af lokaliseringsdata og kontaktopsporingsredskaber i forbindelse med covid-19-udbruddet, punkt 4. Se også Databeskyttelsesrådets meddelelse om behandling af personoplysninger i forbindelse med COVID-19-udbruddet, 20. marts 2020.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2021/02/25/statement-of-the-members-of-the-european-council-on-covid-19-and-health-25-february-2021/>.

med at drage konklusioner om immunitet eller smitsomhed, da der endnu ikke foreligger en konsolideret videnskabelig udtalelse.

15. I samme forbindelse minder Databeskyttelsesrådet og EDPS om, at Verdenssundhedsorganisationen ("WHO") i sit foreløbige positionspapir om betragtninger vedrørende bevis for covid-19-vaccination for internationale rejsende af 5. februar 2021¹¹ anførte, at [fremhævelse tilføjet] "(...) *nationale myndigheder og transportoperatører bør ikke indføre krav om bevis for covid-19-vaccination i forbindelse med internationale rejser som en betingelse for afrejse eller indrejse, eftersom der stadig er kritiske ubekendte faktorer vedrørende vaccinationers effektivitet med hensyn til at reducere smitte.*"
16. I forbindelse med de igangværende drøftelser anerkender Databeskyttelsesrådet og EDPS, at der på tidspunktet for udstedelsen af denne fælles udtalelse er divergerende opfattelser af den potentielle risiko for forskelsbehandling som følge af anvendelsen af vaccinationscertifikater¹². Forslaget er ganske vist ikke begrænset til vaccinationscertifikater for at mindske risikoen for forskelsbehandling, men Databeskyttelsesrådet og EDPS understreger, at der **mangler en konsekvensanalyse til at ledsage forslaget**, som vil kunne dokumentere virkningen af de foranstaltninger, der vedtages, samt **effektiviteten af allerede eksisterende mindre indgribende foranstaltninger**.
17. Samtidig anerkender Databeskyttelsesrådet og EDPS også, at den aktuelle nødsituation forårsaget af covid-19-pandemien har ført til reelle og vigtige risici, både for udøvelsen af retten til fri bevægelighed i medlemsstaterne og for folkesundheden på grund af manglen på en fælles tilgang til interoperable certifikater. Som anført af Europol er der desuden en høj risiko i forbindelse med forfalskning og ulovligt salg af falske covid-19-testcertifikater¹³. I overensstemmelse med forslaget skal det digitale grønne certifikat afbøde disse risici ved at harmonisere dokumentationen og indføre en række sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse hermed. Desuden må det antages, at indførelsen af det digitale grønne certifikat ikke vil fjerne risikoen for forfalskninger, og at det derfor skal ledsages af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse mod manipulation og forfalskning af certifikaterne.
18. Under hensyntagen til ovenstående betragtninger anerkender Databeskyttelsesrådet og EDPS det legitime mål med forslaget om at harmonisere dokumentationen vedrørende udstedelse, kontrol og

¹¹ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

¹² Se bl.a. Ada Lovelace Institute, *What place should COVID-19 vaccine passports have in society?*, 17.2.2021. På side 2: "*Ekspertgruppen nåede frem til det synspunkt, at vaccinationsstatus på nuværende tidspunkt ikke giver klare eller afgørende beviser for nogen enkeltpersoners smitterisiko over for andre. Uden dette kan det ikke være et solidt grundlag for risikobaseret beslutningstagning, og det er derfor ikke i øjeblikket berettiget at indføre et digitalt pas.*"

Se derfor side 4: "*Digitale pas bør ikke indføres, når der er så mange ukendte faktorer vedrørende covid-19, navnlig virkningen af forskellige vacciner (og vaccinationsordninger) på smitte, beskyttelsens varighed, og om disse virkninger kan generaliseres.*"

Bemærk endvidere: "*Selv om vaccinepas af nogle vil blive opfattet som en måde at øge friheden på, ville de for personer uden pas udgøre en nægtelse af frihedsrettigheder, som andre indrømmes. Derfor bør begrundelserne for både lempelsen af de nuværende restriktioner for nogle og for deres videreførelse for andre formuleres klart*" (s. 3). "*Et vaccinepas som defineret her består af tre ting: sundhedsoplysninger (vaccinationsstatus gennem f.eks. et certifikat), kontrol af identitet (forbindelse mellem indehaveren og certifikatet) og godkendelse med henblik på at tillade eller blokere handlinger (et adgangskort).*" Vi bemærker, at hvert af disse aspekter, der også er relevante i databeskyttelsesmæssig henseende, ikke er tilstrækkeligt defineret i forslaget.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-illicit-sales-of-false-negative-covid-19-test-certificates>.

