

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o pobudi Francoske republike za sklep Sveta o uporabi informacijske tehnologije na področju carin (5903/2/09 REV 2)

(2009/C 229/03)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

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

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 te 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⁽¹⁾,

ob upoštevanju Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ z dne 27. novembra 2008 o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu „Okvirni sklep 2008/977/PNZ“),

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⁽³⁾ ter zlasti člena 41 te uredbe —

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

Posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)

1. Pobuda Francoske republike z namenom sprejetja Sklepa Sveta o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene je bila 5. februarja 2009 objavljena v Uradnem listu⁽⁴⁾. ENVP za nasvet glede te pobude ni bil zaprosen niti s strani države, ki je pobudo predložila, niti s strani Sveta. Vendar pa je Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ENVP zaprosil, naj v okviru mnenja Evropskega parlamenta in v skladu s členom 41 Uredbe (ES) št. 45/2001 poda mnenje o omenjeni francoski pobudi. Čeprav je v podobnih primerih⁽⁵⁾ ENVP podal mnenje na lastno pobudo, je treba to mnenje razumeti tudi kot odziv na zaprosilo Evropskega parlamenta.
2. ENVP meni, da bi bilo treba to mnenje navesti v preambuli sklepa Sveta, tako kot so njegova mnenja že navedena v več pravnih instrumentih, sprejetih na podlagi predloga Komisije.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 350, 30.12.2008, str. 60.

⁽³⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽⁴⁾ UL C 29, 5.2.2009, str. 6.

⁽⁵⁾ Glej nedavno Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o pobudi 15 držav članic z namenom sprejetja sklepa Sveta o okrepitevi Eurojusta in spremembi Sklepa 2002/187/PNZ, UL C 310, 5.12.2008, str. 1.

3. Država članica, ki prevzame pobudo za zakonodajni ukrep v okviru naslova VI Pogodbe EU, sicer ni pravno zavezana zaprositi ENVP za nasvet, vendar pa veljavni predpisi sami tega ne izključujejo. ENVP obžaluje, da ga niti Francoska republika niti Svet v tem primeru nista zaprosila za mnenje.

4. ENVP poudarja, da zaradi sedanjega razvoja dogodkov v Svetu v zvezi s predlogom, pripombe iz tega mnenja temeljijo na različici predloga z dne 24. februarja 2009 (5903/2/09 REV 2), ki je objavljena na spletnih straneh Evropskega parlamenta⁽⁶⁾.

5. ENVP meni, da je treba utemeljitev same pobude in nekatere njene člene in mehanizme podrobneje razložiti. Obžaluje, da k pobudi ni priložena ocena učinka ali obrazložitveni memorandum. To je namreč nujen element, ki povečuje preglednost in bolj na splošno kakovost zakonodajnega postopka. Podrobna obrazložitev bi tudi poenostavila oceno vrste predlogov iz predloga sklepa Sveta, na primer glede nujnosti in upravičenosti dostopa do carinskega informacijskega sistema s strani Europola in Eurojusta.

6. ENVP je upošteval Mnenje 09/03, ki ga je 24. marca 2009 izdal carinski skupni nadzorni organ glede osnutka sklepa Sveta o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene.

Predlog in njegovo ozadje

7. Pravni okvir carinskega informacijskega sistema (v nadaljnjem besedilu „CIS“) trenutno urejajo instrumenti prvega in tretjega stebra. Pravni okvir tretjega stebra, ki ureja ta sistem, sestavljajo predvsem Konvencija z dne 26. julija 1995 o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu „Konvencija CIS“⁽⁷⁾) in protokolov z dne 12. marca 1999 in 8. marca 2003.

8. Sedanje ureditve glede varstva podatkov vključujejo uporabo Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznika glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov z dne 28. januarja 1981 (v nadaljnjem besedilu „Konvencija Sveta Evrope 108“). Poleg tega pa se v skladu s predlogom za CIS uporablja Okvirni sklep 2009/977/PNZ.

⁽⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm

⁽⁷⁾ UL C 316, 27.11.1995, str. 33.

