



Il GEPD in quanto consulente delle istituzioni comunitarie sulle proposte legislative e sui documenti connessi

Documento orientativo

BRUXELLES, 18 marzo 2005

Il GEPD in quanto consulente delle istituzioni comunitarie sulle proposte legislative e sui documenti connessi

Documento orientativo

1. Obiettivo del presente documento

Il presente documento intende precisare come opera il GEPD per assolvere il proprio compito in maniera efficace quando è consultato su proposte legislative.

Il GEPD si propone di diventare un consulente autorevole che contribuisce alla qualità della legislazione dell'Unione europea per quanto riguarda le questioni attinenti al trattamento dei dati personali. Nel presentare questo documento orientativo, il GEPD vuole assumere il ruolo di attore affidabile e solido del processo legislativo. Questo documento orientativo costituisce un importante passo verso il riconoscimento di tale ruolo e rafforza l'efficacia del ruolo del GEPD in quanto consulente su proposte legislative.

Gli orientamenti definiti nel presente documento si articolano in tre elementi: la portata della funzione consultiva del GEPD, la sostanza degli interventi e l'approccio e i metodi di lavoro.

Da ultimo, ma non per importanza, il presente documento riguardante la consultazione su proposte legislative non va considerato isolatamente. Il documento è stato annunciato nella prima relazione annuale del GEPD e sarà seguito da altri documenti in cui il GEPD illustrerà come intenda adempiere alle varie funzioni conferitegli dal regolamento (CE) n. 45/2001.

2. Quadro generale

2.1. Compiti del GEPD

Il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001) istituisce un'autorità di controllo indipendente denominata garante europeo della protezione dei dati (abbreviato in GEPD). Nell'adottare questo regolamento, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno attuato le disposizioni dell'articolo 286 del trattato CE.

Istituito come autorità indipendente, il GEPD, a norma dell'articolo 41 del regolamento (CE) n. 45/2001, ha il compito di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, segnatamente del diritto alla vita privata, da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari (nel settore del trattamento dei dati personali). Nel considerando 17 del regolamento, il legislatore comunitario indica al GEPD come debba intendere il compito assegnatogli: "L'efficacia della tutela delle persone in relazione al trattamento dei dati personali nell'Unione presuppone la coerenza delle norme e delle procedure applicabili in materia ad attività inserite in quadri giuridici diversi." ¹

¹ Per completezza si può aggiungere che il considerando 16 precisa i compiti di sorveglianza del GEPD non si applicano ad organismi istituiti al di fuori dell'ambito comunitario (quali gli organismi istituiti nell'ambito del terzo pilastro del trattato UE). Il presente documento orientativo non riguarda i compiti di sorveglianza.

L'articolo 41 attribuisce al GEPD due compiti:

- egli è incaricato di sorvegliare e garantire il trattamento dei dati personali da parte di un'istituzione o di un organismo comunitario;
- egli è incaricato di fornire alle istituzioni e agli organismi comunitari nonché agli interessati pareri su tutte le questioni relative al trattamento dei dati personali. Più precisamente, conformemente all'articolo 46, lettera d) del suddetto regolamento, egli consiglia le istituzioni e gli organismi comunitari, di propria iniziativa o su richiesta. Allorché si tratta di proposte legislative comunitarie, l'articolo 28, paragrafo 2 prevede che la Commissione consulti il GEPD "al momento dell'adozione di una proposta legislativa sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone in relazione al trattamento di dati personali".

Il presente documento orientativo riguarda unicamente il secondo dei compiti menzionati e prende in esame la funzione consultiva del GEPD su proposte legislative e sui documenti connessi. Esso non riguarda i pareri formulati dal GEPD prima che le istituzioni comunitarie adottino regolamentazioni interne (cfr. articolo 46, lettera d)), né i pareri su misure amministrative adottate dalle istituzioni o dagli organismi comunitari.

2.2. La funzione consultiva del GEPD nel suo contesto

La funzione consultiva del GEPD sulle proposte legislative e sui documenti connessi va interpretata tenendo conto

- a) dell'importanza crescente della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'integrazione europea;
- b) della necessità di coerenza quale elemento costitutivo di un'efficace tutela dei dati;
- c) del fatto che il GEPD opera nel contesto specifico della CE e dell'UE in cui coesistono competenze comunitarie e nazionali;
- d) degli obiettivi strategici 2005-2009 della Commissione ¹

In merito al punto a): l'Unione europea è fondata sul rispetto dei diritti fondamentali, come sancito dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea. Nel corso degli anni l'importanza della protezione dei diritti fondamentali è cresciuta. Il trattato di Amsterdam prevedeva l'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia; in occasione del trattato di Nizza è stata proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'UE; la Corte di giustizia delle Comunità europee insiste sempre più sull'importanza dei diritti fondamentali nel quadro dell'azione comunitaria. La protezione dei dati personali, che comprende un controllo esercitato da un'autorità indipendente, è stata riconosciuta nella Carta dei diritti fondamentali come un diritto fondamentale avente lo stesso valore del rispetto della vita privata e familiare. Il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 ha riaffermato l'importanza della protezione dei diritti fondamentali nel programma dell'Aia ("rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea") come ha fatto la Commissione nei suoi obiettivi strategici 2005-2009.