godkendelse af det digitale grønne certifikat i EU med henblik på at muliggøre fri bevægelighed for borgere mellem EU's medlemsstater. Nedenstående henstillinger, der er begrænset til de bestemmelser i forslaget, der er relevante ud fra et databeskyttelsesperspektiv, fremsættes dog med forbehold for igangværende videnskabelige, juridiske og samfundsmæssige drøftelser.

19. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser det velkommen, at forslaget indeholder bestemmelser om et digitalt grønt certifikat, der skal dække de forskellige betingelser, som EU-borgere og lovligt bosiddende tredjelandsborgere står over for (vaccinerede, restituerede og testede), og dermed gør det muligt at opfylde de alternative krav, som medlemsstaterne kan fastsætte for at fjerne de begrænsninger for udøvelsen af retten til fri bevægelighed, der er vedtaget for at bekæmpe covid-19-pandemien. Samtidig anmoder Databeskyttelsesrådet og EDPS Kommissionen om at præcisere, at medlemsstaterne bør acceptere alle tre typer certifikater. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der være tale om en klar forskelsbehandling på grundlag af sundhedsoplysninger, hvilket vil føre til en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder.
20. Databeskyttelsesrådet og EDPS understreger også, at indførelsen af det digitale grønne certifikat under alle omstændigheder også skal omfatte foranstaltninger til at afdække og afbøde de risici, der kan opstå som følge af anvendelsen af rammen og udstedelsen af det digitale grønne certifikat, herunder mulige utilsigtede sekundære anvendelser uden et egentligt retsgrundlag fastsat på nationalt plan, som overholder chartrets artikel 7 og 8 og er i fuld overensstemmelse med GDPR, således som det vil blive forklaret nærmere i næste kapitel.

4 BEHOVET FOR EN OMFATTENDE RETLIG RAMME

21. Det hedder i chartrets artikel 52, at "[u]nder iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder." I overensstemmelse hermed bør **overholdelsen af principperne om nødvendighed og proportionalitet ved de foranstaltninger, der indføres med forslaget, analyseres nøje**. Forslaget bør navnlig sikre en rimelig balance mellem de mål af almen interesse, der forfølges med det digitale grønne certifikat, og individets interesse i selvbestemmelse samt respekten for grundlæggende rettigheder til privatlivets fred, databeskyttelse og ikkeforskelsbehandling og andre grundlæggende frihedsrettigheder såsom retten til fri bevægelighed og ophold.
22. Kommissionen begrundet forslagets proportionalitet med det forhold, at sidstnævnte begrænser behandlingen af personoplysninger til det nødvendige minimum, idet der kun medtages et begrænset antal personoplysninger i de certifikater, der skal udstedes (artikel 5 i og bilaget til forslaget), idet det fastsættes, at de personoplysninger, der indhentes ved kontrol af certifikaterne, ikke bør opbevares (artikel 9), og idet der etableres en ramme, som ikke kræver oprettelse og vedligeholdelse af en central database. Desuden præciseres det i forslaget, at det digitale grønne certifikat og dets tillidsramme vil være af midlertidig karakter, eftersom det bør suspenderes ved hjælp af en delegeret retsakt fra Kommissionen, når covid-19-pandemien er ophørt (artikel 15, stk. 2, i forslaget), og eftersom der fra dette tidspunkt ikke vil være nogen begrundelse for, at borgerne skal fremlægge sundhedsdokumenter, når de udøver deres ret til fri bevægelighed.
23. Det Europæiske Databeskyttelsesråd og EDPS er af den opfattelse, at i betragtning af karakteren af indgrebet i de foranstaltninger, der foreslås i forslaget, falder enhver eventuel yderligere anvendelse af rammen og det digitale grønne certifikat på grundlag af medlemsstaternes lovgivning, ud over den,

der består i at fremme retten til fri bevægelighed mellem EU-medlemsstaterne, uden for forslaget¹⁴ og følgelig den fælles udtalelse fra Databeskyttelsesrådet og EDPS.

