

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat zielonej księgi Komisji w sprawie skutecznego wykonywania orzeczeń w Unii Europejskiej: dostępność informacji o majątku dłużnika — COM(2008) 128 wersja ostateczna

(2009/C 20/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, otrzymany od Komisji Europejskiej w dniu 10 marca 2008 r.,

WYDAJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WPROWADZENIE

Konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

1. Przed przyjęciem zielonej księgi Komisja nieformalnie zwróciła się do EIOD o wydanie opinii na temat projektu tej księgi; EIOD przychylnie odniósł się do tego działania, ponieważ dało mu to sposobność poczynienia pewnych sugestii dotyczących projektu, zanim został on przyjęty przez Komisję.

2. Jak już wyjaśniał w swoim dokumencie strategicznym pt. „EIOD doradza instytucjom Wspólnoty”, EIOD nie tylko wydaje opinie w sprawie wniosków formalnych, lecz może także wypowiadać się w sprawie dokumentów, które poprzedzają sformułowanie wniosku, takich jak komunikaty lub dokumenty konsultacyjne służące za podstawę rozwiązań politycznych proponowanych we wnioskach legislacyjnych⁽¹⁾. W omawianym przypadku Komisja zwróciła się do EIOD o wydanie opinii pismem z dnia 6 marca 2008 r.

3. W tym samym dniu Komisja rozpoczęła publiczne konsultacje, zachęcając zainteresowane strony do zgłaszania uwag do dnia 30 września 2008 r. Niniejszą opinię należy również traktować jako uzupełnienie tych publicznych konsultacji. EIOD chętnie wypowie się nieformalnie na temat projektów wniosków powstałych na podstawie omawianej zielonej księgi i oczekuje, że będzie proszony o opinię w sprawie wszelkich przyjętych wniosków legislacyjnych, zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

Zielona księga — jej kontekst a zasadniczy przedmiot niniejszej opinii

4. Zielona księga skupia się na środkach, jakie można by podjąć na poziomie UE, by poprawić dostępność informacji o majątku dłużnika oraz ułatwić wierzycielom korzystanie z prawa do uzyskania takich informacji, (...) z zachowaniem zasad ochrony prawa do prywatności dłużnika, zgodnie z przepisami dyrektywy 95/46/WE. Zielona księga zawiera szczegółową analizę obecnej sytuacji, a także przedstawia szeroką gamę możliwych sposobów osiągnięcia tych celów.

⁽¹⁾ Dokument strategiczny z dnia 18 marca 2005 r. pt. „EIOD doradza instytucjom Wspólnoty w sprawie wniosków legislacyjnych i związanych z nimi dokumentów”, dostępny na stronie internetowej EIOD www.edps.europa.eu.

5. Z tego względu niniejsza opinia ma na celu przede wszystkim dostarczenie wskazówek odnośnie do kwestii ochrony danych, które mogą się pojawić w ramach ewentualnych inicjatyw legislacyjnych wpływających z tej zielonej księgi.
6. Należy przede wszystkim zauważyć, że EIOD wydał już kilka opinii w sprawie wniosków w wielu aspektach zbliżonych do omawianego projektu zielonej księgi, w szczególności w sprawie wniosku w dziedzinie zobowiązań alimentacyjnych⁽¹⁾, a także wniosku dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁽²⁾.
7. Wszystkie te inicjatywy mają wiele wspólnych elementów; wszystkie mają na celu: wspieranie przepływu danych osobowych i zarządzanie nim, z myślą o skuteczniejszym zagwarantowaniu obywatelom możliwości korzystania ze swoich praw w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; zaradzenie problemom wynikającym z różnic w systemach prawnych i właściwości organów krajowych; zadbanie o to, by przepływ danych osobowych odbywał się z poszanowaniem odpowiednich przepisów dotyczących ochrony danych, a tym samym zagwarantowanie nie tylko podstawowego prawa obywateli do ochrony danych, ale także właściwej jakości danych wykorzystywanych w planowanych systemach.
8. W związku z powyższym EIOD pragnie zauważyć, że niektóre spośród komentarzy zgłoszonych w wyżej wspomnianych opiniach, takie jak wymienione w poniższych akapitach, mogą być istotne i użyteczne również w tym przypadku.