Nel prossimo futuro l'importanza dei diritti fondamentali sarà ancora più preminente in virtù del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. L'Unione europea aderirà quindi alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il programma dell'Aia afferma inoltre che la Costituzione ha già rappresentato un orientamento per quanto riguarda il livello di ambizione del Consiglio europeo nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia.

¹ Comunicazione del 26 gennaio 2005, doc. COM (2005) 12 final.

In merito al punto b): la coerenza va considerata come un elemento indispensabile per raggiungere un livello elevato di protezione dei dati su scala europea. Per assicurare la coerenza dei livelli di protezione negli Stati membri l'articolo 286 è stato inserito nel trattato CE. Il regolamento (CE) n. 45/2001 prevede strumenti per migliorare la coerenza a livello europeo (si veda ad esempio l'elenco delle funzioni del GEPD di cui all'articolo 46 del regolamento).

Vi è una seconda ragione per la quale il GEPD pone l'accento sulla coerenza. È indispensabile un'interpretazione coerente delle questioni relative alla protezione dei dati. Un approccio coerente di tali questioni costituisce una condizione preliminare perché la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo prestino costantemente attenzione agli interessi legittimi degli interessati. Il che ci porta al punto c).

In merito al punto c): La protezione dei dati personali nell'Unione europea è in gran parte controllata dalle autorità nazionali incaricate della protezione dei dati previste dall'articolo 28 della direttiva 95/46/CE. Le competenze di controllo del GEPD si limitano al trattamento dei dati da parte delle istituzioni comunitarie. Questa situazione rispecchia la ripartizione delle competenze a livello europeo e a livello nazionale prevista dal trattato CE. Il coordinamento orizzontale delle attività delle autorità nazionali si realizza nell'ambito del Gruppo dell'articolo 29 che formula anche pareri su talune proposte della Comunità.

Nel quadro del titolo VI del trattato UE (in prosieguo il "terzo pilastro") sono state istituite alcune autorità di controllo comuni con compiti specifici (controllo della protezione dei dati nel quadro del Sistema di informazione Schengen, del Sistema informativo doganale, dell'Europol e dell'Eurojust), ma finora queste autorità non hanno contribuito sistematicamente alle proposte legislative.

Questa ripartizione delle competenze funziona in materia di controlli ma non è sufficientemente adeguata per quanto riguarda la funzione consultiva sulle proposte legislative europee. Per sua natura, la legislazione europea incide sia a livello europeo che a livello nazionale. Vi è pertanto il rischio di sovrapposizioni, o addirittura di pareri contraddittori, e di importanti lacune nel quadro del terzo pilastro.

In merito al punto d): la Commissione chiede nei suoi obiettivi strategici un partenariato per il rinnovamento europeo. IL GEPD intende essere un partner responsabile del legislatore europeo (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo), nel settore di sua competenza. Egli può contribuire alla realizzazione di alcuni degli obiettivi menzionati dalla Commissione: legislazione di alta qualità, ponendo l'accento sulla proporzionalità e sulle valutazioni di impatto, utilizzo responsabile delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC), efficace protezione dei diritti dell'uomo e approccio strategico delle questioni di sicurezza.

Per concludere, nell'ambito della sua funzione consultiva, il GEPD prenderà come punto di partenza un elevato livello di protezione dei diritti fondamentali (conformemente alle osservazioni formulate al punto a)), ponendo l'accento sulla coerenza (conformemente alle osservazioni formulate ai punti b) e c)) e tenendo debitamente conto degli obiettivi strategici formulati dalla Commissione.

3. Portata della funzione consultiva del GEPD

Il GEPD intende la sua funzione consultiva come segue:

- a) fornisce consulenza alle istituzioni comunitarie sulle proposte legislative e sui documenti connessi;
- b) emette pareri su tutte le proposte che incidono in maniera significativa sulla protezione dei diritti e delle libertà delle persone riguardo al trattamento dei dati personali;
- c) fornisce altresì pareri sulla legislazione nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea (ossia al di fuori del campo di applicazione del trattato CE).

Questa interpretazione ampia della funzione consultiva deriva dalle prospettive esposte al paragrafo 2.

In merito al punto a): in virtù del trattato CE, la legislazione assume la forma di una direttiva o di un regolamento. In vari casi la proposta formale della Commissione è preceduta da un documento di consultazione e/o da una comunicazione. Il GEPD non fornisce unicamente pareri sulle proposte formali, egli può anche reagire ai documenti che le precedono e che servono da base per le scelte politiche operate nelle proposte legislative.

La funzione consultiva del GEPD si estende anche:

- all'attuazione degli atti di cui all'articolo 202, terzo trattino, del trattato CE ("comitologia");
- ai negoziati condotti a nome della CE e alla conclusione di accordi tra la CE e uno o più Stati o organizzazioni internazionali, nel rispetto della necessaria riservatezza di tali negoziati.