24. Det Europæiske Databeskyttelsesråd og EDPS mener ikke desto mindre, at hvis medlemsstaterne stadig søger at gennemføre det digitale grønne certifikat på grundlag af medlemsstaternes lovgivning med henblik på en eventuel videre anvendelse end det tilsigtede formål om at fremme den frie bevægelighed mellem EU's medlemsstater, kan dette føre til utilsigtede konsekvenser og risici for EU-borgernes grundlæggende rettigheder. Faktisk er det allerede blevet foreslået at udvide anvendelsen af det digitale grønne certifikat til andre situationer for at lette de nuværende restriktioner, og medlemsstaterne kan overveje at indføre det som et reelt krav, f.eks. for at gå ind i butikker, restauranter, klubber, samlingssteder eller fitnesscentre eller anvende det i enhver sammenhæng, f.eks. beskæftigelsessammenhæng. En sådan yderligere anvendelse af det digitale grønne certifikat og den tilhørende ramme i henhold til et nationalt retsgrundlag bør ikke retligt eller faktisk føre til forskelsbehandling, alt efter om man er (eller ikke er) blevet vaccineret eller er restitueret efter covid-19. **Databeskyttelsesrådet og EDPS fremhæver derfor, at enhver mulig yderligere anvendelse af rammen, det digitale grønne certifikat og personoplysninger i forbindelse hermed på medlemsstatsniveau skal overholde chartrets artikel 7 og 8 og skal være i overensstemmelse med GDPR, herunder artikel 6, stk. 4¹⁵.** Dette indebærer, at der er behov for et egentligt retsgrundlag i medlemsstaternes lovgivning, som overholder principperne om effektivitet, nødvendighed og proportionalitet og omfatter stærke og specifikke garantier, der er gennemført efter en grundig konsekvensanalyse, navnlig for at undgå enhver risiko for forskelsbehandling¹⁶ og for at forbyde enhver opbevaring af personoplysninger i forbindelse med kontrollen. Databeskyttelsesrådet og EDPS understreger desuden, at et sådant system skal integreres i en samlet sundhedspolitik. Databeskyttelsesrådet og EDPS mener, at et sådant retsgrundlag i medlemsstaternes lovgivning som minimum bør indeholde specifikke bestemmelser, der klart afdækker anvendelsesområdet og omfanget af behandlingen, det specifikke formål med behandlingen, de kategorier af enheder, der kan kontrollere certifikatet, samt de relevante garantier for at forhindre misbrug under hensyntagen til risiciene for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder¹⁷. Som præciseret af EU-Domstolen er nødvendigheden af at råde over sådanne garantier så meget desto større, når personoplysningerne er undergivet en automatiseret behandling, og når der er tale om beskyttelse af den særlige kategori af personoplysninger, som følsomme oplysninger udgør¹⁸.
25. Da retsgrundlaget for enhver yderligere behandling vil afhænge af, om det er foreneligt med det retsgrundlag, der er fastsat i dets primære formål på EU-plan, minder Databeskyttelsesrådet og EDPS om betydningen af klart at definere formålet eller formålene med det digitale grønne certifikat i forslaget. Som fastslået af Den Europæiske Unions Domstol ("EU-Domstolen") (Store Afdeling) i dommen i Digital Rights Ireland af 8. april 2014, navnlig præmis 61-62: "(...) *Hvad angår de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene og den efterfølgende anvendelse heraf indeholder direktiv*

¹⁴ Se forslagets betragtning 37.

¹⁵ Artikel 6, stk. 4, i GDPR tillader behandling af personoplysninger til et andet formål end dem, de er indsamlet til på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1, i GDPR.

¹⁶ Databeskyttelsesrådet og EDPS er af den opfattelse, at medlemsstaterne navnlig bør tage hensyn til den risiko for forskelsbehandling, der kan opstå som følge af forskellige grader af tilgængelighed af og adgang til vacciner for enkeltpersoner i EU, adgang til testning til lave omkostninger som alternativ til vaccination osv.

¹⁷ Yderligere eksempler på beskyttelsesforanstaltninger findes i Databeskyttelsesrådets Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR.

¹⁸ Domstolens dom, La Quadrature du Net m.fl., forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, 6. oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791, præmis 132.