9. Del sistema, ki sodi v prvi steber, ureja Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje ⁽¹⁾.
10. Namen konvencije CIS v skladu z njenim členom 2(2) je „s hitrim razširjanjem informacij pomagati pri preprečevanju, preiskovanju in preganjanju hudih kršitev nacionalnih zakonov, tako da se poveča učinkovitost sodelovanja in nadzornih postopkov carinskih uprav držav članic“.
11. V skladu s konvencijo CIS je carinski informacijski sistem sestavljen iz centralne podatkovne zbirke, ki je dostopna prek terminalov v vsaki državi članici. Drugi poglobljeni elementi pa so naslednji:
- Konvencija CIS določa, da CIS lahko vsebuje le podatke, vključno z osebnimi podatki, ki so potrebni za uresničitev njegovega cilja, in sicer v naslednjih kategorijah: (a) blago; (b) prevozna sredstva; (c) podjetja; (d) osebe; (e) trendi pri goljufijah; (f) razpoložljivost strokovnega znanja ⁽²⁾.
 - Države članice določijo podatke, ki se vnesejo v CIS v zvezi s tremi zadnjimi kategorijami, kolikor je to potrebno za doseganje cilja sistema. V dve zadnji kategoriji niso vključeni nobeni osebni podatki. Neposredni dostop do podatkov v CIS je rezerviran samo za nacionalne organe, ki jih imenujejo posamezne države članice. Ti nacionalni organi so carinske uprave, lahko pa so tudi drugi organi, ki so v skladu z zakoni, predpisi in postopki zadevne države članice pristojni za doseganje cilja iz Konvencije.
 - Države članice lahko uporabljajo podatke iz CIS samo za doseganje cilja iz Konvencije; vendar pa jih lahko uporabljajo tudi za upravne ali druge namene s predhodnim dovoljenjem države članice, ki jih je vnesla v sistem, in ob upoštevanju njenih pogojev za uporabo. Za nadzor dela CIS, ki sodi v tretji steber, je bil oblikovan skupni nadzorni organ.
12. Cilj francoske pobude, ki temelji na členu 30(1)(a) in členu 34(2) Pogodbe o Evropski uniji, je nadomestiti Konvencijo CIS ter protokol z dne 12. marca 1999 in protokol z dne 8. marca 2003, da bi se del sistema, ki sodi v tretji steber, uskladil z instrumenti iz prvega stebra.
13. Vendar pa predlog poseže dlje, saj njegov namen ni le nadomestitev besedila Konvencije CIS s sklepom Sveta. Predlog spreminja precejšnje število določb konvencije in razširja trenutni obseg dostopa do CIS tako, da dostop zagotovi tudi Europolu in Eurojustu. Poleg tega pa predlog vključuje tudi podobne določbe v zvezi z delovanjem CIS iz zgoraj omenjene Uredbe (ES) št. 766/2008, na primer glede vzpostavitve identifikacijske podatkovne baze carinskih datotek (poglavje VI).
14. Predlog tudi upošteva nove pravne instrumente, kot sta Okvirni sklep 2008/977/PNZ in Okvirni sklep 2006/960/PNZ z dne 13. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije ⁽³⁾.
15. Cilji predloga so med drugim naslednji:
- okrepitev sodelovanja med carinskimi upravami z določitvijo postopkov, s katerimi bodo lahko carinske uprave skupno ukrepale ter si izmenjavale osebne in druge podatke v zvezi z dejavnostmi nedovoljene trgovine, in sicer z uporabo novih tehnologij za upravljanje in prenos takšnih informacij. Te postopke obdelave urejajo določbe Konvencije Sveta Evrope 108, Okvirni sklep 2008/977/PNZ in načela iz Priporočila R (87) 15 Odbora ministrov Sveta Evrope z dne 17. septembra 1987, ki urejajo uporabo osebnih podatkov v policijskem sektorju,
 - izboljšanje dopolnjevanja z ukrepi v okviru sodelovanja z Europolom in Eurojustom tako, da se navedenima organoma omogoči dostop do CIS.
16. V zvezi s tem in v skladu s členom 1 predloga je cilj CIS „pomagati pri preprečevanju, odkrivanju in preganjanju hudih kršitev nacionalnih zakonov, tako da se omogoči čim hitrejši dostop do podatkov in posledično poveča učinkovitost postopkov sodelovanja in nadzornih postopkov carinskih uprav držav članic“. Ta določba v veliki meri odraža člen 2(2) Konvencije CIS.
17. Za doseg omenjenega cilja je bilo s predlogom razširjeno področje uporabe podatkov CIS, vključeno iskanje v sistemu ter omogočene strateške ali operativne analize. ENVP se seznanja z razširjenim ciljem in seznamom kategorij osebnih podatkov, ki se zbirajo in obdelujejo, ter razširitvijo seznama posameznikov, ki imajo neposreden dostop do CIS.

⁽¹⁾ UL L 82, 22.3.1997, str. 1.

⁽²⁾ V predlogu je dodana nova kategorija: (g) pridržanje, zaseg ali odvzem blaga.

⁽³⁾ UL L 386, 29.12.2006, str. 89.