In merito al punto b): ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001, i pareri del GEPD riguardano "questioni relative al trattamento dei dati personali". Questa definizione è più ampia del campo di applicazione del regolamento (CE) n. 45/2001 e anche più ampia della legislazione avente come obiettivo principale il trattamento dei dati personali, quale la direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995) e la direttiva 2002/58/CE vita privata e comunicazioni elettroniche (GU L 201 del 31.7.2002). Qualsiasi atto legislativo contenente disposizioni relative al trattamento dei dati personali o disposizioni che hanno un'incidenza (reale o potenziale) sul trattamento di tali dati può essere oggetto di consultazione. Nel parere del 22 ottobre 2004 riguardante una proposta di regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, il GEPD si è espresso in questi termini: "proposte basate sul quadro giuridico vigente in materia di protezione dei dati o che lo integrano e lo modificano, e [...] proposte aventi un impatto significativo sulla tutela dei diritti e delle libertà delle persone in relazione al trattamento dei dati personali". Quello che importa è l'incidenza sull'efficacia della protezione stessa piuttosto che l'incidenza formale sul quadro comunitario vigente in materia di protezione dei dati.

In merito al punto c): il regolamento (CE) n. 45/2001, che conferisce funzioni e competenze al GEPD, non limita la funzione consultiva alle proposte legislative che rientrano nel primo pilastro. Al contrario il GEPD ha il compito generale di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, compito che non può essere facilmente assolto se viene escluso un settore così importante come il terzo pilastro. Inoltre:

- Spetta al GEPD, nell'ambito dei suoi compiti, porre l'accento sulla coerenza del livello di protezione delle persone in quadri giuridici diversi (cfr. segnatamente il considerando 17 del citato regolamento (CE) n. 45/2001).

- La "collaborazione" con gli organi istituiti in virtù del terzo pilastro, per migliorare la coerenza, è esplicitamente menzionata all'articolo 46, lettera f), punto ii).
- Il regolamento (CE) n. 45/2001 rinvia pertanto ad un approccio coerente della protezione dei dati che non si limita all'azione dell'Unione europea nel quadro del primo pilastro. Un simile approccio va seguito dato che gli strumenti giuridici vigenti garantiscono principalmente un elevato livello di protezione dei dati nell'ambito del primo pilastro ma non si applicano al terzo pilastro. Inoltre, quanto al merito delle questioni, non è chiara la linea di demarcazione tra i pilastri.
- L'articolo 28, paragrafo 2 obbliga la Commissione a consultare il GEPD quando adotta una proposta legislativa. Detto obbligo si applica a *qualsiasi* proposta legislativa della Commissione.
- La linea di demarcazione fra il primo e il terzo pilastro non è sempre chiara. Accade che proposte elaborate nell'ambito del terzo pilastro riguardino competenze nell'ambito del trattato CE. In siffatti casi, conformemente all'articolo 47 del trattato UE, si dovrebbe considerare che la questione appartenga al primo pilastro.
- Nell'ambito della Costituzione, la struttura a pilastri scomparirà.

Infine, se necessario, il GEPD fornirà consulenza d'ufficio sulle proposte nell'ambito del terzo pilastro, ad esempio nel caso di un'iniziativa legislativa di uno o più Stati membri a norma dell'articolo 34, paragrafo 2 del trattato UE.

4. Sostanza degli interventi

4.1. Concetti generali

Il GEPD è un consulente e non partecipa al processo legislativo. Nella sua qualità di esperto di un settore specifico, il GEPD fornisce consulenze opportunamente mirate. Il presupposto generale degli interventi del GEPD è che devono assicurare l'apporto di un valore aggiunto al processo legislativo, in conformità della missione del GEPD quale è stabilita dal regolamento (CE) 45/2001.

I seguenti concetti d'ordine generale svolgeranno un ruolo essenziale negli interventi del GEPD.

In primo luogo, un elevato livello di protezione dei dati è un valore chiave in una società democratica ma non è sempre visibile in quanto tale. Inoltre, l'impatto di una proposta sulla protezione dei dati personali non è sempre evidente, data la natura tecnica del trattamento dei dati e i diversi criteri che entrano in gioco. Il GEPD comunica un messaggio chiaro e riconoscibile al fine di *rendere visibile la rilevanza di una proposta per la protezione dei dati personali*. Si deve tenere presente che la legislazione non serve solo da strumento per realizzare un obiettivo politico, ma funge anche da salvaguardia per i valori fondamentali. In fin dei conti decidere se un rischio è accettabile o meno nell'ambito di una società democratica è una scelta politica. Il GEPD ha l'obiettivo di fornire ai responsabili di decisioni politiche informazioni che gli permettano di fare una scelta razionale. In altri termini, intende rendere visibile perché in determinati casi è in gioco la vita privata di un cittadino.

In secondo luogo, il GEPD riconosce che la legislazione deve rispondere a interessi pubblici diversi e talvolta contraddittori. Il GEPD terrà conto del fatto che a questo fine i diritti e le libertà fondamentali di persone fisiche per quanto riguarda la protezione della loro vita privata potrebbe essere oggetto di eccezioni, condizioni e limitazioni, ma questo non dovrebbe comportare uno svuotamento del contenuto sostanziale di detti diritti e libertà. In altri termini, *non si deve*

giungere al risultato di privare un individuo dei suoi legittimi diritti in materia di protezione dei dati, né di limitarne indebitamente l'esercizio. Le eccezioni, condizioni e limitazioni debbono essere specificate, rese esplicite e dettate da scopi legittimi cosicché vi sia la certezza che vi possa essere un controllo giurisdizionale efficace.

