

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om kommissionens grönbok *Effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen: insyn i gäldenärers tillgångar* – KOM(2008) 128 slutlig

(2009/C 20/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, särskilt artikel 41,

med beaktande av den begäran om ett yttrande som Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 riktade till datatillsynsmannen den 10 mars 2008.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

I INLEDNING

Samråd med datatillsynsmannen

1. Innan kommissionen antog grönboken höll man ett informellt samråd med datatillsynsmannen om utkastet till text, något som denne välkomnade eftersom han därigenom fick möjlighet att lämna vissa synpunkter före antagandet.

2. Såsom datatillsynsmannen redan har förklarat i sitt policydokument *Europeiska datatillsynsmannen som rådgivare åt gemenskapsinstitutionerna* ger han inte enbart råd om formella förslag utan kan också lämna synpunkter på föregående dokument, exempelvis meddelanden eller samråd, som ligger till grund för de policyval som görs i förslagen till lagstiftning⁽¹⁾. I ett brev av den 6 mars 2008 hörde därför kommissionen datatillsynsmannen i detta ärende.

3. Samma dag inledde kommissionen ett offentligt samråd och uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter senast den 30 september 2008. Detta yttrande bör också ses som ett komplement till det offentliga samrådet. Datatillsynsmannen är beredd att lämna informella synpunkter på de utkast till förslag som grönboken ger upphov till, och han förväntar sig att bli hörd om varje lagstiftningsförslag som antas i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001.

Bakgrunden till grönboken och yttrandets huvudinriktning

4. Grönboken behandlar främst de åtgärder som skulle kunna vidtas på EU-nivå för att "förbättra insynen i gäldenärers tillgångar och stärka borgenärernas rätt till information, samtidigt som hänsyn tas till principen om skydd av gäldenärens privatliv" i enlighet med bestämmelserna i direktiv 95/46/EG. Den innehåller en ingående analys av den nuvarande situationen och en rad olika sätt att uppnå målen.

⁽¹⁾ Policydokumentet *Europeiska datatillsynsmannen som rådgivare åt gemenskapsinstitutionerna i fråga om förslag till lagstiftning* av den 18 mars 2005 finns att tillgå på datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu

5. Mot denna bakgrund vill yttrandet huvudsakligen ge vägledning i sådana dataskyddsfrågor som kan uppstå i de lagstiftningsinitiativ som grönboken ger upphov till.
6. Det bör först och främst noteras att datatillsynsmannen redan har avgett några yttranden om förslag som bär stora likheter med utkastet till grönbok, särskilt i fråga om underhållsskyldighet ⁽¹⁾ och samordning av de sociala trygghetssystemen ⁽²⁾.
7. Alla dessa initiativ har många beröringspunkter: de avser att främja och reglera överföringen av personuppgifter så att medborgarnas rättigheter bättre kan garanteras i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, att hantera olika typer av rättsordningar och nationella behöriga myndigheter, att få till stånd en överföring av personuppgifter i enlighet med relevant dataskyddslagstiftning och därmed inte bara garantera medborgarnas grundläggande rätt till dataskydd utan även kvaliteten på uppgifterna i de föreslagna systemen.
8. Mot denna bakgrund noterar datatillsynsmannen att vissa synpunkter i redan nämnda yttranden, liksom i de som anges nedan, kan vara relevanta och användbara också i detta ärende.

II SYNPKTER I SAKFRÅGAN

Skillnader mellan medlemsstaternas rättsordningar och rättsliga grunder för behandling av personuppgifter

9. Det bör först påpekas att medlemsstaternas nuvarande rättsordningar, såsom konstaterats i grönboken, i hög grad skiljer sig åt när det gäller insynen i gäldenärens tillgångar, både i fråga om de myndigheter som ansvarar för verkställigheten (kan avse både offentliga myndigheter och privata kvalificerade fackmän) och materiella regler. Grönboken syftar inte till någon harmonisering av dessa aspekter, så hänsyn måste tas till att det kan finnas stora skillnader mellan de verkställande myndigheter som är registeransvariga.
10. I enlighet med direktiv 95/46/EG får registeransvariga endast behandla personuppgifter med den berörda personens samtycke eller av något annat legitimt skäl, såsom fullgörande av en rättslig förpliktelse eller utförande av en

arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 7 a, 7 c och 7 e i direktivet).

