

## I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

**Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission vihreästä kirjasta ”Tuomioiden tehokas täytäntöönpano Euroopan unionissa: velallisen omaisuuden läpinäkyvyys” — KOM(2008) 128 lopullinen**

(2009/C 20/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön, jonka se sai Euroopan komissiolta 10 päivänä maaliskuuta 2008,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

## I JOHDANTO

*Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen*

1. Komissio kuuli tietosuojavaltuutettua epävirallisesti ennen vihreän kirjan hyväksymistä, mitä tietosuojavaltuutettu piti myönteisenä, koska tämä antoi tietosuojavaltuutetulle mahdollisuuden tehdä joitakin luonnosta koskevia ehdotuksia ennen kuin komissio hyväksyi sen.

2. Kuten toimintapoliittisesta asiakirjasta ”Euroopan tietosuojavaltuutettu yhteisön toimielinten neuvonantajana” käy ilmi, tietosuojavaltuutettu ei ainoastaan anna neuvoja virallisista ehdotuksista vaan voi myös reagoida niitä edeltäviin asiakirjoihin, esimerkiksi tiedonantoihin tai kuulemisiin, jotka muodostavat pohjan lainsäädäntöehdotuksiin sisältyville poliittisille valinnoille<sup>(1)</sup>. Tämän mukaisesti komissio pyysi tässä tapauksessa tietosuojavaltuutetulta lausuntoa 6. maaliskuuta 2008 päivättyllä kirjeellä.

3. Komissio aloitti samana päivänä julkisen kuulemisen, jossa sidosryhmiltä pyydettiin kommentteja 30. syyskuuta 2008 mennessä. Tämän lausunnon olisi katsottava myös täydentävän kyseistä julkista kuulemistä. Tietosuojavaltuutettu on valmis esittämään epävirallisia huomioita vihreän kirjan perusteella annettavista ehdotusluonnoksista ja odottaa, että sitä kuullaan asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisesti annetuista lainsäädäntöehdotuksista.

*Vihreän kirjan tausta ja lausunnon pääsisältö*

4. Vihreässä kirjassa keskitytään EU:n tasolla mahdollisiin toimenpiteisiin, joiden hyväksymisellä pyrittäisiin ”lisäämään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä ja parantamaan velkojan oikeutta saada tietoja” noudattaen samalla direktiivin 95/46/EY mukaisia ”velallisen yksityisyyden suojaa koskevia periaatteita”. Vihreässä kirjassa analysoidaan yksityiskohtaisesti tämänhetkistä tilannetta ja useita mahdollisia ratkaisuja kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

<sup>(1)</sup> Euroopan tietosuojavaltuutetun toimintapoliittinen asiakirja ”Euroopan tietosuojavaltuutettu yhteisön toimielinten neuvonantajana lainsäädäntöehdotuksia ja niihin liittyviä asiakirjoja koskevissa asioissa”, 18. maaliskuuta 2005, saatavilla Euroopan tietosuojavaltuutetun Internet-sivustolta: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

5. Näin ollen tässä lausunnossa pyritään pääasiassa antamaan ohjeita tietosuojakysymyksistä, joita voi tulla esiin vihreän kirjan perusteella mahdollisesti annettavissa lainsäädäntöaloitteissa.
6. Ensinnäkin on huomattava, että tietosuojavaltuutettu on jo antanut joitakin lausuntoja ehdotuksista, jotka muistuttavat paljolti kyseistä vihreää kirjaa, erityisesti elatusavun alalla <sup>(1)</sup> ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisessa <sup>(2)</sup>.
7. Kaikki nämä aloitteet käsittelevät samoja aiheita: henkilötietojen liikkumisen edistäminen ja hallinta kansalaisten oikeuksien varmistamiseksi entistä tehokkaammin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella; erilaisiin oikeusjärjestelmiin ja kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin liittyvät ongelmat; sen varmistaminen, että henkilötietojen liikkumisen osalta noudatetaan asiaankuuluvaa tietosuojalainsäädäntöä, jolloin taataan sekä kansalaisten perusoikeus tietosuojaan että suunnitelluissa järjestelmissä käytettyjen tietojen laatu.
8. Edellä esitetyn perusteella tietosuojavaltuutettu toteaa, että jotkut edellä mainituissa lausunnoissa esitetyistä seikoista samoin kuin seuraavissa kohdissa mainitut saattavat olla tässäkin tapauksessa asiaankuuluvia ja hyödyllisiä.