In terzo luogo, il GEPD valuta atti CE/UE aventi un impatto sulla protezione dei dati da una prospettiva più ampia (cioè, non solo come custode dei diritti umani). Il GEPD tiene conto che detti atti sono anche finalizzati al libero flusso di informazioni nel mercato interno o altri importanti interessi dell'UE. Inoltre i principi generali sulla qualità della legislazione si applicano a tutti gli atti legislativi dell'UE, come del resto i principi contenuti nel libro bianco della Commissione sulla governance europea. Per queste ragioni, il GEPD guarderà con un occhio critico le formalità - quali le notifiche - richieste nelle proposte di legislazione europea. Si devono evitare obblighi burocratici inutili, in quanto essi non apportano alcun beneficio a livello di protezione dei dati.

In quarto luogo, il GEPD tiene conto della proporzionalità di un'interferenza con la protezione dei dati. Proporzionalità non significa che due questioni di pubblico interesse debbano essere soppesate l'una rispetto all'altra, bensì riguarda unicamente la scelta della misura che viene proposta a tutela di un pubblico interesse, come ad esempio la sicurezza dei cittadini o la trasparenza del governo. La misura proposta è adeguata ed esiste un'altra misura - meno intrusiva - che fornisca una protezione di pari efficacia? A questo riguardo, il GEPD si sforza di fornire alternative alle istituzioni europee. L'efficacia di un suo intervento può essere migliorata se il GEPD è in grado di fornire alternative che possano tutelare altri pubblici interessi, senza interferire - o interferendo in modo meno intrusivo - nella protezione dei dati personali.

In quinto luogo, la consulenza deve essere *abbastanza rapida* da non ritardare il processo legislativo. Il GEPD valuta la rapidità del suo intervento come un criterio autonomo di qualità.

4.2. Analisi dell'impatto

Il GEPD analizza l'impatto di una proposta sulla protezione dei diritti e delle libertà individuali in relazione al trattamento dei dati personali. Questa analisi contiene i seguenti elementi:

- a. Descrizione dell'impatto
 - elementi rilevanti della proposta nella prospettiva della protezione dei dati;
 - impatto di una proposta sulla protezione stessa dei dati personali;
 - tipologia dei dati personali interessati (ad esempio, si tratta di dati sensibili come previsto all'articolo 8, paragrafo 1 della direttiva CE...?);
 - la proposta migliora o peggiora il livello di protezione dei dati nel settore in questione?
- b. Compatibilità con il quadro giuridico esistente in materia di protezione dei dati
 - qualità e proporzionalità dei dati, loro raccolta e trattamento;
 - esplicita specificazione degli scopi della raccolta, del trattamento o dello scambio di dati;
 - garanzie che i dati non siano conservati più a lungo di quanto richiesto per questi scopi;
 - se del caso, garanzie che l'accesso a questi dati sia limitato a persone che operano con qualifiche specifiche e per quanto necessario nella prospettiva dei succitati scopi;
 - in tutti i suoi aspetti, un equo trattamento della persona interessata, in conformità dei principi ispiratori della direttiva 95/46;
- c. Valutazione della qualità
 - qualità delle disposizioni proposte, vista dalla prospettiva di un'efficace protezione dei dati;
 - è auspicabile che venga stabilita, modificata o applicata una competenza comunitaria?

- le disposizioni sono applicabili?
- d. Necessità e proporzionalità delle eccezioni
 - giustificazione delle eccezioni, condizioni o limitazioni alla protezione a nome di un altro pubblico interesse;
 - queste eccezioni, condizioni o limitazioni sono necessarie per raggiungere l'obiettivo politico?
 - inoltre, un nuovo (o modificato) strumento giuridico è auspicabile?
 - valutazione a priori della proporzionalità delle misure proposte;
 - dove necessario, ricerca di un equilibrio.

L'intensità di questa analisi dipenderà dalla serietà dell'impatto di una proposta sulla protezione dei dati personali. In alcuni casi sarà sufficiente un rapido esame della proposta.

Nel parere sarà inclusa una sintesi dell'analisi.

4.3. Punti di riferimento

I punti di riferimento per l'analisi sono:

- l'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in relazione al significato e alla portata dei diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in particolare dell'articolo 8. In base alla giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea, i testi giuridici debbono necessariamente essere interpretati alla luce dei diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali della legislazione la cui osservanza è assicurata dalla Corte, e particolarmente alla luce dell'articolo 8 della CEDU.

Si sottolinea che nella Carta - in contrasto con la CEDU - la protezione dei dati personali è formulata quale diritto fondamentale, distinto dal rispetto della vita privata e familiare. Si vedano gli articoli II-67 e II-68 della Costituzione;

- le norme comunitarie sulla legalità del trattamento dei dati personali, quali risultano dalla direttiva 95/46/CE, dal regolamento (CE) 45/2001 e dalla direttiva 2002/58/CE.

Nei suoi pareri, in ogni caso, il GEPD controlla se i principi basilari della raccolta e del trattamento dei dati sono rispettati. Riserva una particolare attenzione alle proposte che potrebbero interessare dati sensibili (articolo 8, paragrafo 1 della direttiva 95/46/CE).

