

## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

## DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

### Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om Kommissionens grønbog om effektiv fuldbyrdelse af domme i Den Europæiske Union: Adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver — KOM(2008) 128 endelig

(2009/C 20/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41, og

som henviser til Kommissionens anmodning om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev modtaget den 10. marts 2008,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

#### I. INDLEDNING

##### *Høring af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse*

1. Kommissionen havde inden vedtagelsen af grønbogen uformelt hørt Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om den foreløbige udgave, hvilket den tilsynsførende udtrykte tilfredshed med, idet han derved fik lejlighed til at fremsætte bemærkninger til teksten, inden Kommissionen vedtog den.

2. Som den tilsynsførende allerede klart gav udtryk for i sit politikpapir »Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse som rådgiver for EF-institutionerne«, rådgiver han ikke kun om formelle forslag, men kan også reagere på forudgående dokumenter, såsom meddelelser eller høringer, der danner grundlag for politikvalgene i lovgivningsforslagene<sup>(1)</sup>. I overensstemmelse hermed hørte Kommissionen den tilsynsførende ved skrivelse af 6. marts 2008.

3. Samme dag iværksatte Kommissionen en offentlig høring, og som led heri opfordrede den interesserede parter til at indsende bemærkninger inden den 30. september 2008. Nærværende udtalelse bør også betragtes som et supplement til denne offentlige høring. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er til rådighed for uformelle høringer om udkast til forslag, der baserer sig på denne grønbog og forventer at blive hørt om eventuelle forslag til retsakter i medfør af artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.

##### *Baggrunden for grønbogen og udtalelsens hovedsigte*

4. Grønbogen fokuserer på mulige foranstaltninger på EU-plan, som kan vedtages med henblik på »at forbedre adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver og kreditorernes ret til at indhente oplysninger under iagttagelse af principperne om beskyttelse af skyldnerens privatliv«, som foreskrevet i direktiv 95/46/EF. Grønbogen analyserer indgående den aktuelle situation og en lang række muligheder for at nå disse mål.

<sup>(1)</sup> Politikpapiret af 18. marts 2005 »Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse som rådgiver for EF-institutionerne i forbindelse med lovgivningsforslag og dokumenter i den forbindelse« findes på den tilsynsførendes websted: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

5. Derfor tager denne udtalelse først og fremmest sigte på at rådgive om databeskyttelsesspørgsmål, der måtte opstå i eventuelle lovgivningsinitiativer baseret på denne grøn bog.
6. Først og fremmest bør det noteres, at den tilsynsførende tidligere har afgivet udtalelser om forslag, der havde mange lighedspunkter med dette udkast til grøn bog, navnlig vedrørende underholdsforpligtelser <sup>(1)</sup> og vedrørende koordineringen af de sociale sikringsordninger <sup>(2)</sup>.
7. Fælles for alle disse initiativer er, at de skal: fremme og forvalte udveksling af 7 personoplysninger med henblik på en bedre sikring af borgernes rettigheder i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, tackle forskellige retssystemer og nationale kompetente myndigheder samt sikre, at udvekslingen af personoplysninger foregår i overensstemmelse med den relevante databeskyttelseslovgivning, så der skabes sikkerhed ikke alene for borgernes grundlæggende ret til databeskyttelse, men også for kvaliteten af de data, der anvendes i de påtænkte systemer.
8. På denne baggrund påpeger den tilsynsførende, at nogle af bemærkningerne i ovennævnte udtalelser samt de bemærkninger, der nævnes i de efterfølgende punkter, også vil kunne være relevante og nyttige i det foreliggende tilfælde.

## II. INDHOLDSMÆSSIGE BEMÆRKNINGER

### *Forskelle i medlemsstaternes retssystemer og retlige grunde til at behandle personoplysninger*

9. Først og fremmest bør det påpeges, at de med hensyn til adgang til oplysninger om skyldneres aktiver er de gældende ordninger i medlemsstaterne, som grøn bogen ganske rigtigt erkender, meget uensartede, både for så vidt angår hvilke myndigheder der står for håndhævelsen (kan både være offentlige myndigheder og private kvalificerede fagfolk), og for så vidt angår de operationelle regler. Da grøn bogen ikke peger i retning af at harmonisere disse aspekter, bør der tages hensyn til disse forskelle, eftersom de håndhævende myndigheder, der fungerer som registeransvarlige, kan være meget forskelligartede.
10. I henhold til direktiv 95/46/EF må de registeransvarlige kun behandle personoplysninger på grundlag af den berørte persons samtykke eller et andet legitimt grundlag som f.eks. overholdelse af en retlig forpligtelse eller udførelse af en

opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse (artikel 7, litra a), c) og e), i direktivet).