Bistveni elementi mnenja

18. ENVP se zaradi nalog, ki jih opravlja kot nadzorni organ za osrednji del CIS, ki sodi v prvi steber, posebej zanima za pobudo in za razvoj dogodkov v okviru Sveta glede njene vsebine. ENVP poudarja potrebo po zagotavljanju skladnega in celovitega pristopa, da bi tako uskladili del sistema, ki sodi v prvi steber z delom sistema, ki sodi v tretji steber.
19. ENVP ugotavlja, da predlog vsebuje različne vidike temeljnih pravic, zlasti v zvezi z varovanjem osebnih podatkov pa tudi pravico do obveščenosti in drugimi pravicami oseb, na katere se nanašajo podatki.
20. ENVP v zvezi s sedanjim sistemom varstva podatkov iz konvencije CIS opozarja, da bi bilo treba več določb iz konvencije spremeniti in posodobiti, saj ne ustrezajo več trenutnim zahtevam in standardom varstva podatkov. ENVP ob tej priložnosti poudarja, da bi moralo biti zagotavljanje visoke ravni varstva osebnih podatkov in njegovo bolj učinkovito izvajanje v praksi, bistveni predpogoj za izboljšanje delovanja CIS.
21. Po uvodnih splošnih pripombah to mnenje obravnava predvsem vprašanja, ki so pomembna za varstvo osebnih podatkov, in sicer:
- zaščitni ukrepi za varstvo podatkov v sistemu,
 - identifikacijske podatkovne baze carinskih datotek,
 - dostop Eurojusta in Europolu do sistema (sorazmernost in nujnost dostopa, ki se zagotovi navedenima organoma),
 - nadzorni model za CIS kot celoto,
 - seznam organov, ki imajo dostop do CIS.
24. V tem mnenju je ENVP izpostavil, da je „za oblikovanje in dopolnitev različnih instrumentov, ki naj bi okrepili sodelovanje v Skupnosti, denimo CIS, (...) potrebno povečati delež osebnih podatkov, ki se bodo prvotno zbrali in zatem izmenjali z upravnimi organi držav članic ter, v nekaterih primerih, tudi s tretjimi državami. Obdelani osebni podatki, ki se bodo zatem izmenjali, lahko zajemajo informacije o posameznikovi domnevni ali dokazani udeležbi pri kršitvah carinskih ali kmetijskih predpisov. (...) Predlog pridobi še večji pomen, če pomislimo na vrsto zbranih in izmenjanih podatkov, zlasti glede suma kršitev s strani posameznikov, ter na končni namen in rezultat obdelave.“
- Potreba po strateškem pristopu k CIS kot celoti*
25. ENVP poudarja, da predlog v nasprotju s spremembami glede instrumentov iz prvega stebra, ki urejajo CIS, uvedeni z Uredbo 766/2008, zagotavlja celovito prenovno konvencije CIS, kar zakonodajalcu omogoča bolj globalen pregled celotnega sistema, ki temelji na skladnem in celovitem pristopu.
26. ENVP meni, da mora biti ta pristop usmerjen v prihodnost. Treba bi bilo ustrezno preučiti nov razvoj dogodkov, kot na primer sprejetje Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ in (možni) prihodnji začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe, ter ga upoštevati pri določanju vsebine predloga.
27. ENVP v zvezi z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe zakonodajalca opozarja, da je potrebna natančna analiza možnih vplivov, ki bi jih ukinitve stebrnega ustroja EU lahko imela na CIS, ko bo Lizbonska pogodba dejansko začela veljati, saj je sistem trenutno oblikovan na podlagi instrumentov iz prvega in tretjega stebra. ENVP obžaluje pomanjkanje pojasnil glede teh pomembnih dogodkov, ki bi v prihodnosti resno vplivali na pravni okvir, ki ureja CIS. Na splošno pa se ENVP sprašuje, ali ne bi bilo bolj primerno, če bi zakonodajalec z revizijo počakal na začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe, saj bi se tako izognili možni pravni negotovosti.

II. SPLOŠNE PRIPOMBE*Skladnost med deloma sistema iz prvega in tretjega stebra*

22. Kot že rečeno v uvodu, se ENVP posebej zanima za razvoj dogodkov v zvezi z delom CIS, ki sodi v tretji steber, saj ENVP v skladu z novo Uredbo (ES) št. 766/2008 Evropskega parlamenta in Sveta zaradi zagotavljanja pravičnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje že nadzira osrednji del CIS, ki sodi v prvi steber. ⁽¹⁾
23. V okviru navedenega želi ENVP zakonodajalca opozoriti, da je v zvezi z vprašanji glede nadzora dela CIS, ki sodi v prvi steber, že podal svoje pripombe, in sicer v številnih mnenjih, posebej pa v mnenju z dne 22. februarja 2007 ⁽²⁾.