- la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il GEPD segnala in particolare i criteri sull'esistenza e la giustificazione di un'interferenza con la vita privata sviluppati dalla Corte di giustizia nella causa *Österreichischer Rundfunk*¹

*Un'altra importante causa in questo settore è la causa *Lindqvist*²*

4.4. Equilibrare altri interessi pubblici

L'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei dati può avere un effetto su altri interessi pubblici, quali:

- a. prevenzione e lotta alle forme gravi di criminalità e alla criminalità organizzata, mantenimento dell'ordine pubblico e tutela della sicurezza;

¹ Sentenza della Corte del 20 maggio 2003, Rechnungshof (C-465/00) contro Österreichischer Rundfunk e altri e Christa Neukomm (C-138/01) e Joseph Lauermann (C-139/01) contro Österreichischer Rundfunk, cause congiunte C-465/00, C-138/01 e C-139/01 [Raccolta 2003 Page I-4989].

² Sentenza della Corte del 6 novembre 2003 (C-101/01). Procedimento penale contro Bodil Lindqvist [Raccolta 2003, pag...].

- b. apertura e trasparenza;
- c. competitività.

Va da sé che questa enumerazione di interessi pubblici non è esaustiva. La protezione dei dati può avere effetti anche su altri interessi pubblici, come quelli elencati nell'articolo 13 della direttiva 95/46/CE o nell'articolo 30 del trattato CE, ad esempio: la tutela della vita e della salute umana, animale o vegetale può richiedere l'accesso a taluni dati personali per combattere la diffusione di epidemie. Altro esempio connesso ad interessi vitali degli esseri umani può ritrovarsi nella direttiva 2002/58/CE. Il considerando 36 - sviluppato nell'articolo 10 della direttiva - dichiara che gli Stati membri possono limitare il diritto alla vita privata degli utenti e degli abbonati riguardo all'identificazione della linea chiamante e ai dati relativi all'ubicazione allorché ciò è necessario per consentire ai servizi di emergenza di svolgere il loro compito nel modo più efficace possibile. Più esattamente, una persona ha il diritto di annullare la presentazione dell'identificazione della linea chiamante e di rifiutare il consenso al trattamento dei dati relativi all'ubicazione di un telefono mobile, però tale diritto non deve avere conseguenze rispetto ai servizi di emergenza.

Per quanto riguarda il punto a): da un canto, come ribadito nel programma dell'Aia, l'Unione europea ha accentuato il suo ruolo nell'assicurare la cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria. Il programma rammenta altresì la nuova urgenza riguardante la sicurezza dell'Unione europea e degli Stati membri, specialmente alla luce dei recenti attentati terroristici e della minaccia di nuovi attentati. Il diritto alla vita e alla sicurezza è sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'efficacia della prevenzione e della lotta alla criminalità su vasta scala presuppone che gli organi preposti all'applicazione della legge abbiano accesso a determinati dati personali. A ciò va aggiunto che i metodi e le esigenze nel settore delle indagini penali sono cambiati. Nel corso degli anni è cresciuta l'importanza di un'analisi proattiva della criminalità.

D'altro canto, è esattamente questa pressione sul piano della protezione dei dati - una pressione di per sé comprensibile e giustificabile in un mutato contesto sociale - a creare la necessità di un approccio proporzionale. Il GEPD sottolinea l'importanza del fondamentale diritto alla protezione dei dati personali. La tutela della nostra società occidentale non deve condurre alla svalutazione dei valori di base di questa stessa società.

Per di più, il quadro giuridico più o meno completo in materia di trattamento dei dati personali nel primo pilastro non si applica nel terzo pilastro, almeno non direttamente. In breve, nel terzo pilastro manca un quadro coerente ed integrato che assicuri il livello di protezione dei dati, a parte la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale (Convenzione 108, adottata nel 1981). Attualmente la Commissione ha iniziato a lavorare a un siffatto quadro, che però non è ancora definito. Secondo il GEDP, il punto di partenza dovrebbe essere che i principi stabiliti nella direttiva 95/46 si applicano a questo settore e dovrebbero servire da criteri di riferimento. La natura specifica di questo settore giustifica l'inclusione di principi supplementari. Ad esempio, il programma dell'Aia ha introdotto il principio di disponibilità (vale a dire la disponibilità condizionata di taluni dati di cui dispongono gli Stati membri a vantaggio delle autorità di polizia e giudiziarie di altri Stati membri).

Inoltre, come precedentemente affermato, nelle attività del terzo pilastro - e nelle attività in materia di asilo e immigrazione - predomina la pressione ad avvalersi dell'accesso a dati personali come strumento per ottenere un'efficace tutela del diritto alla vita e alla sicurezza.

L'importanza di un approccio equilibrato da parte del GEDP è tanto più importante in quanto nel titolo VI del TUE si riscontra una carenza di equilibrio istituzionale. In questo settore i poteri del Parlamento europeo nonché della Corte europea di giustizia sono limitati.

Infine, occorre osservare che protezione dei dati ed applicazione della legge non rappresentano necessariamente interessi in conflitto. Ambedue richiedono integrità e sicurezza dei dati personali, protezione contro la manipolazione di questi dati e un trattamento efficace in modo da evitare che siano trattati dati personali in quantità eccessiva.

Di certo, il GEDP tiene pienamente conto dell'importanza di un'adeguata protezione da parte dello Stato della sicurezza fisica delle persone che si trovano sul suo territorio, in conseguenza di ciò non è però possibile limitare altri diritti fondamentali, come quello alla protezione dei dati, senza bisogno di dimostrare la necessità e la proporzionalità di tale limitazione.