2006/24 desuden ingen materielle og processuelle betingelser herfor. (...) artikel 4, som regulerer disse myndigheders adgang til de lagrede data, foreskriver ikke udtrykkeligt, at denne adgang og den efterfølgende anvendelse af de omhandlede data skal være strengt begrænset til forebyggelse og afsløring af præcist afgrænsede strafbare handlinger [med hensyn til forordningen klart definerede formål] (...), **men begrænser sig til at foreskrive, at hver medlemsstat fastsætter den procedure, der skal følges, og de betingelser, der skal være opfyldt for at få adgang til lagrede data, i overensstemmelse med kravet om nødvendighed og proportionalitet**" [fremhævelse tilføjet].

26. Databeskyttelsesrådet og EDPS mener, at en detaljeret beskrivelse af formålet eller formålene med den påtænkte foranstaltning ikke blot er en forudsætning for proportionalitetstesten, men også bidrager til at påvise overholdelse af det første krav i chartrets artikel 52, stk. 1, dvs. lovgivningens kvalitet¹⁹. I den forbindelse **mener vi, at formålet med det grønne digitale certifikat kan defineres bedre i forslaget, ligesom der kan indføres en mekanisme til overvågning af medlemsstaternes anvendelse af certifikatet (som består af de tre undercertifikater).**
27. Databeskyttelsesrådet og EDPS understreger, at det digitale grønne certifikat ikke kun vil indeholde de følsomme oplysninger, der afsløres i selve dokumentet, men også følsomme oplysninger, der kan udledes. I denne henseende kan det f.eks. i betragtning af vaccinationsfasernes varierende status i de forskellige medlemsstater og prioriteringsrækkefølgen let udledes, at en ung person, der er blevet vaccineret, mens andre i samme aldersgruppe ikke er, har et træk, der begrundet en tidlig vaccination, som f.eks. at være immunsvækket eller have en kronisk sygdom²⁰.
28. Desuden er Databeskyttelsesrådet og EDPS af den opfattelse, at **det i forslaget udtrykkeligt skal fastsættes, at medlemsstaternes adgang til og efterfølgende anvendelse af data, når pandemien er ophørt, ikke er tilladt i henhold til forslaget**, og at der skal gives klare anvisninger i denne henseende (herunder en klar revisions- og udløbsklausul for anvendelsen af rammen og det grønne digitale certifikat og inddragelse af videnskabelige overvågningsorganer inden for sundhedssektoren, der yder formel rådgivning i forbindelse med anvendelsen af certifikatet/certifikaterne).
29. Endelig mener Databeskyttelsesrådet og EDPS, at betragtning 42 og artikel 15 i forslaget også skal ændres for at udelukke enhver fremtidig anvendelse af det digitale grønne certifikat, når pandemien er ophørt, og begrænse forslagets anvendelsesområde til den nuværende covid-19-pandemi og SARS-CoV-2-virus. I den forbindelse modsætter Databeskyttelsesrådet og EDPS sig den åbne dør i forslagets artikel 15, ifølge hvilken Kommissionen ved hjælp af en delegeret retsakt kan erklære, at forslaget skal

¹⁹ Som det fremgår af generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse, ECLI:EU:C:2016:656, præmis 193, vedrørende udkastet til aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger: "Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at dette udtryk i det væsentlige indebærer et krav om, at den pågældende foranstaltning skal være **forståelig og tilstrækkelig forudsigelig**, dvs. at den med andre ord **skal have en ordlyd, der er tilstrækkelig klar til at give borgerne en tilstrækkelig tilkendegivelse af de omstændigheder og betingelser, under hvilke de offentlige myndigheder kan vedtage foranstaltninger, der berører deres i henhold til EMRK beskyttede rettigheder**" (fremhævelse tilføjet).

Jf. i denne forbindelse også Menneskerettighedsdomstolens dom af 24. januar 2019, Catt mod Det Forenede Kongerige, præmis 6 i dommer Koskelo's samstemmende udtalelse, som dommer Felici har tilsluttet sig: "De generelle principper i databeskyttelseslovgivningen, såsom de principper, der kræver, at de oplysninger, som skal behandles, skal være tilstrækkelige, relevante og ikke uforholdsmæssige i forhold til dette formål, **udvandes, eventuelt i et omfang, der ikke er relevant i praksis, hvor selve formålet efterlades uden nogen meningsfuld definition eller begrænsning**" (fremhævelse tilføjet).