ENVP poziva k skladnosti z drugimi obsežnimi sistemi

28. ENVP meni, da je nadomestitev celotne konvencije CIS tudi dobra priložnost za zagotovitev skladnosti CIS z drugimi sistemi in mehanizmi, ki so bili oblikovani po sprejetju konvencije. V zvezi s tem ENVP poziva k skladnosti, tudi glede nadzornega modela, z drugimi pravnimi instrumenti, posebej pa tistimi o vzpostavitvi schengenskega informacijskega sistema II in vizumskega informacijskega sistema.

⁽¹⁾ UL L 218, 13.8.2008, str. 48.

⁽²⁾ Mnenje z dne 22. februarja 2007 o Predlogu uredbe (COM(2006) 866 konč.) (UL C 94, 28.4.2007, str. 3).

Povezava z Okvirnim sklepom 2008/977/PNZ

29. ENVP pozdravlja dejstvo, da se v predlogu upošteva okvirni sklep o varstvu osebnih podatkov, saj se izmenjava podatkov med državami članicami odvija v okviru CIS. Člen 20 predloga jasno določa, da se v skladu s tem sklepom, če v njem ni drugače določeno, za varstvo podatkov, ki se izmenjujejo, uporablja okvirni sklep 2008/977/PNZ. ENVP hkrati opozarja, da se predlog sklicuje na okvirni sklep tudi v drugih določbah, na primer v členu 4(5), kjer je navedeno, da se osebni podatki iz člena 6 Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ ne vnesejo v sistem, v členu 8 v zvezi z uporabo podatkov iz CIS samo za doseganje cilja iz člena 1(2), v členu 22 predloga o pravicah oseb glede osebnih podatkov v CIS ter v členu 29 o odgovornostih in obveznostih.
30. ENVP meni, da so načela in koncepti iz navedenega okvirnega sklepa v zvezi s CIS ustrezni in bi jih bilo zato treba zaradi pravne varnosti in skladnosti med pravnimi ureditvami tudi uporabljati.
31. Poleg tega pa ENVP poudarja, da bi moral zakonodajalec v obdobju pred polnim izvajanjem Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ v skladu z njegovimi končnimi določbami zagotoviti ustrezna jamstva, da v sistemu za varstvo podatkov ne bi nastala vrzel. Povedano drugače želi ENVP poudariti, da daje prednost pristopu, v skladu s katerim bi se potrebni in ustrezni zaščitni ukrepi vzpostavili še pred začetkom nove izmenjave podatkov.

III. POSEBNE OPOMBE

Zaščitni ukrepi za varstvo podatkov

32. ENVP meni, da je učinkovito izvajanje pravice do varstva podatkov in pravice do informacij ključnega pomena za pravilno delovanje CIS. Zaščitni ukrepi za varstvo podatkov ne zagotavljajo le učinkovitega varstva posameznikov, katerih podatki se obdelujejo v CIS, temveč bi morala tudi omogočiti pravilno in bolj učinkovito delovanje sistema.
33. ENVP zakonodajalca opozarja na dejstvo, da je potreba po močnih in učinkovitih zaščitnih ukrepih za varstvo podatkov še toliko bolj očitna, če upoštevamo, da je CIS podatkovna baza, ki temelji bolj na „sumih“ kot na obsodbah ali drugih pravnih ali administrativnih odločbah. To se odraža v členu 5 predloga, ki določa naslednje: „Podatki v kategorijah iz člena 3 se vnesejo v carinski informacijski sistem samo za namene vpogleda in poročanja, prikritega nadzora, posebnih kontrol in poizvedb v sistemih ter strateške ali operativne analize. Za predlagane ukrepe (...) se smejo osebni podatki (...) vnesti samo, če predvsem na podlagi predhodnih nezakonitih dejavnosti obstajajo dejanski dokazi, da je zadevna oseba resno kršila, resno krši ali bo resno kršila nacionalne zakone.“ Zaradi te lastnosti CIS mora predlog v zvezi z varstvom osebnih

podatkov in kontrolnimi mehanizmi vsebovati uravnotežene, učinkovite in dopolnjene zaščitne ukrepe.

34. ENVP glede posebnih določb predloga, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov, opaža prizadevanja zakonodajalca za zagotovitev večjega števila zaščitnih ukrepov, kot jih vsebuje konvencija CIS. Vendar pa ima ENVP v zvezi z določbami o varstvu podatkov več resnih pomislekov, in sicer predvsem glede uporabe načela omejitve namena.
35. V zvezi s tem je treba omeniti tudi, da pripombe glede zaščitnih ukrepov za varstvo podatkov v tem mnenju niso omejene samo na določbe, ki spreminjajo ali razširjajo področje uporabe konvencije CIS, temveč se nanašajo tudi na dele, ki so prepisani iz trenutnega besedila konvencije. Razlog za to je, kot je že omenjeno v splošnih opombah, da po mnenju ENVP nekatere določbe konvencije ne ustrezajo več sedanjim zahtevam varstva podatkov, zato je francoska pobuda dobra priložnost za ponovni pregled celotnega sistema in zagotovitev ustrezne ravni varstva podatkov, ki ustreza ravni varstva iz dela sistema iz prvega stebra.
36. ENVP z zadovoljstvom ugotavlja, da se v CIS lahko vnese le zaključen in izčrpen seznam osebnih podatkov. Pozdravlja tudi dejstvo, da v primerjavi s konvencijo CIS predlog zagotavlja širšo opredelitev pojma „osebni podatki“. V skladu s členom 2(2) „osebni podatki pomenijo katero koli informacijo v zvezi s fizično osebo, na katero se nanašajo podatki, ki je določena ali določljiva (oseba, na katero se nanašajo podatki); določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto“.