11. Den tilsynsførende noterer i denne sammenhæng, at anvendelsen af samtykke som retlig grund synes at have et meget begrænset anvendelsesområde, da skyldneren næppe frivilligt vil give samtykke til behandling af sine personoplysninger med henblik på adgang til oplysninger om skyldnerens aktiver i håndhævelsesøjemed. Tværtimod vil indførelsen af en specifik forpligtelse — i EU-retten eller den nationale ret — til, at de håndhævende myndigheder skal behandle skyldneres personoplysninger, ikke alene udgøre en tilstrækkelig retlig grund som omhandlet i artikel 7, litra c), men også sikre en effektiv og ensartet tilrådighedsstillelse af oplysninger om skyldnere, for hvilken der skal fastsættes klare databeskyttelsesgarantier. En anden mulighed kunne være at udarbejde en særlig bestemmelse, der tager sigte på udførelse af en opgave i samfundets interesse, som omhandlet i direktivets artikel 7, litra e).
12. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at de lovgivningstiltag, som grøn bogen måtte give anledning til, bør sikre, at alle de håndhævende myndigheders behandling af personoplysninger klart baseres på mindst et af de retsgrundlag, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 95/46/EF <sup>(3)</sup>.

### *Proportionalitet*

13. Proportionalitet er et nøglebegreb, som der skal tages hensyn til i denne forbindelse, navnlig ved at sikre, at personoplysningerne om skyldnere ikke er uforholdsmæssigt omfattende set i forhold til gældens størrelse, og at de kun opbevares så længe, som det er nødvendigt til det formål, hvortil de blev indsamlet eller behandlet <sup>(4)</sup>.
14. Den tilsynsførende udtrykker derfor tilfredshed med sidste punktum i punkt 4, litra b), hvori det under henvisning til behovet for at respektere proportionalitetsprincippet i skyldnererklæringen hedder, at »erklæringen [ikke bør] indeholde oplysninger, der ikke er nødvendige af hensyn til formålet med anmodningen. Ved en løsning, der forpligter skyldneren til forud at oplyse om alle sine aktiver, tages der mindre hensyn til privatlivets fred end ved en løsning, hvor skyldneren kun er forpligtet til at give de oplysninger, der er nødvendige, når specifikke betingelser er opfyldt«. På denne baggrund er det også vigtigt at sikre, at adgangen til skyldnerens personoplysninger står i et rimeligt forhold til det forfulgte formål og underkastes specifikke begrænsninger. Dette spørgsmål er allerede omhandlet i sidste punktum af punkt 4, litra c), i

<sup>(1)</sup> Udtalelse af 16. maj 2006 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdsplicht (EUT C 242 af 7.10.2006, s. 20).

<sup>(2)</sup> Udtalelse af 6. marts 2007 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (KOM(2006) 16 endelig) (EUT C 91 af 26.4.2007, s. 15).

<sup>(3)</sup> Jf. endvidere den tilsynsførendes udtalelse om underholdsbidrag, punkt 14-18, og den tilsynsførendes udtalelse om koordinering af de sociale sikringsordninger, punkt 27-33.

<sup>(4)</sup> Jf. endvidere den tilsynsførendes udtalelse om underholdsbidrag, punkt 45-49, og den tilsynsførendes udtalelse om koordinering af de sociale sikringsordninger, punkt 21-26.

grønningen, hvor det hedder, at for at undgå urimelig tvang over for skyldneren, kunne det i EU-erklæringen om aktiver forbydes at offentliggøre skyldnererklæringen i et offentligt tilgængeligt register. Den tilsynsførende noterer, at denne generelle tilkendegivelse vil kræve særlig opmærksomhed og yderligere præciseringer, når der fremsættes forslag om en eventuel europæisk liste over skyldnere.

15. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at der tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet, ikke kun for så vidt angår, hvilke data skyldnerne skal opgive, men også for så vidt angår andre aspekter såsom det tidsrum, hvor dataene skal opbevares og er tilgængelige, hvilke enheder der har adgang til dataene og de nærmere regler for videregivelse.

#### *Begrænsning af formålene*

16. Et andet relevant spørgsmål er princippet om formålsbegrænsning, der går ud på, at oplysningerne skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, samt at senere behandling heraf ikke må være uforenelig med disse formål (artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF). Derfor er en fuldstændig og præcis definition af formålene med behandling af skyldneres personoplysninger et afgørende element i ethvert forslag om adgang til oplysninger om skyldneres aktiver.

17. Dette indebærer f.eks., som allerede nævnt i fodnote 26 i udkastet til grønningen, at oplysninger om skyldneren, som er indsamlet med henblik på inddrivelse af gæld, ikke bør benyttes til andre formål end håndhævelse af kreditors gældsbevis.

18. Det kan dog være nødvendigt at gøre undtagelser fra princippet om formålsbegrænsning. Dette kan f.eks. forekomme i tilfælde, hvor et lovgivningsinitiativ indeholder bestemmelser om, at de håndhævende myndigheder fra tredjeparter (som f.eks. skattemyndigheder eller sociale sikringsmyndigheder) skal indsamle personoplysninger, som oprindeligt blev indsamlet til andre formål end gældsinddrivelse, sådan som det er tilfældet med folkeregistre eller sociale sikringsordningers eller skattevæsenets registre (jf. punkt II.2 i grønningen). Det kan desuden forekomme i tilfælde, hvor data, der behandles med henblik på inddrivelse af gæld, også er nødvendige til andre formål, som f.eks. i en skatteundersøgelse eller retsforfølgning i en straffesag.

