

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming inzake het groenboek van de Commissie over efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaars — COM(2008) 128 definitief

(2009/C 20/01)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

Gelet op Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, met name op artikel 41,

Gezien het verzoek van de Europese Commissie om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001, dat op 10 maart 2008 is ontvangen,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

Raadpleging van de EDPS

1. De EDPS stelt het op prijs dat hij informeel wordt geraadpleegd over de ontwerpversie, omdat hij nu een aantal suggesties kan doen voordat het groenboek door de Commissie formeel wordt aangenomen.

2. Reeds in zijn beleidsnota „De EDPS als adviseur van de communautaire instellingen” heeft de EDPS gezegd dat hij niet alleen advies uitbrengt over formele voorstellen, maar zich ook kan uitspreken over voorafgaande documenten, zoals mededelingen en adviesaanvragen, waarop de beleidskeuzen uit de voorgestelde wetgeving berusten ⁽¹⁾. In die zin ook heeft de Commissie bij brief van 6 maart 2008 het advies van de EDPS ingewonnen.

3. Op dezelfde datum heeft de Commissie een publieke discussie geopend, en de betrokken partijen verzocht hun commentaar uiterlijk op 30 september 2008 in te dienen. Het onderhavige advies strekt ook tot aanvulling van die discussie. De EDPS is bereid de conceptvoorstellen die uit het groenboek resulteren informeel te becommentariëren, en gaat er vanuit dat hij overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 over elk formeel wetgevingsvoorstel wordt geraadpleegd.

Achtergrond van het groenboek en onderwerp van het advies

4. In het groenboek worden EU-maatregelen beoogd die „het vermogen van schuldenaars transparanter” zouden „kunnen maken” en „het recht van schuldeisers op informatie” zouden „kunnen versterken, een en ander met inachtneming van het recht op eerbiediging van het privé-leven van de schuldenaar”, overeenkomstig het bepaalde in Richtlijn 95/46/EG. Het groenboek omvat een grondige analyse van de huidige situatie en een hele reeks mogelijkheden om de gestelde doelen te bereiken.

⁽¹⁾ „De EDPS als adviseur van de communautaire instellingen voor wetgevingsvoorstellen en documenten die daarmee verband houden”, 18 maart 2005, zie de EDPS-website: www.edps.europa.eu

5. Dit advies zal daarom vooral richtinggevend zijn ten aanzien van de gegevensbeschermingsproblemen die kunnen opduiken in wetgevingsinitiatieven die voortvloeien uit het groenboek.
6. Allereerst zij erop gewezen dat de EDPS al enkele malen advies heeft uitgebracht over voorstellen die veel gelijkenis vertonen met die uit het onderhavige groenboekontwerp, met name op het gebied van onderhoudsverplichtingen ⁽¹⁾ en coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ⁽²⁾.
7. Deze initiatieven hebben talrijke elementen gemeen: het bevorderen en beheren van het persoonsgegevensverkeer, om de rechten van de burger in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht beter te beschermen; het werken met verschillende rechtssystemen en bevoegde nationale instanties; de garantie dat het persoonsgegevensverkeer beantwoordt aan de beschermingswetgeving, en dat dus niet alleen het grondrecht van de burger op gegevensbescherming, maar ook de kwaliteit van de gegevens wordt gehandhaafd.
8. De EDPS is van oordeel dat bepaalde elementen uit de genoemde adviezen en uit de onderstaande punten, ter zake nuttig zouden kunnen zijn.
11. De EDPS merkt op dat toestemming hier slechts in zeer beperkte mate bruikbaar is als rechtsgrond, aangezien de schuldenaar niet geneigd zal zijn erin toe te stemmen dat zijn persoonsgegevens worden verwerkt om zijn vermogen met het oog op rechtshandhaving transparant te maken. Daarentegen zou een specifieke — door de EU of de lidstaten — aan de handhavingsinstanties opgelegde juridische verplichting tot verwerking van de persoonsgegevens van schuldenaars niet alleen een adequate rechtsgrond in de zin van artikel 7, punt c), vormen, maar ook, behoudens duidelijke beschermingsgarantie, bevorderen dat de gegevens van de schuldenaar op een doeltreffende en eenvoudige wijze beschikbaar worden. Als alternatief zou een specifieke bepaling over het vervullen van een taak van algemeen belang in de zin van artikel 7, punt e), van de richtlijn kunnen worden ingevoerd.
12. De EDPS vindt dan ook dat wetgeving die in het kader van het groenboek tot stand komt, de verwerking van persoonsgegevens door de verschillende rechtshandhavingsinstanties duidelijk moet baseren op ten minste één van de rechtsgronden uit artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG ⁽³⁾.