Omejitev namena

37. Primer določb, ki bi lahko povzročile resne pomisleke glede varstva podatkov, je v členu 8 predloga, ki določa, da „države članice lahko podatke iz carinskega informacijskega sistema uporabljajo samo za doseganje cilja iz člena 1(2); uporabljajo pa jih lahko tudi za upravne ali druge namene s predhodnim dovoljenjem države članice, ki jih je ta država članica določila. Ta druga uporaba mora biti skladna z zakoni, predpisi in postopki države članice, ki jih želi uporabljati, in v skladu s členom 3(2) okvirnega sklepa 2008/977/PNZ.“ Ta določba, ki se nanaša na uporabo podatkov CIS, je bistvenega pomena za strukturo sistema in ji je zato treba nameniti posebno pozornost.
38. Člen 8 predloga se sklicuje na člen 3(2) Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ, ki obravnava „načela zakonitosti, sorazmernosti in namena“. Člen 3 okvirnega sklepa določa naslednje:

„1. Pristojni organi lahko osebne podatke zbirajo le za posebne, jasno določene in zakonite namene v okviru svojih nalog, obdelujejo pa jih lahko le za namen, za katerega so bili ti osebni podatki zbrani. Obdelava podatkov je zakonita in primerna, ustrezna in ne preobsežna v zvezi z nameni, za katere so bili zbrani.

2. Nadaljnja obdelava za drug namen je dovoljena, če:

- (a) ni nezdružljiva z nameni, za katere so bili podatki zbrani;
- (b) so pristojni organi pooblaščenici za zbiranje takšnih podatkov za takšen drug namen v skladu s z veljavnimi pravnimi predpisi ter
- (c) je obdelava potrebna in sorazmerna za takšen drug namen.“

39. ENVP ne glede na uporabo člena 3(2) Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ, ki določa splošne pogoje, v skladu s katerimi je obdelava za drug namen dovoljena, opozarja, da določba iz člena 8 predloga, ki omogoča uporabo podatkov iz CIS za *upravne ali druge namene*, ki pa v predlogu niso opredeljeni, povzroča zaskrbljenost glede skladnosti z zahtevami varstva podatkov in zlasti z načeli omejitve namena. Poleg tega pa instrument iz prvega stebra ne dopušča takšne splošne uporabe. ENVP zato poziva, da se opredeli, za katere namene je uporaba podatkov mogoča. To je s stališča varstva podatkov bistvenega pomena, saj se tiče osnovnih načel uporabe podatkov v drugih obsežnih sistemih: „podatki se lahko uporabljajo samo za natančno opredeljene in omejene namene, ki jih ureja pravni okvir“.

Prenos podatkov v tretje države

40. Člen 8(4) predloga obravnava podatke, ki se pošljejo tretjim državam ali mednarodnim organizacijam. Ta določba navaja naslednje: „Podatki iz carinskega informacijskega sistema se lahko s predhodnim dovoljenjem države članice, ki jih je vnesla v sistem, in ob upoštevanju pogojev, ki jih je ta določila, pošljejo (...) tretjim državam in mednarodnim ali regionalnim organizacijam, ki jih želijo uporabiti. Vse države članice sprejmejo posebne ukrepe za zagotovitev varstva podatkov pri pošiljanju službam, ki so zunaj njenega ozemlja. Podrobnosti o teh ukrepih se morajo sporočiti skupnemu nadzornemu organu iz člena 25“.
41. ENVP ugotavlja, da se v zvezi z navedenim uporablja člen 11 okvirnega sklepa o varstvu osebnih podatkov. Vendar je treba poudariti, da so zaradi zelo splošne narave uporabe določbe iz člena 8(4) predloga, ki državam članicam omogoča, da pošiljajo podatke iz CIS tretjim državam in mednarodnim ali regionalnim organizacijam, ki jih želijo uporabiti, zaščitni ukrepi iz te določbe z vidika varstva osebnih podatkov vsekakor nezadostni. ENVP poziva, naj se člen 8(4) ponovno preuči, da bi tako zagotovili enoten

sistem ocenjevanja ustreznosti s pomočjo ustreznega mehanizma; pri takem ocenjevanju bi lahko na primer sodeloval odbor, omenjen v členu 26 predloga.