II. UWAGI MERYTORYCZNE

Różnice między systemami prawnymi państw członkowskich i prawnymi podstawami przetwarzania danych osobowych

9. Przede wszystkim należy podkreślić, że pod względem dostępności informacji o majątku dłużników — jak wspomina o tym zielona księga — obecnie obowiązujące w państwach członkowskich systemy są bardzo niejednorodne, zarówno jeśli chodzi o organy odpowiedzialne za wykonanie (którymi mogą być zarówno organy publiczne, jak i posiadające odpowiednie uprawnienia osoby prywatne zawodowo zajmujące się tą dziedziną), jak i przepisy prawa materialnego. Jako że zielona księga nie przewiduje ujednoczenia tych aspektów, różnice te trzeba brać pod uwagę, gdyż organy wykonujące, sprawujące funkcję administratorów danych, mogą być bardzo odmienne.
10. Zgodnie z dyrektywą 95/46/WE administratorzy danych mogą przetwarzać dane osobowe tylko za zgodą osoby zainteresowanej lub z innego prawnie uzasadnionego

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie właściwości, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, Dz.U. C 242 z 7.10.2006, s. 20.

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (COM(2006) 16 wersja ostateczna), Dz.U. C 91 z 26.4.2007, s. 15.

powodu, jak np. z potrzeby wypełnienia zobowiązania prawnego lub realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub w ramach działań organów publicznych (art. 7 lit. a), c) i e) dyrektywy).

11. W tym kontekście EIOD odnotowuje, że wykorzystanie zgody jako podstawy prawnej wydaje się mieć bardzo ograniczony zakres, ponieważ dłużnik dobrowolnie raczej nie wyrazi zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych w celu zapewnienia informacji o swoim majątku, zważywszy, że informacje te mają posłużyć dochodzeniu roszczeń. Wręcz przeciwnie, nałożenie na organy wykonujące konkretnego prawnego zobowiązania — czy to na poziomie UE, czy krajowym — do przetwarzania danych osobowych dłużnika nie tylko stanowiłoby właściwą podstawę prawną zgodnie z art. 7 lit. c), lecz także sprzyałoby faktycznej i jednakowej dostępności danych dłużnika, z zastrzeżeniem jasnych gwarancji ochrony danych. Alternatywą mogłoby być opracowanie szczegółowego przepisu dotyczącego realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym, zgodnie z art. 7 lit. e) dyrektywy.
12. Z tego względu EIOD zaleca, by w ramach ewentualnych działań legislacyjnych wynikających z omawianej zielonej księgi zadbanie o to, by przetwarzanie danych osobowych przez różnorodne organy wykonujące podyktowane było co najmniej jednym ze względów prawnych określonych w art. 7 dyrektywy 95/46/WE⁽³⁾.

Proporcjonalność

13. Proporcjonalność jest kluczowym pojęciem, które należy brać pod uwagę w tym kontekście, w szczególności przez zadbanie o to, by zakres przekazywanych danych osobowych dłużników nie był nadmiernie szeroki w stosunku do wielkości długu oraz by dane te nie były przechowywane przez czas dłuższy niż jest to konieczne do celów, dla których zostały zgromadzone lub dla których są dalej przetwarzane⁽⁴⁾.
14. EIOD z zadowoleniem zatem przyjmuje ostatnie zdanie w rozdziale 4 lit. b), które, odnosząc się do poszanowania zasady proporcjonalności w oświadczeniu dłużnika, stwierdza, że *zakres informacji zawartych w oświadczeniu nie powinien wykraczać poza minimum niezbędne do osiągnięcia celu, w którym jest ono składane. Wariant, w którym dłużnik zobowiązany jest do wyjawienia z góry całego swojego majątku, wydaje się*

⁽³⁾ Zob. również opinię EIOD w sprawie zobowiązań alimentacyjnych, pkt 14–18, oraz opinię EIOD w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pkt 27–33.