²⁰ Se Cofone N. Ignacio, "Containment Apps: Immunity Passports and Contact Tracing Surveillance", 16. januar 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3767301.

anvendes igen i fremtiden, hvis WHO erklærer, at der er tale om folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning med tilknytning til "SARS-CoV-2, en variant heraf eller lignende smitsomme sygdomme med epidemisk potentiale." Databeskyttelsesrådet og EDPS finder det hensigtsmæssigt at udelade den understregede ordlyd af bestemmelsen for at overholde princippet om formålsbegrænsning og **begrænse forslagens anvendelsesområde til den nuværende covid-19-pandemi og til formålet om at fremme den frie bevægelighed for personer (der skal defineres yderligere og ledsages af garantier som specificeret i denne fælles, men ikke udtømmende udtalelse) i den nuværende situation.**

5 SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE DATABESKYTTELSE

5.1 Generelle bemærkninger:

30. For det første fremhæver Databeskyttelsesrådet og EDPS, at dette forslag ikke giver mulighed for — og ikke må føre til — oprettelse af nogen form for central database for personoplysninger på EU-plan under påskud af oprettelsen af rammen for et digitalt grønt certifikat.
31. **I forslagens betragtning 14 og artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, fastsættes det, at "(...) [m]edlemsstaterne bør udstede de certifikater, der indgår i det digitale grønne certifikat, automatisk eller efter anmodning (...)"**. I den forbindelse anbefaler Databeskyttelsesrådet og EDPS i forslaget at præcisere, om det digitale grønne certifikat vil blive oprettet automatisk, men kun efter anmodning fra den registrerede, eller om det kun vil blive udstedt efter anmodning fra den registrerede.
32. **Desuden mener Databeskyttelsesrådet og EDPS, at certifikaterne nødvendigvis bør være tilgængelige i både digitale og papirbaserede formater for at sikre, at alle borgere inddrages.** Vi anbefaler at styrke ordlyden af betragtning 14 og artikel 3, stk. 2, i forslaget i denne henseende.
33. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser det velkommen, at det i **forslagens betragtning 15** udtrykkeligt anerkendes, at overensstemmelse med EU's databeskyttelseslovgivning er afgørende for, at de tre typer certifikater, der foreslås (dvs. vaccinationscertifikat, testcertifikat og restitutionscertifikat), kan blive godkendt i alle medlemsstater. Desuden hedder det i betragtning 38 i forslaget, at "[i] overensstemmelse med princippet om dataminimering bør certifikaterne kun indeholde de personoplysninger, der er nødvendige med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen under covid-19-pandemien."
34. Databeskyttelsesrådet og EDPS anerkender, at i **betragtning 37** i forslaget udpeges artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 9, stk. 2, litra g), i GDPR som retsgrundlag for behandling af personoplysninger og for udstedelsen og kontrollen af de interoperable certifikater. Databeskyttelsesrådet og EDPS anbefaler i denne forbindelse også at medtage ovennævnte retsgrundlag eller alternativt en henvisning til overholdelse af GDPR i forslagens hovedtekst, bl.a. i forslagens artikel 1, andet afsnit, og artikel 8, stk. 2, litra b).

35. I forslagets betragtning 39 hedder det, at "*[m]ed henblik på denne forordning kan personoplysninger overføres/udveksles på tværs af grænserne med det ene formål at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at bekræfte og kontrollere indehaverens vaccinations-, test- og restitutionsstatus.*" Databeskyttelsesrådet og EDPS bemærker, at med hensyn til interoperabilitet bør terminologien "personoplysninger" præciseres yderligere, navnlig ved at tilpasse den til retningslinjerne for e-sundhedsnetværket i denne henseende. I overensstemmelse med databeskyttelse som standard skal verifikationsteknikker, der ikke kræver videregivelse af personoplysninger, anvendes som standard, når det er teknisk muligt.
36. Databeskyttelsesrådet og EDPS noterer sig, at **forslagets betragtning 47** skal tilpasses for at afspejle Kommissionens anmodning om en fælles høring af EDPS og Databeskyttelsesrådet i overensstemmelse med artikel 42, stk. 2, i EUDPR.
37. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser det velkommen, at **forslagets artikel 3, stk. 3**, giver borgerne mulighed for gratis at få udstedt certifikater og nye certifikater, hvis personoplysningerne i det digitale grønne certifikat ikke er eller ikke længere er korrekte eller ajourførte, eller hvis certifikatet ikke længere er tilgængeligt for indehaveren. Databeskyttelsesrådet og EDPS anbefaler, at det præciseres i denne bestemmelse, at certifikatet og ændringerne heraf **udstedes efter anmodning fra den registrerede**.
38. Endelig bemærker Databeskyttelsesrådet og EDPS, at den yderligere definition af "interoperabilitet" i **forslagets artikel 2, stk. 6**, mangler klarhed, for så vidt som de digitale grønne certifikater er baseret på eIDAS-reglerne og på ISA2-arbejdet (tidligere IDABC og ISA) med den europæiske interoperabilitetsramme.