Drugi zaščitni ukrepi za varstvo podatkov

42. ENVP se z zadovoljstvom seznanja z določbami o spreminjanju podatkov (poglavje IV, člen 13), ki so pomemben element načela kakovosti podatkov. ENVP predvsem pozdravlja razširjeno in spremenjeno področje uporabe te določbe, ki v primerjavi s Konvencijo CIS omogoča tudi popraviljanje ali brisanje podatkov. Člen 13(2) na primer določa, da če država članica, ki je zagotovila podatke, ali Europol opazita ali sta opozorjena, da so podatki, ki sta jih vnesla, dejansko netočni ali pa so bili vneseni ali shranjeni v nasprotju s tem sklepom, te podatke spremenita, dopolnita, popravita ali izbriseva ter o tem ustrezno obvestita druge države članice in po potrebi Europol.
43. ENVP se seznanja z določbami iz poglavja V o hrambi podatkov, ki v glavnem temelji na Konvenciji CIS in med drugim zagotavlja časovne okvire za hrambo podatkov, ki so bili preneseni iz CIS.
44. Poglavje IX (Varstvo osebnih podatkov) odraža veliko število določb iz konvencije CIS. Vendar pa prinaša tudi bistveni spremembi, in sicer uporabo okvirnega sklepa o varstvu osebnih podatkov v okviru CIS in navedbo v členu 22 predloga: „Pravice oseb glede osebnih podatkov v carinskem informacijskem sistemu, zlasti njihova pravica do dostopa, popraviljanja, izbrisa ali blokiranja teh podatkov, se uveljavljajo v skladu z zakoni, predpisi in postopki, s katerimi država članica, v kateri se nanje sklicujejo, izvaja okvirni sklep 2008/977/PNZ“. V zvezi z navedenim ENVP želi poudariti predvsem pomen ohranitve postopka, v skladu s katerim lahko posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, uveljavljajo svoje pravice in zaprosijo za dostop v vsaki državi članici. ENVP bo podrobno preučil dejansko izvajanje te pomembne pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.
45. Predlog tudi razširja področje uporabe konvencije CIS v zvezi s prepovedjo prepisovanja podatkov iz CIS v druge nacionalne datoteke. V konvenciji CIS je v členu 14(2) navedeno, da se „osebni podatki, ki so jih vključile druge države članice, ne smejo prenašati iz carinskega informacijskega sistema v druge nacionalne datoteke.“ V členu 21(3) predloga pa je takšno prepisovanje dovoljeno, in sicer „v primeru prepisa v sisteme za obvladovanje tveganj, ki se uporabljajo za usmerjanje carinskih kontrol na nacionalni ravni, ali prepisa v sisteme operativnih analiz, ki omogočajo usklajevanje ukrepov.“ ENVP se v zvezi s tem strinja s pripombami skupnega nadzornega organa za CIS ki so podane v Mnenju 09/03, zlasti glede „sistemov za obvladovanje tveganj“ ter potrebe po natančnejši določitvi, kdaj in pod katerimi pogoji bi bilo prepisovanje, ki je dovoljeno v členu 21(3), mogoče.

46. ENVP pozdravlja določbe o varnosti, ki so bistvenega pomena za učinkovito delovanje CIS (poglavje XII).

Identifikacijska podatkovna baza carinskih datotek

47. Predlog vsebuje dodatne določbe o identifikacijski podatkovni bazi carinskih datotek (členi 16 do 19), kar odraža vzpostavitev identifikacijske podatkovne baze carinskih datotek v instrumentu, ki sodi v prvi steber. Čeprav ENVP ne dvomi o potrebi po takšnih novih podatkovnih bazah v okviru CIS, opozarja na potrebo po ustreznih zaščitnih elementih za varstvo podatkov. V zvezi z navedenim ENVP pozdravlja dejstvo, da se izjema iz člena 21(3) ne uporablja za identifikacijske podatkovne baze carinskih datotek.