## II ASIASISÄLTÖÄ KOSKEVAT HUOMIOT

### *Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot ja henkilötietojen käsittelyn oikeudelliset perusteet*

9. Ensinnäkin olisi korostettava, että kuten vihreässä kirjassa todetaan, velallisen omaisuuden läpinäkyvyyden alalla jäsenvaltioissa tällä hetkellä käytetyt järjestelmät ovat keskenään hyvin erilaisia sekä täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten suhteen (niihin voi kuulua sekä valtion viranomaisia että yksityisiä ammattilaisia) että itse asiaa koskevien sääntöjen suhteen. Koska vihreässä kirjassa ei suunnitella näiden näkökohtien lähentämistä, erot olisi otettava huomioon, koska rekisterinpitäjinä toimivissa täytäntöönpanoviranomaisissa voi olla suuria eroja.
10. Direktiivin 95/46/EY mukaan rekisterinpitäjät voivat käsitellä henkilötietoja vain asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun riittävän oikeudellisen perusteen nojalla,

<sup>(1)</sup> Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto, annettu 16. toukokuuta 2006, ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivalta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (EUVL C 242, 7.10.2006, s. 20).

<sup>(2)</sup> Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto, annettu 6. maaliskuuta 2007, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (KOM (2006) 16 lopullinen) (EUVL C 91, 26.4.2007, s. 15).

kuten laillisen veloitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi (direktiivin 7 artiklan a, c ja e alakohta).

11. Tässä yhteydessä tietosuojavaltuutettu toteaa, että suostumuksen käyttö oikeudellisenä perusteena näyttäisi soveltamisalaltaan hyvin rajalliselta, koska velallinen ei todennäköisesti anna suostumustaan henkilötietojensa käsittelyyn omaisuutensa läpinäkyvyyden varmistamista varten täytäntöönpanotarkoituksessa. Sitä vastoin erityisen — EU:n tai kansallisen — oikeudellisen veloitteen asettaminen täytäntöönpanoviranomaisille käsitellä velallisten henkilötietoja, paitsi että se toimisi 7 artiklan c alakohdan mukaisena soveltuvana oikeusperustana, saattaisi myös edistää velallisten tietojen tehokasta ja yhtenäistä saatavuutta, kunhan selkeitä tietosuojatakeita noudatetaan. Vaihtoehtoisesti voitaisiin laatia erityinen säännös, jonka tarkoituksena on direktiivin 7 artiklan e alakohdan mukaisen yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen.
12. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu suosittelee, että vihreään kirjaan perustuvissa mahdollisissa lainsäädäntötoimissa varmistettaisiin, että kaikkien eri täytäntöönpanoviranomaisten suorittama henkilötietojen käsittely perustuu selkeästi vähintään yhteen direktiivin 95/46/EY 7 artiklassa säädetystä oikeudellisista perusteista <sup>(3)</sup>.

### *Suhteellisuus*

13. Suhteellisuus on keskeinen tässä yhteydessä huomioitava tekijä, erityisesti sen varmistamiseksi, että velallisten henkilötietoja ei kerätä liikaa velkaan nähden ja että ne säilytetään vain niin kauan kuin on tarpeen sitä tarkoitusta varten, johon ne on kerätty tai jossa niitä myöhemmin käsitellään <sup>(4)</sup>.
14. Tietosuojavaltuutettu panee tästä syystä tyytyväisenä merkille 4 kohdan b alakohdan viimeisen virkkeen, jossa viitataan tarpeeseen noudattaa suhteellisuusperiaatetta velallisen ilmoituksen osalta ja todetaan, että ”ilmoituksessa ei pitäisi vaatia tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia sen tarkoituksen kannalta. Velallisen koko omaisuuden ilmoittaminen on yksityisyydensuojan kannalta huonompi vaihtoehto kuin ilmoitusvelvollisuuden rajaaminen tiettyjen edellytysten mukaisesti annettaviin tarpeellisiin tietoihin”. Näin ollen on myös tärkeää varmistaa, että velallisten henkilötietojen saatavuus on oikeassa suhteessa haluttuihin tarkoituksiin ja että siihen sovelletaan erityisiä rajoituksia. Asiaan viitataan jo vihreän kirjan

<sup>(3)</sup> Ks. myös tietosuojavaltuutetun lausunto elatusavusta, 14–18 kohta, ja tietosuojavaltuutetun lausunto sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, 27–33 kohta.