11. Datatillsynsmannen noterar här att samtycke endast verkar kunna användas som rättslig grund i ett fåtal fall, eftersom gäldenären troligtvis inte frivilligt kommer att samtycka till att hans eller hennes personuppgifter behandlas för att garantera insyn i tillgångarna så att domen kan verkställas. Däremot skulle fastställandet av en specifik rättslig skyldighet, på EU-nivå eller nationell nivå, för de verkställande myndigheterna att behandla gäldenärens personuppgifter inte bara vara en lämplig rättslig grund i enlighet med artikel 7 c, utan också främja en effektiv och enhetlig tillgång till gäldenärens uppgifter, förutsatt att tydliga dataskyddsgarantier kan ges. Ett annat alternativ skulle kunna vara att en specifik bestämmelse fastställs i fråga om utförandet av en arbetsuppgift av allmänt intresse i enlighet med artikel 7 e i direktivet.
12. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att man i samband med eventuella lagstiftningsåtgärder som grönboken ger upphov till ser till att den behandling av personuppgifter som utförs av ett stort antal verkställande myndigheter tydligt vilar på åtminstone en av de rättsliga grunder som avses i artikel 7 i direktiv 95/46/EG ⁽³⁾.

Proportionalitetsprincipen

13. Proportionalitetsprincipen är ett viktigt begrepp som måste beaktas i detta sammanhang, särskilt genom att man ser till att det inte samlas in fler personuppgifter avseende gäldenären än vad som är rimligt med tanke på de skulder som han eller hon har, och att uppgifterna inte bevaras längre än vad som är nödvändigt för det syfte för vilket de samlades in och senare behandlades ⁽⁴⁾.
14. Datatillsynsmannen ser därför positivt på den sista meningen i punkt 4 b, där det med avseende på behovet av respektera proportionalitetsprincipen i gäldenärsdeklarationen står att deklarationen inte bör "omfatta information som inte är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet. Ett alternativ där gäldenären åläggs att redogöra för alla sina tillgångar på förhand innebär större ingrepp i privatlivet än ett system där gäldenären behöver lämna nödvändiga uppgifter endast om vissa särskilda villkor är uppfyllda". Mot denna bakgrund är det också viktigt att se till att tillgången till gäldenärens personuppgifter står i proportion till det eftersträvade syftet och underställs vissa begränsningar. Frågan har redan tagits upp i den sista meningen i punkt 4 c i grönboken, där det står att en eventuell framtida europeisk tillgångsdeklaration, för att undvika att gäldenären sätts under obefogad press, kunde innehålla bestämmelser om förbud mot att

⁽¹⁾ Yttrande av den 16 maj 2006 från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (EUT C 242, 7.10.2006, s. 20).

⁽²⁾ Yttrande av den 6 mars 2007 från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (KOM(2006) 16 slutlig) (EUT C 91, 26.4.2007, s. 15).

⁽³⁾ Se också Europeiska datatillsynsmannens yttrande om underhållsskyldigheter, punkterna 14–18, och yttrandet om samordning av de sociala trygghetssystemen, punkterna 27–33.

⁽⁴⁾ Se också Europeiska datatillsynsmannens yttrande om underhållsskyldigheter, punkterna 45–49, och yttrandet om samordning av de sociala trygghetssystemen, punkterna 21–26.

offentliggöra gäldenärens deklARATION i ett offentligt register. Datatillsynsmannen noterar att detta allmänna uttalande kommer att kräva särskild uppmärksamhet och ytterligare förtydliganden när förslagen om en eventuell gäldenärsförteckning läggs fram.

15. Från denna utgångspunkt rekommenderar datatillsynsmannen att proportionalitetsprincipen vederbörligen beaktas, inte bara i fråga om de uppgifter som gäldenären ska lämna utan också när det gäller andra aspekter, exempelvis hur lång tid uppgifter ska sparas och lämnas ut, vilka organ som ska ha tillgång till uppgifterna och hur de ska lämnas ut.

Begränsning av syftet

16. En annan relevant fråga är principen om begränsning av syftet, enligt vilken uppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG). En fullständig och precis definition av syftet med behandlingen av gäldenärens personuppgifter skulle därför vara ett viktigt inslag i alla förslag om insyn i gäldenärens tillgångar.

17. Detta innebär till exempel, såsom redan kortfattat tagits upp i fotnot 26 i utkastet till grönbok, att den information om gäldenären som inhämtats för indrivning av skulden inte bör användas för annat än verkställighet av borgenärens exekutionstitel.

18. Man kan dock behöva göra undantag från principen om begränsning av syftet. Detta kan till exempel inträffa om det i ett lagstiftningsinitiativ skulle fastställas att de verkställande myndigheterna (exempelvis skattemyndigheter eller socialförsäkringsmyndigheter) från tredje man begär in personuppgifter som ursprungligen samlats in i andra syften än för indrivning av en skuld, såsom när det gäller folkbokföringsregister samt socialförsäkrings- och skatteregister (se del II.2 i grönboken). Detta kan också inträffa när uppgifter som behandlats för indrivning av en skuld behövs för andra ändamål, till exempel vid skatteutredningar eller åtal för brott.