5.2 [Kategorier af personoplysninger](#)

39. Databeskyttelsesrådet og EDPS noterer sig, at bilag I indeholder de kategorier og datafelter for personoplysninger, der skal behandles inden for rammerne af det digitale grønne certifikat. I den forbindelse **mener vi ikke, at begrundelsen for behovet for sådanne specifikke datafelter er klart defineret i forslaget**. Desuden mener Databeskyttelsesrådet og EDPS, at der bør gives yderligere oplysninger om, hvorvidt alle kategorier af personoplysninger i bilag I også skal medtages i Quick Response-koden (QR-koden) for både digitale og papirbaserede certifikater. En tilgang, der understøtter forskellige omfattende datasæt og QR-koder, kan forbedre dataminimeringen i forskellige anvendelsestilfælde. Med hensyn til det digitale grønne certifikats effektivitet bemærker vi desuden, at "udløbsdatoen" for hvert "certifikats" gyldighed ikke er angivet (bortset fra "restitutionscertifikatet"). Dette sidste aspekt er af databeskyttelseshensyn knyttet til den manglende præcisering af datalagringsperioderne.
40. I lyset af disse betragtninger og mere specifikt med hensyn til vaccinationscertifikatet mener Databeskyttelsesrådet og EDPS, at forslaget i betragtningerne bør indeholde yderligere dokumentation for behovet for datafelter såsom vaccinelægemidlet, indehaveren af markedsføringstilladelsen for vacciner eller producenten og antallet af vaccinationer/doser, der skal medtages i certifikatet, med henblik på at fremme udøvelsen af retten til fri bevægelighed i EU under covid-19-pandemien. Derudover bemærker vi, at den manglende harmonisering i forslaget kan være til hinder for målet om at lette udøvelsen af EU-borgernes ret til fri bevægelighed.
41. Desuden noterer Databeskyttelsesrådet og EDPS sig, at Kommissionen i overensstemmelse med forslagets artikel 5, stk. 2, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 1, og artikel 7, stk. 2, har beføjelse til at vedtage delegerede retsakter ved at tilføje, ændre eller fjerne datafelter om kategorierne af personoplysninger i de tre typer certifikater. Enhver ændring af datafelter kan ugyldiggøre konsekvensanalysen og

dermed kræve en revurdering af risikoen. I den forbindelse mener **Databeskyttelsesrådet og EDPS, at kun mere detaljerede datafelter (underkategorier af personoplysninger), der falder ind under de allerede definerede kategorier af oplysninger, bør tilføjes gennem vedtagelse af delegerede retsakter.** EDPS (og Databeskyttelsesrådet, når det er relevant) bør høres, når sådanne delegerede retsakter foreslås.

42. Endelig bemærker Databeskyttelsesrådet og EDPS, som allerede nævnt i forbindelse med forslaget formålsbegrænsning, at bilagets punkt 3, litra c), som et datafelt i certifikatet omfatter "sygdom eller agens, som borgeren er kommet sig over". I denne forbindelse **mener Databeskyttelsesrådet og EDPS, at den sygdom eller agens, som borgeren er kommet sig over, i betragtning af forslaget anvendelsesområde og covid-19-konteksten i øjeblikket kun bør begrænses til covid-19, herunder varianterne heraf.**