⁽⁴⁾ Zob. również opinię EIOD w sprawie zobowiązań alimentacyjnych, pkt 45–49, oraz opinię EIOD w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pkt 21–26.

mniej korzystny z punktu widzenia ochrony prywatności niż wariant, w którym dłużnik musi przekazać jedynie informacje w niezbędnym zakresie, i to po ziszczeniu się określonych warunków. W tym kontekście istotne również dopilnowanie, by dostęp do danych osobowych dłużnika był proporcjonalny do zamierzonych celów i podlegał ściśle wytyczonym ograniczeniom. O kwestii tej wspomniano już w ostatnim zdaniu rozdziału 4 lit. c), w którym zielona księga stwierdza, że aby uniknąć wywierania niepotrzebnej presji na dłużnika, planowane europejskie oświadczenie majątkowe mogłoby zakazywać umieszczania oświadczenia dłużnika w publicznie dostępnych ewidencjach. EIOD zwraca uwagę, że to ogólne oświadczenie będzie wymagać szczególnej uwagi i dalszych doprecyzowań, gdy przedkładane będą wnioski dotyczące ewentualnego europejskiego rejestru dłużników.

15. Z tej perspektywy EIOD zaleca, by zasada proporcjonalności była należycie brana pod uwagę nie tylko w odniesieniu do tych elementów danych, które zostaną ujawnione przez dłużników, lecz również w odniesieniu do innych aspektów, takich jak czas, przez który dane są przechowywane i udostępniane, podmioty mające dostęp do danych, jak i warunki udostępniania danych.

Ograniczenie celów

16. Inną istotną kwestią jest zasada ograniczenia celów, zgodnie z którą dane powinny być gromadzone do określonych, jednoznacznych i legalnych celów oraz nie powinny być poddawane dalszemu przetwarzaniu w sposób niezgodny z tymi celami (art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 95/46/WE). Zasadniczym elementem każdego wniosku dotyczącego dostępności informacji o majątku dłużnika powinna być zatem kompletna i ścisła definicja celów, do których dane osobowe dłużnika są przetwarzane.

17. Oznacza to, na przykład, że jak już pokrótce wspomniano w przypisie 25 projektu zielonej księgi, informacje o dłużniku uzyskane do celów ściągania długu nie powinny być wykorzystywane w celu innym niż wykonanie nakazu, którym dysponuje wierzyciel.

18. Może się jednak okazać, że konieczne są wyjątki od zasady ograniczenia celów. Może się tak zdarzyć np. gdy inicjatywa legislacyjna nakazywałaby organom wykonującym gromadzenie od stron trzecich (np. organów podatkowych lub organów systemu zabezpieczenia społecznego) danych osobowych, które pierwotnie zostały zgromadzone do celów innych niż ściąganie długów, jak ma to miejsce w przypadku ewidencji ludności, a także ewidencji prowadzonych na potrzeby systemów zabezpieczenia społecznego lub dla celów podatkowych (wspomniane w pkt II.2 zielonej księgi). Zdarzyć się tak może również w przypadku, gdy dane przetwarzane do celów ściągania długu są niezbędne do osiągnięcia innych celów, jak np. w przypadku dochodzeń podatkowych lub ścigania przestępstwa.

19. Takie przypadki powinny być rozpatrywane w świetle art. 13 dyrektywy 95/46/WE, który ustanawia pewne możliwe wyłączenia od zasady ograniczenia celów. W szczególności wyjątek taki mógłby znaleźć uzasadnienie w art. 13 ust. 1 lit. a) — ściganie przestępstw, lit. e) — sprawy podatkowe, lit. f) — wykonywanie władzy publicznej lub lit. g) — ochrona praw i wolności innych osób. W zielonej księdze

wspomina się, że z możliwości tych korzystano już w podobnych okolicznościach, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i UE, w odniesieniu do ewidencji prowadzonej na potrzeby systemów zabezpieczenia społecznego i dla celów podatkowych, a także w odniesieniu do współpracy między krajowymi organami podatkowymi⁽¹⁾. W niektórych przypadkach przewidziano dodatkowe gwarancje, takie jak nadzór sądu lub nadzór publiczny.

20. Niemniej jednak art. 13 dyrektywy 95/46/WE zawiera wymóg, by te wyjątki te miały niezbędny charakter i były uzasadnione środkami legislacyjnymi, które mogą być podejmowane zarówno na poziomie UE, jak i krajowym. W tym kontekście pożądane byłoby zadbanie w ramach wszelkich wniosków wynikających z omawianej zielonej księgi o to, by podstawą przetwarzania danych osobowych, które pierwotnie zebrano do celów innych niż ściąganie długu, były, w sposób jednoznaczny i wyraźny, środki legislacyjne. Ponadto prawodawca może rozważyć, czy w środkach legislacyjnych wynikających z zielonej księgi dokładnie określić warunki, na jakich dane gromadzone by zapewnić dostępność informacji o majątku dłużnika mogą być przetwarzane w innym celu.