Dostop do CIS s strani Europol in Eurojusta

48. Predlog Evropskemu policijskemu uradu (Europol) in Uradu za evropsko pravosodno sodelovanje (Eurojust) omogoča dostop do sistema.
49. ENVP najprej izpostavlja potrebo po jasni opredelitvi namena dostopa in oceni sorazmernosti in nujnosti njegove razširitve. Informacije o tem, zakaj je treba omogočiti dostop do sistema Europolu in Eurojustu, niso na voljo. ENVP tudi poudarja, da v zvezi z dostopom do podatkovnih baz, funkcionalnostjo in obdelavo osebnih podatkov obstaja jasna potreba po predhodni oceni, in sicer ne samo glede koristnosti takega dostopa temveč tudi glede dejanske in dokazane nujnosti takšnega predloga. ENVP poudarja, da v zvezi s tem niso bile predložene nobene utemeljitve razlogov.
50. ENVP se tudi zavzema za jasno opredelitev točno določenih nalog, zaradi katerih se lahko Europolu in Eurojustu omogoči dostop do podatkov.
51. V skladu s členom 11 je „Europol v okviru svojih pristojnosti in zaradi izpolnjevanja nalog upravičen do dostopa do podatkov, vnesenih v carinski informacijski sistem in jih lahko neposredno preveri, lahko pa tudi sam vnese podatke v sistem“.
52. ENVP pozdravlja omejitve, ki jih je predlog uvedel, in sicer:

- uporaba podatkov iz CIS je možna, če država članica, ki je vnesla podatke v sistem, to dovoli,
- omejitve pri pošiljanju informacij tretjim državam s strani Europol (spet le s soglasjem države članice, ki je podatke vnesla v sistem),
- dostop do CIS je omejen (samo pooblaščen osebje),
- dejavnosti Europol nadzoruje skupni nadzorni organ Europol.

53. ENVP bi želel tudi opozoriti, da bi bilo ob vsakršnem sklicevanju predloga na konvencijo o Europolu treba upoštevati tudi sklep Sveta, v skladu s katerim bo 1. januarja 2010 Europol postal agencija EU.

54. Člen 12 predloga obravnava dostop Eurojusta do CIS. V členu je navedeno naslednje: „Ob upoštevanju poglavja IX tega sklepa so nacionalni člani Urada za evropsko pravosodno sodelovanje (Eurojust) in njihovi pomočniki v okviru svojih pristojnosti in zaradi izvajanja svojih nalog upravičeni do dostopa do podatkov, vnesenih v carinski informacijski sistem v skladu s členi 1, 3, 4, 5 in 6, in jih lahko preverijo“. Predlog v zvezi s soglasjem države članice, ki je podatke vnesla v sistem, zagotavlja mehanizme, ki so podobni mehanizmu, predvidenim za Europol. Zgoraj navedene pripombe glede potrebe po utemeljitvi nujnosti zagotovitve dostopa ter ustreznih in nujnih omejitev, če se tak dostop omogoči, veljajo tudi za Eurojust.

55. ENVP pozdravlja omejitev dostopa do CIS samo na nacionalne člane, njihove namestnike ali pomočnike. ENVP pa kljub temu opazuje, da člen 12(1) navaja samo nacionalne člane in pomočnike, drugi odstavek člena 12 pa navajajo tudi namestnike nacionalnih članov. Zakonodajalec bi moral v zvezi z navedenim zagotoviti jasnost in doslednost.

Nadzor – na poti k skladnemu, doslednemu in celovitemu pristopu

56. ENVP v zvezi s predlaganim nadzorom nad delom CIS, ki sodi v tretji steber, zakonodajalca opozarja, da je treba zagotoviti dosleden in celovit nadzor nad celotnim sistemom. Zaradi pravne jasnosti in praktičnih razlogov bi bilo treba upoštevati zapleten pravni okvir, ki ureja CIS in temelji na dveh pravnih podlagah, ter se izogniti dvema različnima nadzornima modeloma.
57. ENVP v skladu z že navedenim trenutno nadzoruje osrednji del dela sistema, ki sodi v prvi steber. To je v skladu s členom 37 Uredbe Sveta (ES) št. 515/97, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 766/2008, ki določa, da „Evropski nadzornik za varstvo podatkov nadzoruje skladnost CIS z Uredbo (ES) št. 45/2001“. ENVP ugotavlja, da nadzorni model, kakor je opredeljen v francoskem predlogu, ne upošteva te vloge. Nadzorni model temelji na vlogi skupnega nadzornega organa za CIS.
58. Čeprav ENVP ceni delo, ki ga opravlja skupni nadzorni organ za CIS, izpostavlja dva razloga, zaradi katerih bi bilo treba uporabljati usklajeni nadzorni model, ki je skladen z njegovimi trenutnimi nadzornimi nalogami na področju drugih obsežnih sistemov. Prvi razlog je ta, da bi takšen model zagotovil notranjo skladnost med deloma sistema, ki sodita v prvi in v tretji steber. Drugi pa je, da bi model zagotovil tudi skladnost z modeli, oblikovanimi v okviru drugih obsežnih sistemov. Zato ENVP svetuje, da bi se model, ki je podoben modelu za SIS II („usklajen nadzor“ ali „večstopenjski model“), uporabljal za celotni CIS. Kakor je omenjeno v mnenju ENVP glede dela CIS, ki sodi v prvi steber, je „evropski zakonodajalec v okviru SIS II izbral racionalizacijo nadzornega modela, saj je za sistem tako v okviru prvega kot tudi tretjega stebra uporabil enak, zgoraj opisan večstopenjski model“.

