

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o Zeleni knjigi Komisije o učinkovitem izvrševanju sodnih odločb v Evropski uniji: preglednost dolžnikovega premoženja – COM(2008) 128 konč.

(2009/C 20/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ter zlasti člena 41 Uredbe,

ob upoštevanju prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki jo je 10. marca 2008 prejel od Komisije –

2. ENVP je že v strateškem dokumentu z naslovom „Evropski nadzornik za varstvo podatkov kot svetovalec institucijam Skupnosti“ pojasnil, da ne svetuje le v zvezi z uradnimi predlogi, pač pa se lahko odzove tudi na predhodne dokumente, kot so sporočila ali posvetovanja, ki so podlaga za politične odločitve v zakonodajnih predlogih ⁽¹⁾. Komisija je ENVP v tem primeru tako zaprosila za mnenje s pismom z dne 6. marca 2008.

3. Istega dne je začela javno posvetovanje, v okviru katerega je zainteresirane strani povabila, naj ji do 30. septembra 2008 pošljejo svoje pripombe; del tega javnega posvetovanja predstavlja tudi to mnenje. ENVP lahko poda neuradne pripombe na osnutke predlogov, ki izhajajo iz te Zelene knjige, in pričakuje, da se bodo z njim posvetovali glede vseh sprejetih zakonodajnih predlogov v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001.

Ozadje Zelene knjige in bistveni elementi mnenja

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

Posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)

1. Komisija se je z ENVP o zeleni knjigi neuradno posvetovala še pred sprejetjem, kar je ENVP ocenil pozitivno, saj je s tem dobil priložnost, da poda nekaj predlogov v zvezi z osnutkom, še preden ga bo Komisija sprejela.

4. Osrednji del Zelene knjige je posvečen morebitnim ukrepom na ravni EU, ki bi jih lahko sprejeli in s tem „izboljšali preglednost dolžnikovega premoženja in pravico upnikov, da pridobijo informacije, ob spoštovanju načel varovanja dolžnikove zasebnosti“ v skladu s določbami Direktive 95/46/ES. V zeleni knjigi so podrobno analizirani trenutno stanje in široka paleta možnosti za uresničitev teh ciljev.

⁽¹⁾ Strateški dokument „Evropski nadzornik za varstvo podatkov kot svetovalec institucijam Skupnosti glede zakonodajnih predlogov in pripadajočih dokumentov“ z dne 18. marca 2005; na voljo je na spletnem mestu ENVP www.edps.europa.eu

5. Ob upoštevanju navedenega je namen tega mnenja predvsem ponuditi smernice glede vprašanj v zvezi z varstvom podatkov, ki se lahko pojavijo v povezavi z morebitnimi zakonodajnimi pobudami, katerim bi kot osnova služila ta Zelena knjiga.
6. Najprej je treba opozoriti, da je ENVP že objavil nekaj mnenj o predlogih, ki so precej podobni temu osnutku Zelene knjige, zlasti na področju prežिवinskih obveznosti ⁽¹⁾ ter glede koordinacije sistemov socialne varnosti ⁽²⁾.
7. Vse te pobude so si v marsičem podobne, saj zajemajo: spodbujanje in upravljanje pretoka osebnih podatkov ter s tem boljše zagotavljanje pravic državljanov na območju svobode, varnosti in pravice; obvladovanje različnih pravnih sistemov in pristojnih nacionalnih organov; zagotavljanje, da osebni podatki krožijo v skladu z ustreznimi zakonodajo o varstvu podatkov, kar hkrati pomeni, da lahko državljani uveljavljajo svojo temeljno pravico do varstva podatkov in da se v za to predvidenih sistemih uporabljajo zanesljivi podatki.
8. ENVP na podlagi navedenega ugotavlja, da bi se lahko nekatere pripombe iz prej omenjenih mnenj oziroma pripombe v nadaljevanju besedila izkazale za ustrezne in koristne tudi v tem primeru.