5.3 Vedtagelse af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred og sikkerheden i forbindelse med forslaget

43. Databeskyttelsesrådet og EDPS bemærker, at forslaget på trods af den følsomme karakter af de personoplysninger, der vil indgå i det digitale grønne certifikat, tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter (artikel 8 i forslaget) om foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred og sikkerheden og om de krav, som det digitale grønne certifikat skal overholde.
44. Databeskyttelsesrådet og EDPS mener, at **det i forslaget bør fastsættes, at dataansvarlige og databehandlere skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger** for at sikre et sikkerhedsniveau, der er passende i forhold til risikoen ved behandlingen, i overensstemmelse med artikel 32 i GDPR. Disse foranstaltninger bør f.eks. omfatte indførelse af procedurer for regelmæssig afprøvning, vurdering og evaluering af effektiviteten af de vedtagne foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred og sikkerheden. Vi bemærker, at disse foranstaltninger har til formål at integrere de nødvendige garantier i behandlingen for at beskytte de registreredes rettigheder. **De obligatoriske foranstaltninger kan præciseres yderligere ved hjælp af gennemførelsesretsakter** vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med forslaget artikel 8.
45. Databeskyttelsesrådet og EDPS minder om, at vedtagelsen af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger vedrørende privatlivets fred og sikkerheden som nævnt ovenfor bør træffes både på tidspunktet for fastlæggelse af midlerne til behandling og på tidspunktet for selve behandlingen i overensstemmelse med principperne om databeskyttelse gennem design og databeskyttelse gennem standardindstillinger som fastsat i artikel 25 i GDPR.
46. Med hensyn til Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesretsakter, der fastsætter yderligere tekniske specifikationer for de foreslåede typer certifikater, minder Databeskyttelsesrådet og EDPS om Kommissionens forpligtelse til at høre EDPS og Databeskyttelsesrådet (hvor det er relevant) i overensstemmelse med artikel 42 i EUDPR.
47. Endelig foreslår Databeskyttelsesrådet og EDPS for at sikre overensstemmelse med ordlyden i GDPR og på grund af relevansen af vedtagelsen af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger i forbindelse med forslaget også at tilføje "og tekniske og organisatoriske foranstaltninger" til overskriften på artikel 8.

5.4 Identifikation af dataansvarlige og databehandlere

48. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser det velkommen, at forslaget danner et vist udgangspunkt for at præcisere den dataansvarliges og databehandlerens rolle i forbindelse med rammen for digitale

grønne certifikater. I den forbindelse bemærker vi, at de **myndigheder, der er ansvarlige for udstedelsen** af det i artikel 3 omhandlede digitale grønne certifikat, i henhold til forslaget artikel 9, stk. 4, **skal betragtes som dataansvarlige** i henhold til artikel 4, stk. 7, i GDPR. Desuden fastsættes det i forslaget artikel 8, litra g), at Kommissionen skal vedtage gennemførelsesretsakter, der omfatter tekniske specifikationer og regler for fordeling af ansvaret mellem dataansvarlige og for så vidt angår databehandlere.

49. På grund af relevansen af det digitale grønne certifikat for udøvelsen af retten til fri bevægelighed og under hensyntagen til den mulige brug af certifikatet i flere medlemsstater (f.eks. ved rejser gennem forskellige medlemsstater) **anbefaler Databeskyttelsesrådet og EDPS, at det i forslaget præciseres, at der offentliggøres en liste over alle enheder, der forventes at fungere som dataansvarlige, databehandlere og modtagere af oplysningerne i den pågældende medlemsstat** (ud over de myndigheder, der er ansvarlige for udstedelse af de certifikater, som er anført i artikel 9, stk. 4, i forslaget). Dette vil gøre det muligt for EU-borgere, der gør brug af det digitale grønne certifikat, at vide, hvilken enhed de kan henvende sig til for at udøve deres databeskyttelsesrettigheder i henhold til GDPR, herunder navnlig retten til at modtage gennemsigtige oplysninger om, hvordan registreredes rettigheder kan udøves med hensyn til behandling af personoplysninger.
50. Endelig anbefaler Databeskyttelsesrådet og EDPS i **forslaget at præcisere Kommissionens rolle som omhandlet i databeskyttelseslovgivningen i forbindelse med den tillidsramme, der sikrer interoperabilitet mellem certifikaterne.**

5.5 [Gennemsigtighed og den registreredes rettigheder](#)

51. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser artikel 3, stk. 2, i forslaget velkommen, hvori det præciseres, at "*[o]plysningerne i certifikaterne skal desuden vises i et for mennesker læsbart format*". På grund af de pågældende oplysningers følsomhed anbefaler Databeskyttelsesrådet og EDPS Kommissionen at sikre, at gennemsigtigheden i processerne er klart skitseret, således at borgerne kan udøve deres databeskyttelsesrettigheder.
52. Databeskyttelsesrådet og EDPS hilser artikel 3, stk. 3, i forslaget velkommen, hvoraf det fremgår, at "*[i]ndehaveren har ret til at anmode om at få udstedt et nyt certifikat, hvis personoplysningerne i certifikatet ikke er eller ikke længere er korrekte eller ajourførte (...)*", da dette er i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra d), og artikel 16 i GDPR.

5.6 [Opbevaring af data](#)

53. Databeskyttelsesrådet og EDPS glæder sig over betragtning 40 i forslaget, hvor det anføres, at "*[d]enne forordning [ikke] danner retsgrundlag for, at personoplysninger, som er indhentet ved hjælp af certifikatet, kan lagres af bestemmelsesmedlemsstaten eller operatører af grænseoverskridende passagertransport, som i henhold til national ret er forpligtede til at gennemføre visse folkesundhedsmæssige foranstaltninger under covid-19-pandemien*", og artikel 9, stk. 3, i forordningen, hvor det udtrykkeligt fastsættes, at "*[p]ersonoplysninger, der behandles med henblik på udstedelse af de i artikel 3 omhandlede certifikater, herunder udstedelse af et nyt certifikat, [ikke må opbevares længere, end hvad der er nødvendigt af hensyn til formålet, og under ingen omstændigheder længere end den periode, inden for hvilken certifikaterne kan anvendes til at udøve retten til fri bevægelighed*", da disse begge stemmer overens med princippet om opbevaringsbegrænsning i GDPR.
54. Databeskyttelsesrådet og EDPS minder om, at de udstedende myndigheders opbevaring af personoplysninger bør overholde principperne i artikel 5, stk. 1, litra e), i GDPR, og at der om muligt

bør fastsættes specifikke opbevaringsperioder for data. Hvis dette ikke var muligt, bør der i det mindste angives specifikke kriterier, der anvendes til at fastsætte en sådan opbevaringsperiode. Databeskyttelsesrådet og EDPS mener, at opbevaringsperioden i medlemsstaterne under alle omstændigheder ikke bør strække sig ud over afslutningen af covid-19-pandemien i overensstemmelse med forslagets artikel 15, stk. 2.

5.7 Internationale dataoverførsler

55. Databeskyttelsesrådet og EDPS bemærker, at det fremgår af betragtning 39 i forslaget, at "(...) *personoplysninger [kan] overføres/udveksles på tværs af grænserne med det ene formål at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at bekræfte og kontrollere indehaverens vaccinations-, test- og restitutionsstatus (...)*". Endvidere fastsættes det i forslagets artikel 4, stk. 2, at "[t]illidsrammen skal så vidt muligt sikre interoperabilitet med teknologiske systemer, der er oprettet på internationalt plan." På grundlag af denne ordlyd forstår Databeskyttelsesrådet og EDPS, at forslaget vil åbne døren for potentielle internationale overførsler af personoplysninger i visse situationer i forbindelse med gennemførelsen af det digitale grønne certifikat. Databeskyttelsesrådet og EDPS mener, at disse internationale overførsler kan indebære en yderligere risiko for behandlingen af personoplysninger, da tredjelande kan anvende de oplysninger, der udveksles inden for rammerne af det digitale grønne certifikat, sekundært. **Databeskyttelsesrådet og EDPS anbefaler derfor, at det udtrykkeligt præciseres, om og hvornår der forventes internationale overførsler af personoplysninger**, og at lovgivningen indeholder sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at tredjelande kun behandler de personoplysninger, der udveksles til de formål, der er angivet i forslaget.

Bruxelles, den 31. marts 2021

På vegne af Det Europæiske Databeskyttelsesråd
Tilsynsførende for Databeskyttelse

Formand
Databeskyttelse

(Andrea Jelinek)

På vegne af Den Europæiske

Den Europæiske Tilsynsførende for

(Wojciech Wiewiórowski)