<sup>(4)</sup> Ks. myös tietosuojavaltuutetun lausunto elatusavusta, 45–49 kohta, ja tietosuojavaltuutetun lausunto sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, 21–26 kohta.

4 kohdan c alakohdan viimeisessä virkkeessä, jossa todetaan, että mahdollisessa tulevassa eurooppalaisessa omaisuusilmoituksessa voitaisiin kieltää velallisen ilmoituksen julkistaminen avoimessa rekisterissä, jotta vältettäisiin tarpeettomien pakkokeinojen kohdistaminen velalliseen. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että tähän yleiseen toteamukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja sitä on tarkennettava, kun esitetään ehdotuksia mahdollisesta eurooppalaisesta velallisuettelosta.

15. Tässä tarkoituksessa tietosuojavaltuutettu suosittelee, että suhteellisuusperiaate otetaan asianmukaisesti huomioon paitsi velallisten tietojen osalta, myös muissa näkökohdissa, joita ovat esimerkiksi tietojen säilytysaika ja aika, jona niitä saa luovuttaa, tahot, joilla on oikeus saada tietoja, ja luovuttamisessa noudatettavat menettelytavat.

#### *Käyttötarkoitusten rajoittaminen*

16. Merkittävä kysymys on myös käyttötarkoituksen rajoittamisen periaate, jonka mukaan tiedot olisi kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saisi myöhemmin käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (direktiivin 95/46/EY 6 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tästä syystä velallisen henkilötietojen käsittelytarkoitusten täydellisen ja tarkan määrittelyn olisi oltava olennainen osa mahdollista ehdotusta velallisen omaisuuden läpinäkyvyydestä.

17. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että kuten vihreän kirjan alaviitteessä 26 lyhyesti mainitaan, velan perintää varten saatuja velallista koskevia tietoja ei pitäisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin velkojan saamisoikeuden täytäntöönpanoon.

18. Käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteesta voidaan kuitenkin joutua poikkeamaan. Näin voi olla esimerkiksi tapauksessa, jossa lainsäädäntöaloitteessa säädettäisiin, että täytäntöönpanoviranomaiset keräävät kolmansilta osapuolilta (esimerkiksi vero- tai sosiaaliturvaviranomaisilta) henkilötietoja, jotka on alun perin kerätty muuhun tarkoitukseen kuin velan perintää varten, esimerkiksi kun kyseessä ovat väestörekisterit tai sosiaaliturva- tai verorekisterit (jotka mainitaan vihreän kirjan II osan 2 kohdassa). Sama voi lisäksi koskea tapauksia, joissa velan perintää varten käsitellyt tietoja tarvitaan muihin tarkoituksiin, esimerkiksi verotutkintaan tai rikosten syyteharkintaan.

19. Tällaisten tapausten käsittelyyn olisi sovellettava direktiivin 95/46/EY 13 artiklaa, jossa säädetään joistakin tapauksista, joissa käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteesta voidaan poiketa. Tällaisen poikkeuksen perusteina voivat olla erityisesti 13 artiklan 1 kohdan d alakohta (rikosten syyteharkinta), e alakohta (verotusasiat), f alakohta (julkisen vallan käyttäminen) ja g alakohta (muiden oikeuksien ja

vapauksien suojele). Vihreässä kirjassa mainitaan, että näitä mahdollisuuksia on jo käytetty vastaavanlaisessa yhteydessä kansallisesti tai EU:n tasolla, kun on kyse oikeudesta saada tietoja sosiaaliturva- ja verorekistereistä ja kansallisten veroviranomaisten välisestä yhteistyöstä<sup>(1)</sup>. Joissakin tapauksissa on säädetty lisätakeista, esimerkiksi oikeudellisesta tai julkisesta valvonnasta.

20. Direktiivin 95/46/EY 13 artiklassa kuitenkin edellytetään, että poikkeukset ovat välttämättömiä ja perustuvat lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, joita voidaan toteuttaa sekä EU:n tasolla että kansallisesti. Tässä yhteydessä olisi toivotavaa, että vihreästä kirjasta mahdollisesti johtuvissa ehdotuksissa varmistetaan, että alun perin muuhun tarkoitukseen kuin velan perintää varten kerättyjen henkilötietojen käsittely perustuu nimenomaisesti ja selkeästi lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Lainsäätäjä voi lisäksi pohtia, olisiko vihreästä kirjasta johtuvissa lainsäädännöllisissä toimenpiteissä nimenomaan mainittava olosuhteet, joissa velallisen omaisuuden läpinäkyvyyden varmistamista varten kerättyjä tietoja voidaan käsitellä jotakin muuta tarkoitusta varten.