19. Dessa fall bör granskas mot bakgrund av artikel 13 i direktiv 95/46/EG, där vissa möjliga undantag från principen om begränsning av syftet anges. I synnerhet kan artikel 13.1 d (åtal för brott), 13.1 e (skattefrågor), 13.1 f (myndighetsutövning) eller 13.1 g (skydd av andras fri- och rättigheter) motivera ett undantag i det sammanhanget. Dessa möjligheter har redan utnyttjats i ett liknande sammanhang på nationell nivå eller EU-nivå, såsom anges i grönboken beträffande tillgång till socialförsäkrings- och skatteregister samt samarbete mellan nationella

skattemyndigheter⁽¹⁾. I vissa fall ges ytterligare garantier, exempelvis domstolsprövning eller offentlig tillsyn.

20. Enligt artikel 13 i direktiv 95/46/EG måste undantagen dock vara nödvändiga och grundas på lagstiftning, oavsett om det rör sig om EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning. I detta sammanhang skulle det vara önskvärt att det i alla förslag som grönboken ger upphov till garanteras att behandling av personuppgifter som ursprungligen samlades in i annat syfte än för indrivning av skulder uttryckligen och otvetydigt grundas på lagstiftning. Dessutom kan lagstiftaren överväga om det i den lagstiftning som bygger på grönboken särskilt ska nämnas under vilka villkor som uppgifter insamlade för att garantera insynen i gäldenärens tillgångar kan behandlas för andra ändamål.

21. Mot denna bakgrund rekommenderar datatillsynsmannen att alla åtgärder om insyn i gäldenärens tillgångar ska överensstämma med principen om begränsning av syftet och att alla undantag som är nödvändiga uppfyller villkoren i artikel 13 i direktiv 95/46/EG⁽²⁾.

Information till gäldenären, den registrerades rättigheter och säkerhetsåtgärder

22. Utöver det som nämnts ovan bör man i samband med eventuella initiativ som grönboken ger upphov till också vederbörligen beakta följande aspekter:

— enligt avsnitt IV i direktiv 95/46/EG är det viktigt att de registrerade på ett adekvat sätt informeras om att deras personuppgifter behandlas och om sina rättigheter. Detta innebär särskilt att adekvat information bör lämnas till gäldenären, oavsett om personuppgifterna har samlats in direkt från berörd person eller indirekt från tredje man,

— de registrerades rätt att få tillgång till och att erhålla rättelse av personuppgifter i enlighet med artikel 12 i direktiv 95/45/EG samt deras rätt att göra invändningar mot behandlingen av avgörande och berättigade skäl i enlighet med artikel 14 bör säkerställas. Från denna utgångspunkt bör åtgärder som underlättar gränsöverskridande utnyttjande av dessa rättigheter föreslås⁽³⁾,

⁽¹⁾ Se sidorna 7–8 i grönboken.

⁽²⁾ Se Europeiska datatillsynsmannens yttrande om underhållsskyldigheter, punkterna 14–16, och yttrandet om samordning av de sociala trygghetssystemen, punkterna 18–20.

⁽³⁾ Se till exempel Europeiska datatillsynsmannens yttrande om samordning av de sociala trygghetssystemen, punkterna 36–38, och artikel 6 i kommissionens förslag till rådets rambeslut om medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret (KOM(2005) 690 slutlig).

- lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder i enlighet med artikel 17 i direktiv 95/46/EG bör föreslås för att det ska gå att garantera en lämplig säkerhetsnivå när uppgifter sänds mellan olika verkställande myndigheter och att garantera tillgång till denna information. Systemsäkerheten bör beaktas redan när strukturen för informationsutbytessystemet arbetas fram.

III SAMMANFATTNING

23. Datatillsynsmannen välkomnar grönboken och det breda samråd som grönboken varit föremål för; han rekommenderar att

- man i eventuella lagstiftningsåtgärder som grönboken ger upphov till ser till att behandlingen av personuppgifter som utförs av ett stort antal verkställande myndigheter tydligt vilar på åtminstone en av de rättsliga grunder som avses i artikel 7 i direktiv 95/46/EG, särskilt artikel 7 c och/eller 7 e,
- proportionalitetsprincipen vederbörligen beaktas, inte bara i fråga om de uppgifter som gäldenären ska lämna utan också när det gäller andra aspekter, exempelvis under hur lång tid uppgifter ska sparas och lämnas ut,

vilka organ som har tillgång till uppgifterna och hur utlämnandet ska gå till,

- åtgärder om insyn i gäldenärens tillgångar ska överensstämma med principen om begränsning av syftet och att alla undantag som är nödvändiga uppfyller villkoren i artikel 13 i direktiv 95/46/EG,
- aspekter som rör tillhandahållande av uppgifter till gäldenären, de registrerades rättigheter och säkerheten i behandlingen vederbörligen beaktas.

24. Datatillsynsmannen är beredd att lämna informella synpunkter på de utkast till förslag som grönboken ger upphov till och förväntar sig i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 att bli hörd om varje antaget lagförslag.

Utfärdat i Bryssel, den 22 september 2008.

Peter HUSTINX

Europeisk datatillsynsman