II. TEN GRONDE

Verschillen tussen de lidstaten in rechtssysteem en in rechtsgronden voor persoonsgegevens-verwerking

9. Allereerst moet worden gewezen op het in het groenboek verwoorde inzicht dat er op het gebied van transparantie van schuldenaarsvermogen grote verschillen zijn tussen de nationale systemen, zowel ten aanzien van de rechtshandhavingsinstanties — dit kunnen zowel openbare overheden als professioneel bevoegde particulieren zijn — als in materieelrechtelijk opzicht. In het groenboek wordt geen harmonisatie ter zake overwogen, en dus moet er rekening mee worden gehouden dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen de handhavingsinstanties die voor de verwerking verantwoordelijk zijn.
10. Volgens Richtlijn 95/46/EG mogen de voor de verwerking verantwoordelijke instanties persoonsgegevens alleen verwerken met toestemming van de betrokkene of op een andere legitieme grondslag, zoals een wettelijke verplichting,
13. Evenredigheid is in dit verband cruciaal, in die zin dat de persoonlijke informatie over de schuldenaar in verhouding moet staan tot de omvang van de schuld, en niet langer mag worden bewaard dan nodig is in verband met het doel waarvoor zij wordt verzameld en verder wordt verwerkt ⁽⁴⁾.
14. De EDPS is dus ingenomen met de laatste zin van punt 4 b) — over de evenredigheidseis met betrekking tot de verklaring van de schuldenaar: „in de verklaring moeten geen gegevens worden opgenomen die niet dienend zijn voor het doel waarvoor zij zijn vereist. Wanneer de schuldenaar zou worden verplicht vooraf al zijn vermogensbestanddelen bekend te maken, zou dit veel schadelijker zijn voor zijn privé-leven dan wanneer hij zou worden verplicht alleen de strikt noodzakelijke gegevens te verstrekken indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.” In dezelfde zin moet ook de toegankelijkheid van de persoonsgegevens in verhouding staan tot het beoogde doel en aan bepaalde beperkingen worden onderworpen. Hieraan wordt

Evenredigheid

⁽¹⁾ Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming van 16 mei 2006 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen (PB C 242 van 7.10.2006, blz. 20).

⁽²⁾ Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming van 6 maart 2007 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (COM(2006) 16 def.) (PB C 91 van 26.4.2007, blz. 15).

⁽³⁾ Zie ook het advies van de EDPS over het dossier onderhoudsverplichtingen, punten 14-18, en het advies van de EDPS over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, punten 27-33.

⁽⁴⁾ Zie ook het advies van de EDPS over het dossier onderhoudsverplichtingen, punten 45-49, en het advies van de EDPS over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, punten 21-26.

al gerefereerd in de laatste zin van punt 4 c): om schuldenaars niet onnodig onder dwang te zetten, zou in een wettekst over de Europese vermogensverklaring de openbaarmaking van een dergelijke verklaring in een publiek register kunnen worden verboden. De EDPS merkt op dat in voorstellen betreffende een eventuele Europese lijst van schuldenaars speciaal zal moeten worden gelet op deze algemene verklaring, die een nadere specificering behoeft.

15. Met het oog hierop pleit de EDPS ervoor om terdege rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel, niet alleen ten aanzien van de vraag welke gegevens de schuldenaar moet verstrekken, maar ook in andere opzichten, bijvoorbeeld hoe lang de gegevens kunnen worden opgeslagen en bekendgemaakt, voor welke instanties ze toegankelijk zijn en hoe de informatie openbaar wordt gemaakt.

Doelbinding

16. Een ander belangrijk thema is het doelbindingsbeginsel, namelijk dat de gegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld, en vervolgens moeten worden verwerkt op een wijze die verenigbaar is met die doeleinden (artikel 6, lid 1, onder b), van Richtlijn 95/46/EG). Een complete en nauwkeurige definitie van de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens van de schuldenaar worden verwerkt zal dus een essentieel onderdeel zijn van elk voorstel over de transparantie van schuldenaarsvermogen.

17. Dit betekent bijvoorbeeld dat — zoals in voetnoot 26 van het ontwerp-groenboek is aangestipt — informatie over de schuldenaar die met het oog op de invordering van een schuld is ingewonnen, niet gebruikt mag worden voor een ander doel dan de tenuitvoerlegging van de titel waarover de schuldeiser beschikt.

18. Wel kunnen uitzonderingen op het doelbindingsbeginsel noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wetgevingsinitiatieven waarin bepaald is dat handhavingsinstanties bij derden (zoals belasting- of sociale zekerheidsdiensten) persoonsgegevens verzamelen die aanvankelijk voor een ander doel dan schuldinvoering zijn ingewonnen; te denken valt aan bevolkings-, sociale zekerheids- en belastingregistratie (zie punt II.2 van het groenboek). Een ander voorbeeld zijn met het oog op schuldinvoering verwerkte gegevens die nodig zijn voor andere doeleinden, zoals fiscale recherche of strafvervolgning.