Per quanto riguarda il punto b): due diritti fondamentali equivalenti possono essere incompatibili. Per questo motivo il regolamento (CE) n. 1049/2001 sulla trasparenza¹ prevede un'eccezione qualora "la divulgazione arrechi pregiudizio (...) alla vita privata e all'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali". D'altronde, secondo l'articolo 8 CEDU, è accettata un'ingerenza nella protezione della sfera privata se si tratta di "una misura che, in una società democratica, è necessaria". In particolare si possono creare conflitti su questioni di accesso a dati personali o quando un proposta di legge richiede la pubblicazione di tali dati da parte di istituzioni o organismi della Comunità.

Il GEDP, nel suo parere, si concentrerà sulla questione se una proposta di legge garantisca che la divulgazione di documenti contenenti dati personali si limiti ai casi in cui tale misura è necessaria in una società democratica.

Per quanto riguarda il punto c): Il libero flusso di informazioni nell'ambito del mercato interno è uno degli obiettivi della legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati. Questo obiettivo, se viene raggiunto, può contribuire alla competitività delle imprese dell'Unione europea. Inoltre, la realizzazione di una società dell'informazione per tutti è una delle priorità della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, adottata dal Consiglio europeo. Ciò richiede un significativo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), ed anche un flusso di dati enorme e sicuro. Per tale motivo, uno dei fattori del successo della strategia di Lisbona è un'efficace protezione dei dati personali.

D'altro canto, i costi che comporta il rispetto della legislazione sulla protezione dei dati possono essere relativamente elevati in taluni casi. Tale legislazione implica oneri amministrativi e pertanto può nuocere alla competitività. Un'altra priorità della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, adottata dal Consiglio europeo, è fissare obiettivi intesi a ridurre gli oneri amministrativi (come elemento tra gli altri di una migliore legiferazione). Quanto alla semplificazione della legislazione comunitaria esistente, è stato sottolineato che dovrebbe essere rispettato l'acquis comunitario.

¹ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. GU L 145 [2001], pag. 43.

Il GEDP concentrerà la sua attività sulla necessità di un elevato livello di protezione della sfera privata. L'esigenza di competitività non dovrebbe essere usata per ridurre gli standard, imposti per legge.

Inoltre, il GEDP sottolinea il contributo dato alla competitività dalla legislazione in materia di protezione dei dati. Egli soppesa i diversi interessi equilibrandoli e valuta se gli oneri amministrativi finalizzati alla protezione della sfera privata sono proporzionati.

5. Approccio e metodi di lavoro

5.1. Un approccio efficace

Per essere efficace, il GEDP deve elaborare un approccio che tenga conto dei seguenti aspetti:

- i tempi dei suoi interventi;
- il suo incarico e gli incarichi di altri consulenti riguardo a proposte di legislazione comunitaria;
- la scelta dei fascicoli e le attività supplementari. Le risorse sono limitate.

5.2. Tempi

Il GEDP è un consulente indipendente degli attori principali del processo legislativo, la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio. La sua funzione consultiva non incide sulle prerogative delle tre istituzioni. In base all'articolo 251 del trattato CE, la Commissione presenta una proposta di regolamento o di direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio. La Commissione è tenuta a consultare il GEDP. Tuttavia, l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 45/2001 non è chiaro quanto ai tempi della consultazione, cioè se essa debba avere luogo prima o dopo l'adozione della proposta.

Data la sua posizione all'interno del quadro istituzionale, il GEDP dovrebbe rendere un parere ufficiale e pubblico. Tuttavia i tempi degli interventi del GEDP nel processo legislativo sono determinati anche dalla sua volontà di essere efficace. L'efficacia degli interventi può richiedere una consultazione più informale con le istituzioni, specialmente con la Commissione come essa elabora una proposta. Una consultazione in una fase iniziale del processo legislativo consente al GEDP di attirare l'attenzione sull'importanza della protezione dei dati personali e di proporre modifiche di un testo senza intervenire nel dibattito politico.

Fatto salvo l'articolo 28, paragrafo 2, la consultazione dovrebbe, secondo il GEDP, comportare da due a quattro fasi:

1. una consultazione informale da parte del servizio competente della Commissione, ove necessario, prima della presentazione della proposta formale della Commissione;
2. un parere formale e pubblico sulla proposta della Commissione al Parlamento e al Consiglio. Tale parere sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale (serie C) e sul sito web del GEDP. Inoltre il GEDP pubblicherà in taluni casi un comunicato stampa;
3. a titolo facoltativo, una consultazione informale da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, a richiesta di una delle istituzioni o su iniziativa del GEDP;
4. a titolo facoltativo, un parere formale e pubblico su modifiche sostanziali della proposta della Commissione, nella misura in cui tali modifiche hanno un'incidenza significativa sulla protezione dei dati.

Il GEDP intende applicare, per quanto possibile, questo metodo di lavoro alle proposte che esulano dal campo di applicazione dell'articolo 251 del trattato CE.