19. Sådanne tilfælde skal behandles i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 95/46/EF, der åbner mulighed for visse undtagelser fra princippet om formålsbegrænsning. Specielt kan artikel 13, stk. 1, litra d) — retsforfølgning i straffesager, litra e) — skatteanliggender, litra f) — offentlig myndighedsudøvelse, eller litra g) — beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder — gøre det berettiget at gøre undtagelser. Som nævnt i grønningen er disse muligheder allerede blevet udnyttet i en lignende kontekst på

nationalt plan eller EU-plan i forbindelse med adgang til sociale sikringsordningers og skattevæsenets registre og i forbindelse med samarbejde mellem nationale skattemyndigheder<sup>(1)</sup>. I nogle tilfælde er der ydet supplerende garantier, som f.eks. domstolskontrol eller offentligt tilsyn.

20. Ikke desto mindre stilles der i artikel 13 i direktiv 95/46/EF krav om, at sådanne fravigelser skal være nødvendige og bygge på lovmæssige foranstaltninger, der er truffet på EU-plan eller på nationalt plan. Det ville i denne forbindelse være ønskeligt, at eventuelle forslag baseret ret på grønningen sikrer, at behandlingen af personoplysninger, der oprindeligt blev indsamlet til andre formål end gældsinddrivelse, udtrykkeligt og klart baseres på lovgivningsmæssige foranstaltninger. Endvidere kan lovgiveren overveje, om det i lovgivningsforanstaltninger baseret på grønningen specifikt skal anføres, under hvilke betingelser data, der indsamles for at sikre adgang til oplysninger om skyldneres aktiver, kan behandles til andet formål.

21. På baggrund af ovenstående anbefaler den tilsynsførende, at eventuelle foranstaltninger vedrørende adgang til oplysninger om skyldneres aktiver respekterer formålsbegrænsningsprincippet, og at enhver nødvendig undtagelse opfylder betingelserne i artikel 13 i direktiv 95/46/EF<sup>(2)</sup>.

#### *Underretning af skyldnere, de registreredes rettigheder og sikkerhedsforanstaltninger*

22. Foruden de ovennævnte spørgsmål bør eventuelle initiativer baseret på grønningen også tage behørigt hensyn til følgende aspekter:

— tilstrækkelig underretning af de registrerede om behandlingen af deres personoplysninger og om deres rettigheder er væsentlig i henhold til afdeling IV i direktiv 95/46/EF. Det indebærer navnlig, at skyldnerne informeres fyldestgørende, hvad enten personoplysningerne er indhentet direkte fra dem selv eller indirekte via tredjeparter

— de registreredes ret til indsigt og til berigtigelse af personoplysninger, jf. artikel 12 i direktiv 95/46/EF, samt retten til at gøre indsigelse mod behandlingen ud fra vægtige legitime grunde, jf. artikel 14, bør sikres. I dette perspektiv kunne det overvejes at træffe foranstaltninger til at lette udøvelsen af disse rettigheder i en grænseoverskridende kontekst<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Jf. side 7-8 i grønningen.

<sup>(2)</sup> Jf. den tilsynsførendes udtalelse om underholdsbidrag, punkt 14-16, og den tilsynsførendes udtalelse om koordinering af de sociale sikringsordninger, punkt 18-20.

<sup>(3)</sup> Jf. f.eks. den tilsynsførendes udtalelse om koordinering af de sociale sikringsordninger og artikel 6 i Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (KOM(2005) 690 endelig).

— det bør overvejes at træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger i henhold til artikel 17 i direktiv 95/46/EF for at sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forbindelse med fremsendelse af oplysninger mellem håndhævende myndigheder og i forbindelse med adgang til disse oplysninger. Systemets sikkerhed bør tages i betragtning, allerede når informationsudvekslingens systemarkitektur udformes.

### III. KONKLUSION

23. Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med grønbogen og den brede høring, der foretages om den, og anbefaler:

- at de lovgivningstiltag, som grønbogen måtte give anledning til, bør sikre, at alle de håndhævende myndigheders behandling af personoplysninger klart baseres på mindst et af de retsgrundlag, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 95/46/EF, og navnlig litra c) og/eller litra e) heri
- at der tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet, ikke kun får så vidt angår de data, skyldnerne skal opgive, men også for så vidt angår andre aspekter såsom det tidsrum hvori dataene opbevares og er tilgængelige, de enheder, der har adgang til dataene, og de nærmere regler for videregivelse

— at eventuelle foranstaltninger vedrørende adgang til oplysninger om skyldneres aktiver respekterer formålsbegrænsningsprincippet, og at alle nødvendige undtagelser er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 13 i direktiv 95/46/EF

— at der tages behørigt hensyn til aspekter, der vedrører underretning af skyldnerne, de registreredes rettigheder og behandlingssikkerheden.

24. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er til rådighed med henblik på uformelle bemærkninger til udkast til forslag, der baserer sig på denne grønbog og forventer at blive hørt om eventuelle forslag til retsakter i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.

Udfærdiget i Bruxelles, den 22. september 2008.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for  
Databeskyttelse*