II. VSEBINSKE PRIPOMBE

Razlike med pravnimi sistemi držav članic ter pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov

9. Najprej bi bilo treba poudariti, da so sistemi, ki se na področju preglednosti premoženja dolžnikov trenutno uporabljajo v posameznih državah članicah, zelo raznoliki, kar je ugotovljeno tudi v navedeni zeleni knjigi; razlikujejo se po tem, kateri organi so pristojni za izvrševanje (to so lahko javni organi ali usposobljeni zasebni strokovnjaki) ter po vsebinskih pravilih. Glede na to, da uskladev teh vidikov v zeleni knjigi ni predvidena, bi bilo treba te razlike upoštevati, saj se izvršilni organi, ki delujejo v vlogi upravljavcev podatkov, lahko med seboj zelo razlikujejo.
10. V skladu z Direktivo 95/46/ES lahko upravljavci podatkov osebne podatke obdelujejo le, če je zadevna oseba v to privolila ali če za to obstaja kakšna druga zakonita podlaga, kot je izpolnjevanje zakonske obveznosti ali izvajanje

naloge, ki se opravlja v javnem interesu oziroma pri izvrševanju javne oblasti (člen 7(a), (c) in (e) direktive).

11. ENVP v tem smislu ugotavlja, da se zdi možnost uporabe privolitve kot pravne podlage zelo omejena, saj ni verjetno, da bi dolžnik zaradi izvršitve sodne odločbe prostovoljno privolil v obdelavo svojih osebnih podatkov in s tem omogočil večjo preglednost svojega premoženja. Specifična pravna obveznost za izvršilne organe – pa naj bo to v okviru EU ali na ravni države – glede obdelave osebnih podatkov dolžnikov pa bi bila, nasprotno, v skladu s členom 7(c) ustrezna pravna podlaga, omogočila pa bi lahko tudi učinkovito in enotno dostopnost do podatkov o dolžnikih, seveda ob jasnem zagotovitlu, da so ustrezno zavarovani. Oblikovati pa bi bilo mogoče tudi posebno določbo v zvezi z izvajanjem naloge v javnem interesu v skladu s členom 7(e) direktive.
12. ENVP zato priporoča, naj se v morebitnih zakonodajnih ukrepih, izhajajočih iz Zelene knjige, nedvoumno zagotovi, da bo obdelava osebnih podatkov v vseh izvršilnih organih temeljila na vsaj eni izmed pravnih podlag, navedenih v členu 7 Direktive 95/46/ES ⁽³⁾.

Sorazmernost

13. V tem okviru je treba upoštevati predvsem pojem sorazmernosti; zlasti je treba zagotoviti, da osebni podatki o dolžnikih glede dolga niso pretirani ter da se hranijo le tako dolgo, kolikor je potrebno za namene, za katere so bili zbrani ali za katere se nadalje obdelujejo ⁽⁴⁾.
14. ENVP zato pozitivno ocenjuje zadnji stavek poglavja 4(b) Zelene knjige, ki se nanaša na potrebo po spoštovanju načela sorazmernosti v izjavi dolžnika in se glasi: „izjava bi se morala izogibati vključevanju informacij, ki niso potrebne za namene, zaradi katerih se izjava zahteva. Rešitev, ki zavezuje dolžnika, da vnaprej razkrije informacije o vsem svojem premoženju, je manj ugodna s stališča zasebnosti v primerjavi z rešitvijo, po kateri mora dolžnik objaviti le potrebne informacije, ko so izpolnjeni posebni pogoji“. Glede na navedeno je treba paziti tudi na to, da je dostop do osebnih podatkov dolžnikov sorazmeren namenom za dostop in ustrezno omejen. Na to vprašanje opozarja že zadnji stavek poglavja 4(c) Zelene knjige, v katerem je navedeno, da bi lahko z morebitno bodočo evropsko izjavo o premoženju prepovedali objavo izjave dolžnika v javnem registru, s tem pa bi se izognili

⁽¹⁾ Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 16. maja 2006 o predlogu uredbe Sveta o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb ter sodelovanju v preživinskih zadevah (UL C 242 z dne 7.10.2006, str. 20).

⁽²⁾ Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 6. marca 2007 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (COM(2006) 16 konč.) (UL C 91 z dne 26.4.2007, str. 15).