Affinché questo metodo di lavoro funzioni:

- il GEPD selezionerà le proposte più importanti dal punto di vista della protezione dei dati, sulla base del programma di lavoro annuale della Commissione, e informerà le istituzioni delle sue scelte;
- il GEPD sarà disponibile per consultazioni informali e si adopererà per adattare le medesime ai metodi di pianificazione e di lavoro (interni) della Commissione, d'intesa con il Servizio giuridico e il Segretariato generale della Commissione;
- la pianificazione delle consultazioni sarà effettuata sulla base del programma di lavoro annuale della Commissione, della revisione intermedia del programma e degli altri strumenti di programmazione e di pianificazione utilizzati dalla Commissione;
- saranno realizzati un esame regolare della pianificazione e una valutazione del metodo di lavoro. A tal fine, il GEPD si riunirà su base regolare con il Segretariato generale della Commissione, il suo Servizio giuridico, la Direzione generale giustizia, libertà et sicurezza (DG JLS), nel quadro della sua responsabilità di coordinamento della protezione dei dati, e con alcune direzioni generali della Commissione che svolgono un ruolo particolarmente importante al riguardo (ad es. la DG INFSO);
- in tutte le comunicazioni con funzionari della Commissione, il GEPD sottolineerà il suo ruolo consultivo ufficiale, il suo obbligo di formulare pareri pubblici e indipendenti e la sua funzione di consulente non soltanto della Commissione ma anche del Consiglio e del Parlamento;
- nell'esprimere un parere in merito ad una proposta della Commissione non formulerà unicamente critiche al riguardo ma menzionerà anche, se del caso, la sua valutazione positiva della proposta stessa;
- il GEPD si adopererà per integrare la consultazione nei metodi di lavoro (interni) della Commissione LIBE del Parlamento (Commissione delle libertà civili, di giustizia e affari interni) ed instaurerà contatti regolari con il Segretariato generale del Consiglio;
- nella sua relazione annuale il GEPD valuterà il metodo di lavoro.

5.3. Il GEPD e gli altri consulenti in materia di protezione dei dati

In una certa misura il ruolo consultivo del GEPD si sovrappone a quello attribuito al cosiddetto "Gruppo dell'articolo 29" per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali, istituito dalla direttiva 95/46/CE. Questa sovrapposizione è tanto più importante in quanto il GEPD partecipa ai lavori di detto gruppo.

Già da diversi anni il Gruppo svolge un importante ruolo di consulente sulle questioni inerenti alla protezione dei dati, in assenza di un GEPD pienamente operativo. Il Gruppo deve proseguire il suo importante lavoro in questo settore. Tuttavia, il ruolo emergente del GEPD in quanto consulente in materia di legislazione - nel quadro istituzionale esistente, come previsto dall'articolo 286 del trattato CE - è destinato ad avere conseguenze sull'attuale ruolo del Gruppo. Come sopra indicato, il GEPD prenderà come base un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali, ponendo l'accento sulla coerenza. Il compito del GEPD ha un'ampia portata.

Il Gruppo dell'articolo 29 e il GEPD non dovrebbero agire come concorrenti ma, dove possibile, essere complementari.

Il Gruppo dell'articolo 29 è una piattaforma permanente di cooperazione tra le autorità degli Stati membri incaricate della protezione dei dati, intesa a facilitare l'applicazione uniforme della direttiva negli Stati membri. Come ha rilevato nel documento strategico del 29 settembre 2004, esso è fermamente impegnato a promuovere il miglioramento e l'armonizzazione della

protezione dei dati nell'Unione europea. Data la sua composizione, il Gruppo è un'importante fonte di informazioni per le istituzioni dell'Unione europea per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione della legislazione in materia di protezione dei dati negli Stati membri. Dieci anni dopo la pubblicazione della direttiva 95/46, esso può fornire informazioni sull'adeguatezza delle descrizioni ivi contemplate e sulla necessità di eventuali modifiche. Inoltre, nel corso degli anni ha acquisito una competenza specifica in determinati settori, quali i trasferimenti internazionali di dati e la cooperazione globale.

Il GEPD assumerà le proprie responsabilità con il debito rispetto per le caratteristiche specifiche del Gruppo dell'articolo 29. Più concretamente, egli trarrà innanzitutto vantaggio dalla sua posizione centrale nel quadro istituzionale. In quanto organo permanente con sede a Bruxelles, incaricato di fornire consulenza alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo, può reagire con prontezza e flessibilità alle proposte e formulare pareri in settori in cui il Gruppo non ha un ruolo formale (come il terzo pilastro) o non possiede competenze o interessi specifici.

Il GEPD coopererà, ove opportuno, con il Gruppo dell'articolo 29. Tale cooperazione deve portare a una ripartizione dei compiti che consenta al GEPD di svolgere adeguatamente i compiti assegnatigli dal regolamento (CE) n. 45/2001, in un prossimo futuro forse sulla base dell'articolo I-51 e dell'articolo II-68 della Costituzione. Nel contempo, il legislatore europeo deve trarre vantaggio quanto più possibile dalle esperienze acquisite a livello nazionale, presentate dal Gruppo dell'articolo 29.