21. W związku z powyższym EIOD zaleca, by wszelkie środki dotyczące dostępności informacji o majątku dłużnika przestrzegały zasady ograniczenia celów i by wszelkie niezbędne wyjątki były zgodne z warunkami określonymi w art. 13 dyrektywy 95/46/WE⁽²⁾.

Informowanie dłużników, prawa osoby, której dane dotyczą, i środki bezpieczeństwa

22. Poza kwestiami wspomnianymi powyżej, formułując ewentualne inicjatywy wynikające z omawianej zielonej księgi, należy również należycie uwzględnić następujące aspekty:

— zgodnie z sekcją IV dyrektywy 95/46/WE zasadnicze znaczenie ma odpowiednie poinformowanie osób, których dane dotyczą, o przetwarzaniu ich danych osobowych i o przysługujących im prawach. Oznacza to w szczególności, że dłużnikom należy przekazać odpowiednie informacje, bez względu na to, czy dane osobowe zostały uzyskane bezpośrednio od samych dłużników, czy też pośrednio od stron trzecich,

— należy zagwarantować prawo osoby, której dane dotyczą, do wglądu w dane osobowe i prawo do ich sprostowania, zgodnie z art. 12 dyrektywy 95/46/WE, a także prawo do sprzeciwienia się przetwarzaniu z ważkich, prawnie uzasadnionych względów. Z tej perspektywy można by przewidzieć środki ułatwiające korzystanie z tych praw kontekście transgranicznym⁽³⁾,

⁽¹⁾ Zob. strony 7–8 zielonej księgi.

⁽²⁾ Zob. opinię EIOD w sprawie zobowiązań alimentacyjnych, pkt 14–16, oraz opinię EIOD w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pkt 18–20.

⁽³⁾ Zob. np. opinię EIOD w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pkt 36–38, a także art. 6 komisijnego wniosku dotyczącego wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych pomiędzy państwami członkowskimi (COM(2005) 690 wersja ostateczna).

- należy przewidzieć stosowne środki techniczne i organizacyjne, zgodnie z art. 17 dyrektywy 95/46/WE, tak by zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa, jeśli chodzi o przekazywanie informacji między organami wykonującymi i dostęp do tych informacji. Bezpieczeństwo systemu należy wziąć pod uwagę już w momencie określania architektury systemu wymiany informacji.

III. PODSUMOWANIE

23. EIOD z zadowoleniem przyjmuje omawianą zieloną księgę i szerokie konsultacje, które przeprowadzono w jej sprawie, i zaleca, by:

- w ramach ewentualnych działań legislacyjnych wynikających z zielonej księgi zadbano o to, by przetwarzanie danych osobowych przez różnorodne organy wykonujące podyktowane było co najmniej jednym ze względów prawnych określonych w art. 7 dyrektywy 95/46/WE, w szczególności w lit. c) lub e),
- zasada proporcjonalności była należycie brana pod uwagę nie tylko w odniesieniu do elementów danych, które zostaną ujawnione przez dłużników, lecz również w odniesieniu do innych aspektów, takich jak czas,

przez który dane są przechowywane i udostępniane, podmioty mające dostęp do danych, jak i warunki udostępniania danych,

- wszelkie środki dotyczące dostępności informacji o majątku dłużnika były zgodne z zasadą ograniczenia celów i by wszelkie niezbędne wyjątki spełniały warunki określone w art. 13 dyrektywy 95/46/WE,
 - należycie uwzględniane były aspekty dotyczące przekazywania informacji dłużnikowi, praw osób, których dane dotyczą, i bezpieczeństwa przetwarzania.
24. EIOD chętnie wypowie się nieformalnie na temat projektów wniosków powstałych na podstawie zielonej księgi i oczekuje, że będzie proszony o opinię w sprawie wszelkich przyjętych wniosków legislacyjnych, zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

Sporządzono w Brukseli 22 września 2008 r.

Peter HUSTINX

Europejski Inspektor Ochrony Danych