21. Näin ollen tietosuojavaltuutettu suosittelee, että velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä koskevilla mahdollisissa toimenpiteissä noudatetaan käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatetta ja että välttämättömät poikkeukset ovat direktiivin 95/46/EY 13 artiklassa säädettyjen olosuhteiden mukaisia<sup>(2)</sup>.

#### *Velallisille tiedottaminen, rekisteröityjen oikeudet ja turvatoimet*

22. Edellä esitettyjen seikkojen lisäksi vihreän kirjan perusteella esitettävissä mahdollisissa aloitteissa olisi otettava asianmukaisesti huomioon myös seuraavat näkökohdat:

— Direktiivin 95/46/EY IV jakson nojalla rekisteröityjen riittävä informointi heidän henkilötietojensa käsittelystä ja heidän oikeuksistaan on olennaisen tärkeää. Tämä merkitsee erityisesti sitä, että velallisille olisi annettava riittävästi tietoja riippumatta siitä, onko henkilötiedot kerätty suoraan heiltä vai välillisesti kolmansilta osapuolilta.

— Direktiivin 95/46/EY 12 artiklan mukaiset rekisteröidyn tiedonsaantioikeus ja henkilötietojen oikaisemisoikeus sekä 14 artiklan mukainen oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi olisi taattava. Tätä varten voitaisiin harkita toimenpiteitä, joilla helpotetaan kyseisten oikeuksien käyttöä yli rajojen<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ks. vihreä kirja, s. 7–8.

<sup>(2)</sup> Ks. tietosuojavaltuutetun lausunto elatusavusta, 14–16 kohta, ja tietosuojavaltuutetun lausunto sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, 18–20 kohta.

<sup>(3)</sup> Ks. esimerkiksi tietosuojavaltuutetun lausunto sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, 36–38 kohta, sekä komission ehdotus neuvoston puitepäätökseksi rikosrekisteritietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä (KOM(2005) 690 lopullinen), 6 artikla.

- Direktiivin 95/46/EY 17 artiklan mukaisiin tarpeellisiin teknisiin ja organisatorisiin toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä, jotta varmistettaisiin asianmukainen turvallisuustaso siirrettäessä tietoja täytäntöönpanoviranomaisten välillä ja tietojen saanti. Järjestelmäturvallisuus olisi otettava huomioon jo suunniteltaessa tietojenvaihtojärjestelmän rakennetta.

### III YHTEENVETO

23. Tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti vihreään kirjaan ja sitä koskevaan laajaan kuulemiseen ja suosittelee seuraavaa:

- Vihreään kirjaan perustuissa mahdollisissa lainsäädäntötoimissa olisi varmistettava, että kaikkien eri täytäntöönpanoviranomaisten suorittama henkilötietojen käsittely perustuu selkeästi vähintään yhteen direktiivin 95/46/EY 7 artiklassa ja erityisesti sen c ja/tai e alakohdassa säädettyistä oikeudellisista perusteista.
- Suhteellisuusperiaate otetaan asianmukaisesti huomioon paitsi velallisten antamien tietojen osalta, myös muissa näkökohdissa, joita ovat esimerkiksi tietojen säilytysaika ja aika, jona niitä saa luovuttaa, tahot, joilla on oikeus

saada tietoja, ja luovuttamisessa noudatettavat menettelytavat.

- Velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä koskevissa mahdollisissa toimenpiteissä olisi noudatettava käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatetta, ja välttämättömien poikkeuksien olisi oltava direktiivin 95/46/EY 13 artiklassa säädettyjen olosuhteiden mukaisia.
  - Velallisten informointia, rekisteröityjen oikeuksia ja käsittelyn turvatoimia koskevat näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon.
24. Tietosuojavaltuutettu on valmis esittämään epävirallisia huomioita vihreän kirjan perusteella annettavista ehdotusluonnoksista ja odottaa, että sitä kuullaan asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisesti annetuista lainsäädäntöehdotuksista.

Tehty Brysselissä 22. syyskuuta 2008.

Peter HUSTINX

*Euroopan tietosuojavaltuutettu*