Il Gruppo dell'articolo 29 ha un ruolo consultivo nell'ambito del primo pilastro. Nell'ambito del terzo pilastro non esiste un gruppo consultivo formale delle agenzie nazionali di protezione dei dati. Tuttavia, tali agenzie stanno gradualmente assumendo un ruolo consultivo informale per quanto riguarda le proposte legislative, in quanto esse si riuniscono a intervalli regolari in sede di Gruppo informale delle autorità di controllo comuni nell'ambito del terzo pilastro (Dogane, Eurojust, Europol e Schengen). Tale Gruppo fornisce informazioni sulle esperienze acquisite a livello nazionale, analogamente al Gruppo dell'articolo 29. Vari Stati membri inviano gli stessi rappresentanti al Gruppo informale e al Gruppo dell'articolo 29. Il GEPD assiste alle riunioni in veste di osservatore, nel quadro della sua missione di collaborazione con gli organi di controllo della protezione dei dati istituiti in virtù del titolo VI del trattato sull'Unione europea (articolo 46, lettera f), punto ii) del regolamento n. 45/2001).

Il Gruppo informale ha iniziato i suoi lavori molto di recente e non ha ancora una prassi consolidata. Il GEPD prevede di cooperare con tale Gruppo, come fa con il Gruppo dell'articolo 29. Inoltre il GEPD può garantire la coerenza tra i pilastri, come espressamente previsto nel summenzionato articolo 46, lettera f), punto ii).

La Conferenza europea sulla protezione dei dati, che si riunisce una volta all'anno, è una piattaforma ancor più informale delle agenzie di protezione dei dati. In una risoluzione adottata a Wroclaw (Polonia) il 14 settembre 2004 sulla protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro, la Conferenza ha sottolineato l'importanza della consulenza in materia legislativa.

Infine, occorre menzionare che le questioni relative alla protezione dei dati sono coordinate in seno alla Commissione dalla DG JLS e segnatamente dalla sua Unità Protezione dei dati (l'ex Unità E-5 della DG Mercato interno, di recente trasferita alla DG JLS). Questa unità deve essere consultata dagli altri servizi della Commissione, se sono in gioco questioni relative alla protezione dei dati. La definizione dei compiti di questa unità esula dall'ambito del presente documento, in quanto l'unità fornisce soltanto pareri interni. Lo stesso vale per i compiti del

responsabile della protezione dei dati (RPD), del Servizio giuridico e del Segretariato generale della Commissione nonché delle altre unità della DG JLS che svolgono un ruolo più generale nel settore della protezione dei dati.

5.4. Scelta dei fascicoli e attività supplementari

L'approccio del GEPD sarà il seguente:

- a. nel campo oggetto del presente documento, l'attività del GEPD si focalizzerà sul seguito effettivo dei fascicoli in preparazione in seno alle istituzioni dell'Unione europea e sulla formulazione di pareri al momento opportuno (cfr. punto 5.2);
- b. le prassi in vigore subiranno un'evoluzione, per quanto riguarda sia la metodologia sia la sostanza nei diversi settori della legislazione. Potrebbe essere opportuno definire tali prassi nell'ambito di orientamenti, manuali o documenti strategici. Tali strumenti potrebbero accrescere l'efficacia dei lavori consultivi del GEPD. Le decisioni in merito allo sviluppo di siffatti strumenti saranno prese in una fase successiva.
- c. Inoltre, il GEPD si adopera per individuare alcuni temi politici strategici. Quando affronterà tali temi strategici, il GEPD dovrà agire in maniera più proattiva. Se del caso, i pareri saranno resi d'ufficio, anche in mancanza di una proposta legislativa formale. Il GEPD prende in considerazione anche altri mezzi per accrescere la sensibilizzazione a tali questioni, come l'organizzazione di workshop, pubblicazioni sul sito web e sintesi tecniche. Questo ruolo più proattivo dovrebbe essere considerato come una concretizzazione della funzione del GEPD di sorvegliare le pertinenti evoluzioni (articolo 46, lettera e) del regolamento (CE) n. 45/2001).

In merito al punto a. Come sopra indicato (al punto 2), il GEPD dà un'interpretazione ampia della sua funzione consultiva in relazione alle proposte legislative, che non è limitata a proposte specifiche. Tuttavia, il GEPD si sforza di modulare l'intensità con cui adempie alla funzione consultiva secondo l'incidenza delle proposte sulla protezione dei dati di carattere personale.

Tale intensità varierà essa stessa nel corso degli anni, in funzione dell'incidenza delle proposte rientranti in un determinato settore sulla protezione dei dati di carattere personale. Attualmente, le proposte nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia rivestono notevole importanza. Temi fondamentali in questo settore sono la condivisione delle informazioni nel contesto della cooperazione giudiziaria e di polizia nonché le questioni connesse ai sistemi d'informazione su vasta scala quali Eurodac, VIS e SIS II. In un prossimo futuro, la priorità sarà accordata alle eventuali proposte di modifica della direttiva 95/46/CE.

Il GEPD pubblicherà sul suo sito web un elenco di proposte che considera pertinenti dal punto di vista della protezione dei dati. L'importanza della proposta (sotto questo profilo) sarà indicata nell'elenco.

In merito al punto c: Semplicemente per illustrare la prospettiva in cui si collocano i lavori del GEPD, si menzionano i temi seguenti che potrebbero essere considerati temi politici strategici:

- trasparenza e rispetto della vita privata;
- trasferimento dei dati di carattere personale a paesi terzi (in connessione con la questione dei PNR).
- conservazione dei dati e applicazione del diritto penale.
- sviluppi concernenti le tecnologie connesse all'identità (biometria, identificazione a radiofrequenza, ecc.).