⁽³⁾ Glej tudi mnenje ENVP o preživinskih obveznostih, člen 14–18, in mnenje ENVP o koordinaciji sistemov socialne varnosti, člen 27–33.

⁽⁴⁾ Glej tudi mnenje ENVP o preživinskih obveznostih, člen 45–49, in mnenje ENVP o koordinaciji sistemov socialne varnosti, člen 21–26.

izvajanju nepotrebne prisile nad dolžnikom. ENVP ugotavlja, da bo treba v predlogih o morebitnem evropskem seznamu dolžnikov tej splošni izjavi posvetiti posebno pozornost in jo še natančneje pojasniti.

15. S tega vidika ENVP priporoča, da se načelo sorazmernosti ustrezno upošteva ne samo v zvezi s podatki, ki jih morajo predložiti dolžniki, pač pa tudi v zvezi z drugimi vidiki, kot so rok hrambe in razkritje teh podatkov, subjekti, ki imajo do njih dostop, ter načini razkritja.

Omejitev namenov

16. Naslednje pomembno vprašanje je načelo omejitve namena, ki določa, da morajo biti podatki zbrani za določene, izrecne in zakonite namene ter se ne smejo nadalje obdelovati za namene, ki so nezdružljivi s temi nameni (člen 6(1)(b) Direktive 95/46/ES). Celovita in natančna opredelitev namenov obdelave osebnih podatkov o dolžnikih bi bila zato ključni sestavni del vsakega predloga o preglednosti dolžnikovega premoženja.

17. To na primer pomeni, tako kot je bilo na kratko navedeno že v opombi 26 v osnutku Zelene knjige, da se informacije o dolžniku, pridobljene zaradi izterjave dolga, ne bi smele uporabiti za druge namene, kot je izvršitev upnikove pravne zahteve.

18. Izkaže pa se lahko, da so potrebne izjeme od načela omejitve namena. Do tega lahko na primer pride, če bi bilo v določeni zakonodajni pobudi določeno, da izvršilni organi zbirajo osebne podatke, ki jih hranijo tretje osebe (na primer davčna uprava in nosilci socialne varnosti) in ki prvotno niso bili zbrani zaradi izterjave dolga, denimo podatke iz registrov prebivalstva in registrov sistemov socialne varnosti ali davčnih registrov (poglavje II(2) Zelene knjige). Izjeme pa bodo morda potrebne tudi, če je podatke, ki se obdelujejo zaradi izterjave dolga, treba uporabiti tudi za druge namene, na primer za davčno poizvedbo ali pregon kaznivnega dejanja.

19. Te primere bi bilo treba preučiti z vidika člena 13 Direktive 95/46/ES, ki določa nekatere možne izjeme od načela omejitve namena. Izjemo je v tem okviru mogoče utemeljiti zlasti s členom 13(1)(d) – pregon kaznivnih dejanj, (e) – davčne zadeve, (f) – izvajanje javne oblasti oziroma (g) – zaščita pravic in svoboščin drugih. Kot je navedeno v Zelene knjigi, so bile te možnosti na ravni držav članic oziroma EU že uporabljene v podobnem kontekstu, in sicer kar zadeva dostop do registrov sistemov socialne varnosti in

davčnih registrov ter sodelovanje nacionalnih davčnih uprav⁽¹⁾. V nekaterih primerih je bilo poskrbljeno tudi za dodatna jamstva kot sta sodni oziroma javni nadzor.

20. V členu 13 Direktive 95/46/ES je kljub temu določeno, da so te izjeme potrebne in da temeljijo na zakonodajnih ukrepih EU ali držav članic. Zato bi bilo zaželeno, da se v vseh predlogih, izhajajočih iz Zelene knjige, zagotovi, da obdelava osebnih podatkov, ki prvotno niso bili zbrani zaradi izterjave dolga, izrecno in nedvoumno temelji na zakonodajnih ukrepih. Zakonodajalec lahko poleg tega v zakonodajnih ukrepih, ki izhajajo iz Zelene knjige, določi specifične pogoje, pod katerimi se lahko podatki, zbrani zaradi zagotavljanja preglednosti dolžnikovega premoženja, obdelujejo tudi v druge namene.