59. ENVP meni, da bi bila najboljša rešitev, ki bi to omogočala, uvedba bolj enotnega sistema nadzora, in sicer že preizkušenega modela, ki temelji na treh stopnjah: na nacionalni ravni organi za varstvo podatkov, na centralni ravni ENVP, obe ravni pa sta med seboj usklajeni. ENVP je prepričan, da je nadomestitev Konvencije CIS enkratna priložnost za zagotovitev poenostavitve in večje usklajenosti na področju nadzora, kar je povsem v skladu z drugimi obsežnimi sistemi (VIS, SIS II, Eurodac).
60. Ne nazadnje usklajeni nadzorni model tudi bolj upošteva spremembe, ki bodo uvedene, ko bo začela veljati Lizbonska pogodba, ter odpravo stebrne strukture EU.
61. ENVP se ne opredeljuje glede vprašanja, ali bi bilo zaradi vključitve usklajenega nadzornega modela treba spremeniti instrument prvega stebra, ki ureja CIS, in sicer Uredbo (ES) št. 766/2008, zakonodajalca pa kljub temu opozarja, da bi bilo to vprašanje treba analizirati, med drugim tudi z vidika pravne doslednosti.
- Seznam organov, ki imajo dostop do CIS*
62. Člen 7(2) določa, da vsaka država članica pošlje drugim državam članicam in odboru iz člena 26 seznam pristojnih organov, ki jih je pooblastila za neposreden dostop do CIS, pri čemer za vsak organ določi, do katerih podatkov lahko ima dostop in za katere namene.
63. ENVP opozarja na dejstvo, da predlog določa le, da bi si morale države članice izmenjevati podatke o pristojnih organih, ki imajo dostop do CIS, ter v zvezi s tem obvestiti tudi odbor iz člena 26, vendar pa v predlogu ni predviden seznam pristojnih organov. To je obžalovanja vredno, saj bi objava seznama pripomogla k boljši preglednosti in vzpostavila praktično orodje za učinkovit nadzor sistema, na primer s pomočjo pristojnih organov za varstvo podatkov.
65. Obžaluje pomanjkanje obrazložitvenih dokumentov, ki bi zagotovili nekatera nujna pojasnila in informacije glede ciljev ter posebnosti nekaterih določb predloga.
66. ENVP poziva, da bi se v predlogu več pozornosti namenilo potrebi po posebnih zaščitnih ukrepih za varstvo podatkov. Meni, da obstaja veliko število vprašanj, v zvezi s katerimi bi bilo treba zagotoviti boljše praktično izvajanje zaščitnih ukrepov za varstvo podatkov, in sicer zlasti glede uporabe omejitve namena v zvezi z uporabo podatkov iz CIS. ENVP meni, da je to bistven predpogoj za izboljšanje delovanja CIS.
67. ENVP poziva, da bi se v predlog vnesel usklajen nadzorni model. Treba je opozoriti, da ENVP trenutno nadzira del sistema, ki sodi v prvi steber. ENVP poudarja, da je zaradi skladnosti in doslednosti tudi za del sistema, ki sodi v tretji steber, najboljši pristop uporaba usklajenega nadzornega modela. Ta model bi, kjer je to potrebno in ustrezno, zagotovil tudi skladnost z drugimi pravnimi instrumenti, ki urejajo vzpostavitev in/ali uporabo drugih obsežnih sistemov IT.
68. ENVP poziva k natančnejši obrazložitvi glede potrebe in sorazmernosti dostopa Europolu in Eurojusta. Poudarja, da v predlogu manjkajo pojasnila glede tega vprašanja.
69. ENVP tudi vztraja, da je treba okrepiti določbo iz člena 8(4) predloga v zvezi s pošiljanjem podatkov tretjim državam ali mednarodnim organizacijam. To zajema tudi potrebo po zagotovitvi enotnega sistema za ocenjevanje ustreznosti.
70. ENVP poziva k vključitvi določbe o objavi seznama organov, ki imajo dostop do CIS, da bi tako povečali preglednost in olajšali nadzor nad sistemom.

IV. ZAKLJUČKI

64. ENVP podpira predlog sklepa Sveta o uporabi informacijske tehnologije na področju carin. Poudarja, da zaradi še trajajočega zakonodajnega dela v okviru Sveta, njegove pripombe ne temeljijo na končni različici besedila predloga.

V Bruslju, 20. aprila 2009

Peter HUSTINX
Evropski nadzornik za varstvo podatkov