19. Hier komt artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG aan de orde, dat aangeeft in welke gevallen een uitzondering op het doelbindingsbeginsel gerechtvaardigd kan zijn. In de onderhavige context betreft het met name strafvervolgning (lid 1, punt d), belastingen (punt e)), uitoefening van het openbaar gezag (punt f)), en bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (punt g)). Van deze mogelijkheden is op nationaal en EU-niveau al gebruik gemaakt in een

soortgelijk verband, zoals genoemd in het groenboek, met betrekking tot de toegang tot socialezekerheids- en belastingregisters en de samenwerking tussen nationale belastingdiensten⁽¹⁾. In bepaalde gevallen zijn extra garanties ingebouwd, zoals rechterlijke toetsing of toezicht van de overheid.

20. Artikel 13 van de richtlijn bepaalt echter dat de uitzonderingen alleen van toepassing zijn in geval van noodzaak, én op een wettelijke, door de EU of de lidstaten bepaalde grondslag. In dit verband verdient het aanbeveling dat er in uit het groenboek resulterende voorstellen voor wordt gezorgd de verwerking van persoonsgegevens die oorspronkelijk met een ander doel dan schuldinvoering zijn verzameld, uitdrukkelijk en duidelijk op een wettelijke grondslag wordt gebaseerd. Voorts kan worden overwogen om in wetgeving waarbij van het groenboek wordt uitgegaan, specifiek te vermelden onder welke voorwaarden gegevens die ter wille van de transparantie van het vermogen van schuldenaars zijn verzameld, ook voor een ander doel kunnen worden verwerkt.

21. In die zin pleit de EDPS ervoor om in regelgeving betreffende de transparantie van schuldenaarsvermogen het doelbindingsbeginsel in acht te nemen, en elke uitzondering hierop te laten beantwoorden aan de in artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG gestelde voorwaarden⁽²⁾.

Voorlichting van de schuldenaar, rechten van de betrokkene en beveiliging

22. Afgezien van het bovenstaande zal in eventuele maatregelen op basis van het groenboek ook terdege op het volgende moeten worden gelet:

— volgens afdeling IV van Richtlijn 95/46/EG moet de betrokkene beslist goed worden geïnformeerd omtrent de verwerking van zijn persoonsgegevens en omtrent zijn rechten. Dit houdt met name in dat de schuldenaar adequate informatie krijgt, ongeacht of de persoonsgegevens rechtstreeks van hem of indirect van derden afkomstig zijn;

— het recht van de betrokkene om toegang te krijgen tot zijn persoonsgegevens en deze te rectificeren (artikel 12 van de richtlijn), alsook zijn recht om zich op zwaarwegende en gerechtvaardigde gronden tegen verwerking van de gegevens te verzetten (artikel 14), moeten worden verzekerd. Aldus bezien, vallen misschien maatregelen te overwegen om deze rechten gemakkelijker te kunnen laten gelden in een grensoverschrijdend verband⁽³⁾;

⁽¹⁾ Blz. 7 en 8 van het groenboek.

⁽²⁾ Zie het advies van de EDPS over het dossier onderhoudsverplichtingen, punten 14-16, en het advies van de EDPS over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, punten 18-20.

⁽³⁾ Zie bv. het advies van de EDPS over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, punten 36-38, en artikel 6 van het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad betreffende uitwisselingen van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (COM(2005) 690 def.).

- passende technische en organisatorische maatregelen in de zin van artikel 17 van de richtlijn moeten worden getroffen om de gegevensuitwisseling tussen de handhavingsinstanties en de toegang tot de gegevens adequaat te beveiligen. De systeembeveiliging moet al een aandachtspunt zijn wanneer de architectuur van de informatie-uitwisseling wordt ontworpen.

III. CONCLUSIE

23. De EDPS is ingenomen met het groenboek en de uitvoerige raadpleging daarover, en beveelt het volgende aan:

- de wetgeving die in het kader van het groenboek tot stand komt zou de verwerking van persoonsgegevens door de verschillende rechtshandavingsinstanties duidelijk moeten baseren op ten minste één van de rechtsgronden uit artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, in het bijzonder de punten c) en/of e);
- er moet terdege rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel, niet alleen met de vraag welke gegevens de schuldenaar moet verstrekken, maar ook in andere opzichten, bijvoorbeeld hoe lang de gegevens kunnen worden opgeslagen en bekendgemaakt, voor

welke instanties ze toegankelijk zijn en hoe de informatie openbaar wordt gemaakt;

- in regelgeving betreffende de transparantie van schuldenaarsvermogen moet het doelbindingsbeginsel in acht worden genomen, en moet elke noodzakelijke uitzondering hierop beantwoorden aan de in artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG gestelde voorwaarden;
 - de voorlichting van de schuldenaar, de rechten van de betrokkene en de beveiliging van de verwerking zijn aspecten die de nodige aandacht verdienen.
24. De EDPS is bereid informeel commentaar te geven op conceptvoorstellen die uit het groenboek resulteren, en rekent erop dat hij overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 over elk formeel wetgevingsvoorstel wordt geraadpleegd.

Gedaan te Brussel, 22 september 2008.

Peter HUSTINX

*Europees toezichthouder voor
gegevensbescherming*