21. ENVP zato priporoča, da se v vseh ukrepih v zvezi s preglednostjo dolžnikovega premoženja upošteva načelo omejitve namena, pri vseh izjemah, za katere bi se izkazalo, da so potrebne, pa bi morali biti izpolnjeni pogoji iz člena 13 Direktive 95/46/ES⁽²⁾.

Obveščanje dolžnikov, pravice posameznikov, na katere se nanašajo podatki, ter varnostni ukrepi

22. Morebitne pobude, izhajajoče iz Zelene knjige, bi morale poleg prej navedenih vprašanj ustrezno upoštevati tudi naslednje vidike:

- ustrezno obveščanje posameznikov, na katere se nanašajo podatki, o obdelavi njihovih osebnih podatkov ter o njihovih pravicah v skladu z oddelkom IV Direktive 95/46/ES, je ključnega pomena. To zlasti pomeni, da je treba dolžnike ustrezno obvestiti ne glede na to, ali so bili njihovi osebni podatki pridobljeni neposredno pri njih ali posredno preko tretjih oseb,
- posameznikom, na katere se nanašajo osebni podatki, je treba v skladu s členom 12 Direktive 94/46/ES omogočiti uveljavljanje pravice dostopa do njihovih podatkov ter do popravka teh podatkov, pa tudi pravice, da lahko iz zakonitih in nujnih razlogov ugovarjajo obdelavi podatkov na podlagi člena 14. V zvezi s tem se lahko predvidijo ukrepi za lažje uveljavljanje teh pravic v okviru čezmejnega delovanja⁽³⁾,

⁽¹⁾ Glej strani 7 in 8 Zelene knjige.

⁽²⁾ Glej mnenje ENVP o preživetnih sistemih obveznosti, člen 14–16, in mnenje ENVP o koordinaciji sistemov socialne varnosti, člen 18–20.

⁽³⁾ Glej na primer mnenje ENVP o koordinaciji sistemov socialne varnosti, člen 36–38, ter člen 6 predloga okvirnega sklepa Sveta o izmenjavi podatkov iz kazenske evidence med državami članicami (COM(2005) 690 konč.), ki ga je pripravila Komisija.

— zaradi zagotavljanja ustrezne varnosti pri izmenjavi podatkov med izvršilnimi organi ter dostopu do teh podatkov bi bilo treba v skladu s členom 17 Direktive 95/46/ES določiti primerne tehnične in organizacijske ukrepe. Varnost sistema bi bilo treba upoštevati že v fazi oblikovanja sistema za izmenjavo podatkov.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

23. ENVP pozitivno ocenjuje zeleno knjigo in obsežno javno posvetovanje v zvezi z njo ter priporoča naslednje:

- v morebitnih zakonodajnih ukrepih, izhajajočih iz Zelene knjige, bi bilo treba nedvoumno zagotoviti, da bo obdelava osebnih podatkov v vseh izvršilnih organih temeljila na vsaj eni izmed pravnih podlag, navedenih v členu 7 Direktive 95/46/ES, zlasti v točkah (c) in/ali (e) tega člena,
- načelo sorazmernosti naj se ustrezno upošteva ne samo v zvezi s podatki, ki jih morajo predložiti dolžniki, pač pa tudi v zvezi z drugimi vidiki, kot so rok hrambe in predložitev teh podatkov, subjekti, ki imajo do njih dostop, ter načini razkritja,

— v vseh ukrepih v zvezi s preglednostjo dolžnikovega premoženja naj se upošteva načelo omejitve namena, pri vseh izjemah, za katere bi se izkazalo, da so potrebne, pa bi morali biti izpolnjeni pogoji iz člena 13 Direktive 95/46/ES,

— ustrezno naj se upoštevajo tudi vidiki obveščanja dolžnikov, pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter varnost obdelave.

24. ENVP lahko poda neuradne pripombe na osnutke predlogov, ki izhajajo iz te Zelene knjige, in pričakuje, da se bodo z njim posvetovali glede vseh sprejetih zakonodajnih predlogov v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001.

Bruselj, 22. september 2008

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov