

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

**Mnenje evropskega nadzornika za varstvo podatkov o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o nadaljevanju delovnega programa za boljše izvajanje Direktive o varstvu podatkov**

(2007/C 255/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

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

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 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 <sup>(1)</sup>,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001/ES 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 <sup>(2)</sup> ter zlasti člena 41 Uredbe –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

**I. UVOD**

1. Komisija je 7. marca 2007 ENVP poslala Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o nadaljevanju delovnega programa za boljše izvajanje Direktive o varstvu podatkov <sup>(3)</sup>. ENVP v skladu s členom 41 Uredbe (ES) št. 45/2001 tu predstavlja svoje mnenje.

<sup>(1)</sup> ULL 281, 23.11.1995, str. 31.

<sup>(2)</sup> ULL 8, 12.1.2001, str. 1.

<sup>(3)</sup> V nadaljnjem besedilu: Sporočilo.

2. V Sporočilu je poudarjen pomen Direktive 95/46/ES <sup>(4)</sup> kot mejnika pri varstvu osebnih podatkov; Direktiva in njeno izvajanje sta pojasnjena v treh poglavjih, ki obravnavajo pretekle dosežke, trenutno stanje in načrte za prihodnost. Osrednji sklep Sporočila je, da se Direktiva ne bi smela spreminjati. Njeno izvajanje pa bi bilo treba z drugimi instrumenti politike večinoma nezavezujoče narave še dodatno izboljšati.

3. Pričujoče mnenje ENVP se ravna po strukturi omenjenega sporočila. Še pomembneje pa je, da se ENVP strinja z osrednjim sklepom Komisije, da namreč Direktive ne bi smeli spreminjati.

4. ENVP je to stališče zavzel tudi iz pragmatičnih razlogov. Njegova izhodišča so naslednja:

— kratkoročno gledano bi bilo napore najboljše usmeriti v izboljšave pri izvajanju Direktive. Iz Sporočila je razvidno, da bi se izvajanje lahko še vedno znatno izboljšalo;

— dolgoročno se zdi, da so spremembe Direktive neizogibne, hkrati pa je treba ohraniti njena temeljna načela;

— že zdaj bi bilo treba določiti natančen datum za pregled, kar bi omogočilo pripravo predlogov glede morebitnih sprememb. Ta datum bi nedvomno pomenil spodbudo, da bi že zdaj začeli razmišljati o prihodnjih spremembah.

<sup>(4)</sup> V nadaljnjem besedilu: Direktiva.

5. Glede na to, da je treba upoštevati, da se Direktiva uporablja v neprestano spreminjajočem se okolju, so ta izhodišča bistvenega pomena. Spreminja se Evropska unija: prosti pretok informacij med državami članicami, pa tudi med državami članicami ter tretjimi državami, pridobiva na pomenu, postal pa bo še pomembnejše dejstvo. Spreminja pa se tudi družba. Informacijska družba se vedno bolj razvija v družbo nadzorovanja<sup>(9)</sup>. Iz tega sledi naraščajoča potreba po učinkovitem varstvu osebnih podatkov, s čimer naj bi resnično uspešno obvladovali to novo stvarnost.

in izmenjave osebnih podatkov. V nekaterih primerih so, kot kažejo nedavni zgledi, pri tem dejavno vključene zasebne stranke. Črta ločnica med tem področjem in področjem tretjega stebra Pogodbe EU (na katerem se Direktiva ne uporablja) po eni strani postaja vedno pomembnejša, po drugi pa vedno bolj zabrisana. Bati se je celo, da v nekaterih primerih osebnih podatkov ne bo mogoče zavarovati niti z instrumenti prvega niti tretjega stebra („pravna vrzel“);

— posledice začetka veljavnosti *Pogodbe o reformi* – sedaj je predviden za leto 2009 – za varstvo podatkov in kazenski pregon.

## II VIDIKI, OBRAVNAVANI V MNENJU

6. ENVP namerava v oceni Sporočila posebej obravnavati naslednje vidike, povezane s temi spremembami:

- izboljšanje izvajanja same Direktive: kako poskrbeti za učinkovitejše varstvo podatkov? Takšno izboljšanje zahteva vrsto instrumentov politike, in sicer vse od tistih za izboljšanje stikov z družbo do tistih za strožje uveljavljanje zakonodaje o varstvu podatkov;
- sodelovanje s pomočjo tehnologije: tehnološke novosti na področju izmenjave podatkov, sistemov identifikacije na osnovi radijskih frekvenc (RFID – *radio-frequency based identification*), biometričnih sistemov in sistemov upravljanja identitete nedvomno vplivajo na zahteve glede učinkovitega pravnega okvira za varstvo podatkov. Potreba po učinkovitem varstvu osebnih podatkov posameznika lahko poleg tega omeji uporabo teh novih tehnologij. Gre torej za dvostransko sodelovanje: tehnologija vpliva na zakonodajo in obratno;
- vprašanja zasebnosti in pristojnosti na svetovni ravni v povezavi z zunanjimi mejami Evropske unije. Pristojnost zakonodajalca Skupnosti je omejena na področje Evropske unije, zunanje meje pa izgubljajo pomen v zvezi s pretokom podatkov. Gospodarstvo je vedno bolj odvisno od svetovnih omrežij. Družbe s sedežem v Evropski uniji vse več svojih dejavnosti, vključno z obdelavo osebnih podatkov, prenašajo na zunanje izvajalce v tretjih državah. Nedavni primeri, kot sta SWIFT in PNR, dokazujejo, da se tudi oblasti v drugih državah zanimajo za „podatke, ki izvirajo iz EU“. Na splošno velja, da je fizični prostor, kjer poteka postopek obdelave, manj pomemben;
- varstvo podatkov in kazenski pregon: nedavne grožnje družbi, ne glede na to, ali so povezane s terorizmom ali ne, so povzročile (zahteve po tem), da imajo organi kazenskega pregona večje možnosti zbiranja, hranjenja

## III PRETEKLI DOSEŽKI IN TRENUTNO STANJE

7. Prvo poročilo o izvajanju Direktive o varstvu podatkov z dne 15. maja 2003 je vsebovalo delovni program za boljše izvajanje Direktive o varstvu podatkov ter seznam desetih pobud, ki naj bi bile uresničene v letih 2003 in 2004. V Sporočilu je za vsako posebej opisano, kako je bila izpeljana.
8. Izboljšave pri izvajanju Direktive so na podlagi analize dela v okviru delovnega programa v Sporočilu ocenjene pozitivno. Povzetek ocene Komisije v podnaslovljenem poglavju 2 („sedanjost“) je v osnovi naslednji: izvajanje se je izboljšalo, kljub temu, da je v nekaterih državah članicah še vedno pomanjkljivo; še vedno prihaja do določenih razhajanj, vendar gre pri tem večinoma za vprašanje manevrskega prostora, ki ga dopušča Direktiva, za notranji trg pa nikakor ne predstavljajo resnične težave. Za pravne rešitve iz Direktive se je izkazalo, da so vsebinsko primerne za zagotavljanje temeljne pravice do varstva podatkov, hkrati pa držijo korak z razvojem tehnologije in zahtevami v javnem interesu.
9. ENVP se v osnovi strinja s to pozitivno oceno. Zlasti se zaveda obsega dela, opravljenega na področju čezmejnega prenosa podatkov; gre za ugotovitve glede ustreznega varstva v povezavi s tretjimi državami, nova standardna pogodbeno določila, sprejetje zavezujočih poslovnih pravil, preučitev enotnejše razlage člena 26(1) Direktive ter izboljšanje obveščanja v okviru člena 26(2), vse to pa naj bi olajšalo mednarodne prenose osebnih podatkov. Iz sodne prakse Sodišča<sup>(6)</sup> je kljub temu razvidno, da si bo treba na tem ključnem področju še naprej prizadevati za obvladovanje razvoja na področju tehnologije in kazenskega pregona.

<sup>(9)</sup> Glej točko 37 tega mnenja.

<sup>(6)</sup> Glej zlasti sodbo Sodišča v primeru Lindqvist (glej opombo 15) in v primerih PNR (glej opombo 17).

10. Iz Sporočila je razvidno tudi, da sta izvrševanje in ozaveščanje ključnega pomena pri spodbujanju boljšega izvajanja in da bi lahko ta dva vidika še bolj poudarili. Izmenjava najboljših praks ter uskladitev na področju obveščanja in zbiranja informacij pa predstavljata tudi primer uspešnega skrajševanja administrativnih postopkov in zmanjševanja stroškov podjetij.
11. Analiza preteklih dosežkov poleg tega potrjuje, da izboljšave niso mogoče brez sodelovanja najrazličnejših zainteresiranih strani. Komisija, organi za varstvo podatkov in države članice imajo v večini dejavnosti, ki se izvajajo, osrednjo vlogo. Vedno pomembnejša pa je tudi vloga zasebnih strank, in sicer zlasti, ko gre za spodbujanje samo-regulative in evropskih kodeksov ravnanja, oziroma za razvoj tehnologij za boljše varovanje zasebnosti.

#### IV NAČRTI ZA PRIHODNOST

##### A Sklep: Direktiva naj se zaenkrat ne spreminja.

12. Razlogov za to, da se podpre sklep Komisije, tj. da se v sedanjih okoliščinah in kratkoročno gledano ne predvidi nobenega predloga za spremembo Direktive, je več.
13. Komisija sklep v bistvu utemeljuje z dvema razlogoma. Prvi je, da še niso bile izkoriščene vse možnosti, ki jih ponuja Direktiva. Na področjih, ki so v pristojnosti držav članic, je mogoče njeno izvajanje še vedno občutno izboljšati. Kot drugi razlog pa Komisija navaja, da kljub temu, da Direktiva dopušča določen manevrski prostor, ni dokazov o tem, da razhajanja znotraj tega prostora za notranji trg predstavljajo resnično težavo.
14. Komisija na podlagi teh dveh razlogov svoj sklep razlaga takole: pojasni, kaj naj bi z Direktivo dosegli, pri čemer je poudarjeno oblikovanje zaupanja, nato pa razloži, da Direktiva predstavlja merilo, je tehnološko nevtralna in še naprej zagotavlja utemeljene in ustrezne odgovore <sup>(7)</sup>.
15. ENVP pozitivno ocenjuje besedilo tega sklepa, vendar meni, da bi ga bilo mogoče še izboljšati, in sicer na podlagi dveh dodatnih razlogov:

- prvič gre za naravo Direktive;
- drugič pa za zakonodajno politiko Unije.

##### Narava Direktive

16. Temeljna pravica fizičnih oseb do varstva njihovih osebnih podatkov je potrjena v členu 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in je med drugim določena v Konvenciji Sveta Evrope št. 108 z dne 28. januarja 1981 o varstvu

posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov. Direktiva v bistvu predstavlja okvir z najpomembnejšimi elementi varstva te temeljne pravice, pri čemer pravice in svoboščine iz Konvencije uveljavlja in jih razširja <sup>(8)</sup>.

17. Cilj temeljne pravice je zaščita državljanov v demokratični družbi, in sicer v vsakem primeru. Bistveni elementi takšne temeljne pravice bi morali ostati nespremenljivi, ne glede na razvoj družbe ali politične preference trenutne vlade. Grožnje terorističnih organizacij družbi imajo lahko v nekaterih primerih drugačne posledice kot pri drugih, saj morda v večji meri posegajo v temeljno pravico določene osebe; v nobenem primeru pa ne smejo vplivati na bistvene elemente pravice same ali posameznika prikrajšati za izvajanje omenjene pravice oziroma ga pri tem neprimerno omejevati.

18. Druga značilnost Direktive je v tem, da predvideva spodbujanje prostega pretoka informacij na notranjem trgu. Tudi to je mogoče v okviru vedno večjega notranjega trga brez notranjih meja obravnavati kot temeljno pravico. Uskladitev bistvenih določb nacionalne zakonodaje je eden glavnih instrumentov za zagotavljanje vzpostavitve in delovanja notranjega trga. Omogoča namreč uveljavljanje medsebojnega zaupanja med državami članicami v okviru posameznih nacionalnih pravnih sistemov. Tudi zaradi teh razlogov bi bilo treba o spremembah ustrezno razmisliti, saj bi lahko vplivale na vzajemno zaupanje.

19. Tretja značilnost Direktive pa je v tem, da jo je treba obravnavati kot splošen okvir, ki predstavlja podlago za določene pravne instrumente. Med te spadajo izvedbeni ukrepi za splošni okvir pa tudi posebni okviri za posamične sektorje. Enega od takih posebnih okvirov predstavlja Direktiva 2002/58/ES <sup>(9)</sup> o zasebnosti in elektronskih komunikacijah. Z razvojem družbe bi se morali – kadar je to mogoče – spreminjati izvedbeni ukrepi ali posebni pravni okviri, ne pa splošni okvir, na katerem temeljijo.

##### Zakonodajna politika Unije

20. ENVP meni, da je sklep o tem, da se Direktive trenutno ne spreminja, hkrati tudi logična posledica splošnih načel dobrega upravljanja in zakonodajne politike. Zakonodajni predlogi naj bi se predložili le, če je v zadostni meri dokazano, da so nujni in sorazmerni, in sicer ne glede na to, ali se nanašajo na nova področja ukrepanja Skupnosti ali pa se z njimi spreminja obstoječa zakonodajna ureditev. Predložitev zakonodajnega predloga pa ni primerna, če bi lahko isti izid dosegli z uporabo drugih, manj daljnosežnih instrumentov.

<sup>(8)</sup> Uvodna izjava 11 Direktive.

<sup>(9)</sup> Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah), UL L 201, 31.7.2002, str. 37.

<sup>(7)</sup> Stran 9, prvi samostojni odstavek Sporočila.

21. V trenutnih razmerah nujnost in sorazmernost sprememb Direktive nista bili dokazani. ENVP opozarja, da Direktiva predstavlja splošni okvir za varstvo podatkov na podlagi zakonodaje Skupnosti. Po eni strani mora zagotoviti varstvo pravic in svoboščin posameznikov, zlasti pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov, po drugi strani pa prosti pretok osebnih podatkov na notranjem trgu.
22. Tega splošnega okvira naj ne bi spreminjali, dokler ni v državah članicah v celoti izveden, razen če obstajajo jasni dokazi, da ciljev Direktive v sedanjem okviru ne bo mogoče uresničiti. Po mnenju ENVP je Komisija – glede na trenutne razmere – ustrezno utemeljila, da še niso bile izkoriščene vse možnosti, ki jih ponuja Direktiva (glej poglavje III tega mnenja). Ravno tako ni nobenih dokazov o tem, da ciljev iz Direktive ne bo mogoče uresničiti v sedanjem okviru.
- zakonodaja o varstvu podatkov bi morala še naprej zajemati najrazličnejše okoliščine, hkrati pa v konkretnih primerih omogočiti uravnotežen pristop, in pri tem upoštevati druge utemeljene interese (pa naj bodo javni ali zasebni) in potrebo po čim manjšem birokratskem bremenu. Ta sistem bi moral organom za varstvo podatkov tudi dopuščati možnost, da določijo prednostne naloge in se osredotočijo na področja ali vprašanja, ki so posebnega pomena oziroma predstavljajo posebno tveganje;
  - omenjeni sistem bi moral v celoti veljati za uporabo osebnih podatkov v namene kazenskega pregona, čeprav bodo morda zaradi posebnih težav na tem področju potrebni ustrezni dodatni ukrepi;
  - glede pretoka podatkov s tretjimi državami bi bilo treba oblikovati ustrezno ureditev, ki bi, kolikor je to mogoče, temeljila na vsesplošno sprejetih standardih za varstvo podatkov.

## B. Dolgoročno se zdijo spremembe neizogibne

23. Tudi v prihodnje je treba zagotoviti, da bodo načela varstva podatkov fizičnim osebam nudila učinkovito zaščito, pri tem pa upoštevati neprestano spreminjajoče se okolje, v katerem se Direktiva uporablja (glej točko 5 tega mnenja), ter vidike iz točke 6 tega mnenja: izboljšanje izvajanja, sodelovanje s pomočjo tehnologije, zasebnost in pristojnost na svetovni ravni, varstvo podatkov in kazenski pregon ter Pogodbo o reformi. Ta potreba po dosledni uporabi načel varstva podatkov je tista, ki določa obseg prihodnjih sprememb Direktive. ENVP še enkrat opozarja, da se zdi, da so dolgoročno gledano spremembe Direktive neizogibne.
24. Kar zadeva vsebino morebitnih prihodnjih ukrepov, ENVP že zdaj opominja na nekatere elemente, ki so po njegovem mnenju bistvenega pomena za kateri koli bodoči sistem varstva podatkov v Evropski uniji. Mednje sodijo:
- nova načela niso potrebna, jasno pa je, da obstaja potreba po upravni ureditvi, ki je po eni strani učinkovita in ustreza omreženi družbi, po drugi pa zmanjšuje administrativne stroške;
  - širokega področja uporabe zakonodaje o varstvu podatkov ne bi smeli spreminjati. Veljati bi moral za vse primere uporabe osebnih podatkov, ne le za občutljive podatke, oziroma se ne bi smel nanašati le na upravičene interese ali posebna tveganja. Z drugimi besedami, ENVP zavrača t. i. minimalni pristop glede obsega varstva podatkov. Posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, bodo lahko tako svoje pravice uveljavljali v vsakršnih okoliščinah;
25. V Sporočilu sta v zvezi z izzivi, ki jih prinašajo nove tehnologije, omenjena potekajoči pregled Direktive 2002/58/ES ter morebitna potreba po natančnejših pravilih za obravnavanje vprašanj glede varstva podatkov, ki so jih sprožile nove tehnologije, kot sta internet in RFID<sup>(10)</sup>. ENVP ta pregled in nadaljnje ukrepanje ocenjuje pozitivno, čeprav hkrati meni, da se pri tem ne bi smeli omejiti le na tehnološki razvoj, pač pa v celoti upoštevati tudi nenehno spreminjajoče se okolje ter dolgoročno vključiti tudi Direktivo 95/46/ES. Pri tem pa je treba ravnati bolj ciljno usmerjeno. Žal v Sporočilu ostajajo odprta vprašanja:
- manjka časovni načrt za uresničitev različnih ukrepov, omenjenih v poglavju 3 Sporočila;
  - manjka rok za oddajo naknadnega poročila o uporabi Direktive. Glede na člen 33 Direktive mora Komisija „redno“ poročati, vendar pa tudi ta izraz ni jasno določen;
  - manjka mandat: v Sporočilu ni navedeno, kako naj bi ocenili uresničevanje predvidenih ukrepov, sklicuje se le na delovni program iz leta 2003;
  - manjkajo napotki, kako ukrepati dolgoročno.
- ENVP Komisiji predlaga, naj te elemente natančneje določi.

<sup>(10)</sup> Str. 10 Sporočila.

## V. POGLED V PRIHODNOST

### A. Dosledno izvajanje

26. Sedanje določbe Direktive morajo biti najprej v celoti izvedene, preden so v prihodnosti mogoče kakršne koli spremembe. Dosledno izvajanje se začne z uskladitvijo s pravnimi zahtevami iz Direktive. V Sporočilu je omenjeno <sup>(1)</sup>, da nekatere države članice v svojo zakonodajo niso prenesle vrste pomembnih določb Direktive, v njem pa je tudi poudarjeno, da gre pri tem predvsem za določbe glede neodvisnosti nadzornih organov. Naloga Komisije je, da nadzoruje usklajenost, ter po potrebi uporabi svoja pooblastila iz člena 226 Pogodbe ES.

27. V Sporočilu je v zvezi z nekaterimi določbami predvideno obrazložitevno sporočilo; zlasti gre za določbe, ki bi lahko privedle do uradnih postopkov za ugotavljanje kršitev glede na člen 226 Pogodbe ES.

28. Direktiva poleg tega uvaja druge mehanizme za boljše izvajanje. Tako so posebej v ta namen oblikovane naloge Delovne skupine iz člena 29; našteje so v členu 30 Direktive. Z njimi naj bi v državah članicah spodbudili izvajanje in tako dosegli visoko raven usklajenosti varstva podatkov, s čimer bi presegli tisto, kar je – strogo gledano – potrebno za izpolnjevanje obveznosti iz Direktive. Omenjena delovna skupina je z leti med opravljanjem te vloge pripravila številna mnenja in druge dokumente.

29. Po mnenju ENVP dosledno izvajanje Direktive vključuje naslednja dva elementa:

— zagotoviti bi bilo treba, da bodo države članice dosledno izpolnjevale svoje obveznosti glede na evropsko zakonodajo. To pomeni, da morajo določbe iz Direktive prenesti v nacionalno zakonodajo ter tudi v praksi doseči predvidene cilje iz Direktive;

— dosledno pa bi bilo treba uporabljati tudi druge, nezavezujoče instrumente, ki bi lahko bistveno prispevali k visoki ravni usklajenosti varstva podatkov.

ENVP poudarja, da bi bilo treba med obema elementoma jasno razlikovati, saj imata različne pravne posledice, pa tudi z njimi povezane obveznosti. Komisija bi morala, splošno gledano, prevzeti popolno odgovornost za prvi element, v zvezi z drugim pa bi morala vodilno vlogo igrati delovna skupina.

30. Drugo, natančnejše razlikovanje se nanaša na razpoložljive instrumente za boljše izvajanje Direktive. Mednje sodijo:

— izvedbeni ukrepi. Ti ukrepi, ki jih je Komisija sprejela s postopkom komitologije, so predvideni v poglavju IV o

prenosu osebnih podatkov v tretje države (glej člen 25(6) in člen 26(3));

— sektorska zakonodaja;

— postopki za ugotavljanje kršitev glede na člen 226 Pogodbe ES;

— obrazložitevna sporočila. Takšna sporočila bi se lahko osredotočila na določbe, ki bi lahko privedle do postopkov za ugotavljanje kršitev in/ali katerih glavni cilj je, da bodo v praksi služile kot smernice za varstvo podatkov (glej tudi točke 57-62) <sup>(12)</sup>;

— druga sporočila. Kot primer bi lahko navedli Sporočilo Komisije Parlamentu in Svetu o tehnologijah za boljše varovanje zasebnosti;

— spodbujanje najboljših praks. Ta instrument bi bilo mogoče uporabiti za vrsto zadev, kot so administrativna poenostavitev, revizije, izvrševanje, sankcije itd. (glej tudi točke 63-67).

31. ENVP Komisiji priporoča, naj pri pripravi svojih politik na podlagi sedanjega sporočila jasno navede, kako namerava te različne instrumente uporabiti. Komisija bi morala pri tem tudi jasno razlikovati med svojimi lastnimi obveznostmi ter obveznostmi delovne skupine. Razen tega pa je seveda samoumevno, da je v vsakem primeru pogoj za uspeh dobro sodelovanje med Komisijo in delovno skupino.

### B. Sodelovanje s pomočjo tehnologije

32. Za izhodišče velja, da so določbe Direktive oblikovane na tehnološko nevtralen način. V Sporočilu se poudarek na tehnološki nevtralnosti navezuje na vrsto tehnoloških novosti, kot so internet, storitve dostopanja v tretjih državah, RFID ter kombinacija zvočnih in slikovnih podatkov s samodejnim razpoznavanjem. V njem se razlikuje med dvema vrstama ukrepov; kot prvo gre za posebne smernice glede uporabe načel varstva podatkov v spreminjanju okolju tehnologij, pri čemer pomembna vloga pripada delovni skupini in njeni projektni skupini za internet <sup>(13)</sup>. Kot drugo pa bi Komisija lahko sama predlagala zakonodajo za posamezne sektorje.

33. ENVP ta pristop pozdravlja kot pomemben prvi korak. Dolgoročno pa bodo morda potrebni drugi, temeljitejši ukrepi. Sporočilo bi lahko služilo kot izhodišče za takšen dolgoročni pristop. ENVP kot nadaljnji ukrep predlaga, naj sedanjemu sporočilu sledi razprava. Naslednje točke bi lahko predstavljale morebitne elemente takšnega pristopa.

<sup>(12)</sup> Glej na primer Mnenje št. 4/2007 o pojmu osebnih podatkov (WP 137), ki ga je delovna skupina sprejela 20. junija 2007.

<sup>(13)</sup> Projektna skupina za internet je podskupina Delovne skupine iz člena 29.

<sup>(1)</sup> Str. 5 Sporočila, predzadnji odstavek.

34. Sodelovanje s pomočjo tehnologije, kot prvo, deluje na dva načina. Po eni strani lahko nove, razvijajoče se tehnologije zahtevajo spremembe pravnega okvira za varstvo podatkov. Po drugi strani pa lahko potreba po učinkovitem varstvu osebnih podatkov posameznikov zahteva nove omejitve oziroma ustrezne zaščitne ukrepe glede uporabe določenih tehnologij, kar ima lahko še bolj daljnosežne posledice. Kljub temu pa bi bilo mogoče tudi nove tehnologije učinkovito uporabljati tako, da pri tem ne bi bila ogrožena zasebnost.
35. Na drugem mestu so primeri, ko nove tehnologije pri izvajanju svojih javnih nalog uporabljajo vladne institucije, kar pa lahko zahteva določene posebne omejitve. Dober primer za to so razprave, ki na temo medsebojnega delovanja in dostopa v povezavi z izvajanjem Haaškega programa potekajo na področju svobode, varnosti in pravice <sup>(14)</sup>.
36. Kot tretje pa je opazen trend veliko obsežnejše uporabe biometričnega gradiva, kot so – vendar ne le ti – podatki o DNK. Posebni izzivi v zvezi z uporabo osebnih podatkov, pridobljenih iz tega gradiva, lahko vplivajo na zakonodajo o varstvu podatkov.
37. Četrtoč pa je treba priznati, da se družba sama spreminja ter da se vedno bolj razvija v družbo nadzorovanja <sup>(15)</sup>. V zvezi s tem razvojem je nujna temeljita razprava. Osrednja vprašanja v okviru te razprave pa bi se nanašala na to, ali je takšen razvoj neizogiben, ali vmešavanje v ta razvoj in njegovo omejevanje spadata med naloge evropskega zakonodajalca, ali evropski zakonodajalec lahko sprejme učinkovite ukrepe ter na kakšen način itd.
39. ENVP obžaluje, da v Sporočilu temu vidiku ni posvečeno več pozornosti.
40. V poglavju IV Direktive (člena 25 in 26) je trenutno poleg splošnih pravil o varstvu podatkov predvidena tudi posebna ureditev za prenos podatkov v tretje države. To posebno ureditev so pripravljali več let, in sicer z namenom, najti pravo ravnovesje med varstvom posameznikov, katerih podatke se posreduje tretjim državam, ter – med drugim – zahtevami mednarodne trgovine in realnostjo svetovnih telekomunikacijskih omrežij. Komisija in delovna skupina <sup>(16)</sup>, pa tudi na primer Mednarodna trgovinska zbornica, so si zelo prizadevale, da bi ta sistem zaživel, zlasti z ugotavljanjem primernosti ravni varstva, s standardnimi pogodbenimi določili, z zavezujočimi poslovnimi pravili itd.
41. Posebnega pomena za uporabo sistema na internetu je bila sodba Sodišča v primeru *Lindqvist* <sup>(17)</sup>. Sodišče v njej opozarja na splošno razširjenost informacij na internetu, odločilo pa je, da se nalaganj podatkov na internetno stran kot takih – pa četudi so ti podatki s tem dosegljivi osebam v tretjih državah, ki imajo za to na razpolago primerna tehnična sredstva – ne more obravnavati kot prenos podatkov v tretjo državo.
42. Ta sistem, ki je logična in nujna posledica ozemeljskih omejitev Evropske unije, v omrežni družbi, kjer so fizične meje vedno bolj postranskega pomena, posameznika v Evropi, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne bo mogel popolnoma zaščititi (glej primere iz točke 6 tega mnenja); informacije na internetu so splošno razširjene, pristojnost evropskega zakonodajalca pa je omejena.
43. Izziv bo najti praktične rešitve, s katerimi bi uskladili potrebo po zaščiti posameznikov v Evropi, na katere se nanašajo osebni podatki, ter ozemeljske omejitve Evropske unije in njenih držav članic. ENVP je Komisijo v pripombah na njeno Sporočilo o strategiji glede zunanje razsežnosti območja svobode, varnosti in pravice že spodbudil, naj pri pospeševanju varstva osebnih podatkov na mednarodni ravni prevzame proaktivno vlogo, in sicer s podporo dvostranskim in večstranskim pristopom v povezavi s tretjimi državami ter s sodelovanjem z drugimi mednarodnimi organizacijami <sup>(18)</sup>.

### C. Zasebnost in pristojnost na svetovni ravni

38. Vidik zasebnosti in pristojnosti na svetovni ravni v Sporočilu nima vidnejše vloge. Komisija naj bi zgolj še naprej spremljala mednarodne forume in na njih sodelovala ter s tem zagotavljala skladnost zavez držav članic z njihovimi obveznostmi iz Direktive. Poleg tega je v Sporočilu naštetih vrsta dejavnosti v zvezi s poenostavitvijo zahtev glede mednarodnih prenosov (glej poglavje III tega mnenja).

<sup>(14)</sup> Glej na primer pripombe v zvezi s sporočilom Komisije o interoperabilnosti evropskih zbirk podatkov, ki so bile 10. marca 2006 objavljene na spletnem mestu ENVP.

<sup>(15)</sup> Glej: „Poročilo o družbi nadzorovanja“, ki so ga za pooblaščenca Združenega kraljestva za informacije pripravili v *Surveillance Studies Network* (Mreža raziskav o nadzorovanju), predstavljeno pa je bilo na 28. mednarodni konferenci pooblaščenec s področja varstva podatkov in zasebnosti, ki je 2. in 3. novembra 2006 potekala v Londonu (glej: [www.privacyconference2006.co.uk](http://www.privacyconference2006.co.uk) (razdelek „Documents“)).

<sup>(16)</sup> Glej na primer delovni dokument o skupni razlagi člena 26(1) Direktive 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995, sprejet 25. novembra 2005 (WP 114), delovni dokument za določanje postopka sodelovanja za izdajo skupnih mnenj o ustrezni zaščiti, ki so posledica „zavezujočih poslovnih pravil“, sprejet 14. aprila 2005 (WP 107), ter Mnenje št. 8/2003 o osnutku standardnih pogodbenih določil, ki ga je predložila skupina poslovnih združenj („alternativni vzorec pogodbe“), sprejeto 17. decembra 2003 (WP 84).

<sup>(17)</sup> Sodba Sodišča z dne 6. novembra 2003, Zadeva C-101/01, PSES [2003], stran I-12971, točke 56–71.

<sup>(18)</sup> Glej pismo generalnemu direktorju oddelka Evropske komisije za pravico, svobodo in varnost o Sporočilu o „strategiji glede zunanje razsežnosti območja svobode, varnosti in pravice“ z dne 28. novembra 2005; na voljo je na spletnem mestu ENVP.

44. Med takšne praktične rešitve sodijo:

- nadaljnji razvoj skupnega okvira za varstvo podatkov. Za osnovo bi lahko uporabili splošno uveljavljene standarde kot so smernice OECD za varstvo podatkov (1980) ter smernice ZN;
- nadaljnji razvoj posebne ureditve za prenos podatkov v tretje države v skladu s poglavjem IV Direktive (člena 25 in 26);
- mednarodni sporazumi o pristojnosti ali podobni sporazumi s tretjimi državami;
- naložbe v mehanizme za splošno uskladitev standardov, kot je uporaba zavezujočih poslovnih pravil v večnacionalnih podjetjih, in sicer ne glede na to, kje ta osebne podatke obdelujejo.

45. Nobena izmed teh rešitev ni nova. Potrebna pa je vizija o tem, kako te metode kar najbolj učinkovito uporabljati in zagotoviti, da bodo standardi za varstvo podatkov – ki v Evropski uniji veljajo tudi za temeljne pravice – učinkoviti tudi v svetovni omrežni družbi. ENVP Komisijo poziva, naj skupaj z najpomembnejšimi zainteresiranimi stranmi začne razvijati takšno vizijo.

#### D. Kazenski pregon

46. V Sporočilu je velika pozornost namenjena zahtevam v javnem interesu, zlasti varnosti. V njem so pojasnjeni člen 3(2) Direktive ter razlaga s strani Sodišča glede te določbe v sodbi o PNR <sup>(19)</sup>, pa tudi člen 13 Direktive, med drugim v povezavi s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. V Sporočilu je tudi poudarjeno, da Komisija pri doseganju ravnovesja med ukrepi za zagotovitev varnosti in temeljnimi pravicami, o katerih se ni mogoče pogajati, skrbi za varstvo osebnih podatkov, kakor je zagotovljeno s členom 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah. To izhodišče velja tudi za čezatlantski dialog z Združenimi državami Amerike.

47. ENVP meni, da je pomembno, da Komisija podobno jasno opozori na obveznosti Unije glede na člen 6 PEU o spoštovanju temeljnih pravic, kot so zagotovljene v EKČP. Ta ugotovitev je še toliko pomembnejša zdaj, ko je Evropski svet sklenil, da bi morala biti Listina o temeljnih pravicah

Evropske unije v okviru *Pogodbe o reformi* pravno zavezujoča. V členu 8 Listine je opredeljena pravica vsakogar do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.

48. Splošno znano je, da se z vedno večjimi zahtevami organov kazenskega pregona po uporabi osebnih podatkov za boj proti kriminalu – sem spada tudi boj proti terorizmu – povečuje tveganje za nižjo raven zaščite državljanov, nižjo celo od tiste, ki je zagotovljena s členom 8 EKČP in/ali Konvencijo št. 108 Sveta Evrope <sup>(20)</sup>. Ti pomisleki so imeli osrednje mesto v tretjem mnenju ENVP o predlogu okvirnega sklepa Sveta o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah; objavljeno je bilo 27. aprila 2007.

49. V zvezi s tem je bistveno, da se standard varstva, predviden v Direktivi, kot osnova za varstvo državljanov uporabi tudi v povezavi z zahtevami kazenskega pregona. V EKČP in Konvenciji št. 108 je zagotovljena najnižja možna raven varstva, nista pa dovolj natančni. Zaradi ustreznega varstva državljanov je bilo torej treba poskrbeti za dodatne ukrepe. To pa je bil eden glavnih motivov za sprejetje Direktive leta 1995 <sup>(21)</sup>.

50. Ravno tako bistvenega pomena je, da je ta standard varstva dejansko zagotovljen v vseh primerih, ko se osebni podatki obdelujejo za namene kazenskega pregona. V tem sporočilu se sicer ne obravnava obdelave podatkov v okviru tretjega stebra, kljub temu pa se nanaša tudi na okoliščine, ko se podatki, ki so bili zbrani (in obdelani) v komercialne namene, uporabljajo za namene kazenskega pregona. Takšne okoliščine pa so vse bolj običajne, saj se policija pri svojem delu vedno bolj opira na razpoložljivost informacij v lasti tretjih strani. Kot najboljša ponazoritev tega trenda lahko služi Direktiva 2006/24/ES <sup>(22)</sup>: ponudnike elektronskih komunikacij namreč zavezuje, da podatke, ki so jih zbrali (in shranili) za komercialne namene, zaradi kazenskega pregona hranijo (dlje časa). ENVP meni, da bi bilo treba pri uporabi osebnih podatkov za namene javnega interesa, zlasti pa v povezavi z varnostjo oziroma bojem proti terorizmu, dosledno zagotavljati ustrezno varovanje osebnih podatkov, zbranih in obdelanih v okviru področja uporabe Direktive. Vendar pa se v nekaterih primerih lahko zgodi, da navedeni nameni ne sodijo v področje uporabe Direktive.

<sup>(19)</sup> Sodba Sodišča z dne 30. maja 2006, Evropski parlament proti Svetu (C-317/04) in Komisiji (C-318/04), združeni zadevi C-317/04 in C-318/04, PSES, [2006], stran I-4721.

<sup>(20)</sup> Konvencija Sveta Evrope z dne 28. januarja 1981 o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov.

<sup>(21)</sup> ENVP je na nenatančnost Konvencije št. 108 opozoril v številnih mnenjih, in sicer v povezavi z nujnostjo sprejetja okvirnega sklepa Sveta.

<sup>(22)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2006/24/ES z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES, ULL 105, str. 54.

51. Na podlagi teh ugotovitev se Komisiji predlaga naslednje:

- potreben je nadaljnji razmislek o vplivu zasebnih podjetij, ki so vključena v izvajanje kazenskega pregona, na varstvo podatkov; zagotoviti je namreč treba, da načela iz Direktive 95/46/ES v takšnih primerih veljajo v celoti ter da pri tem zaradi pravne praznine ni ogrožena temeljna pravica državljanov do varstva podatkov. Zlasti je treba zagotoviti, da so osebni podatki, ki se zbirajo in obdelujejo v okviru področja uporabe Direktive, ustrezno in trajno zavarovani tudi, ko se zaradi javnega interesa obdelujejo naprej, pa naj to sodi v okvir področja uporabe Direktive ali ne;
- pri tem razmisleku bi bilo treba v vsakem primeru upoštevati pomanjkljivosti sedanjega pravnega okvira, kjer ni jasne črte ločnice med prvim in tretjim stebrom, in bi lahko prišlo do tega, da pravni instrument za varstvo podatkov sploh ne bi imel ustrezne pravne podlage<sup>(23)</sup>;
- člen 13 Direktive, ki v zvezi z načeli varstva podatkov dopušča izjeme in določa omejitve, če je to nujno med drugim zaradi javnih interesov, je treba razlagati na tak način, da je ohranjena njegova uporabnost kot veznega člena in jamstva za osebne podatke, zbrane v okviru področja uporabe Direktive, in sicer v skladu s sodbo Sodišča v primeru *Österreichischer Rundfunk*<sup>(24)</sup> ter sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice;
- razmisliti bi bilo treba o možnosti zakonodajnih predlogov o uskladitvi pogojev in zaščitnih ukrepov v zvezi z uporabo izjem iz člena 13.

#### E. Morebitno stanje glede na Pogodbo o reformi

52. Komisija v Sporočilu omenja tudi – velikanski – vpliv Ustavne pogodbe na področju varstva podatkov. Pogodba, ki se zdaj imenuje Pogodba o reformi, bo namreč na tem področju ključnega pomena. Z njo bo ukinjen stebrični ustroj, določba o varstvu podatkov (trenutno v členu 286 Pogodbe ES) bo natančnejša, Listina Unije o temeljnih pravicah (v členu 8 ima določbo o varstvu podatkov) pa bo postala zavezujoč instrument.
53. V okviru mandata za medvladno konferenco (MVK) je varstvu podatkov namenjena posebna pozornost. V točki 19(f) gre dejansko za tri zadeve. Kot prvo, splošna pravila o varstvu podatkov ne bodo posegala v posebna pravila, sprejeta v okviru naslova o SZVP (sedanji drugi steber); drugič, sprejeta bo izjava o varstvu podatkov na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (sedanji tretji steber); kot tretji pa bodo v ustreznih protokolih sprejete posebne določbe o stališčih

posameznih držav članic (predvsem glede posebnega položaja Združenega kraljestva v zvezi s policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah).

54. V okviru MVK bo treba natančneje opredeliti drugi element, tj. izjavo. Posledice ob ukinitvi stebrnega ustroja ter morebitno uporabo Direktive za področje policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je treba ustrezno preučiti ter tako zagotoviti kar najširšo možno uporabo načel varstva podatkov iz Direktive. Vendar to mnenje ni pravo mesto za nadaljnje razprave o tej zadevi. ENVP je predloge za izjavo predstavil v pismu predsedstvu MVK<sup>(25)</sup>.

## VI. INSTRUMENTI ZA BOLJŠE IZVAJANJE

### A. Splošni vidik

55. V Sporočilu je govora o vrsti instrumentov in ukrepov, ki bi jih bilo mogoče v prihodnje uporabiti za boljše izvajanje Direktive. ENVP želi o tem izraziti svoje mnenje in pri tem opozoriti tudi na druge, dodatne instrumente, ki v Sporočilu niso omenjeni.

### B. Sektorska zakonodaja

56. V nekaterih primerih bodo na ravni EU morda potrebni posebni zakonodajni ukrepi. Zlasti se lahko izkaže, da je sektorska zakonodaja nujna pri prilagajanju načel iz Direktive vprašanjem, povezanim z nekaterimi tehnologijami, kot se je to zgodilo pri direktivah o zasebnosti na področju telekomunikacij. Uporabo posebne zakonodaje je treba skrbno preučiti na področjih, kot je tehnologija RFID.

### C. Postopki za ugotavljanje kršitev

57. Najvplivnejši instrument iz Sporočila je postopek za ugotavljanje kršitev. V Sporočilu je opredeljeno eno ključno področje, in sicer neodvisnost organov za varstvo podatkov in njihove pristojnosti, samo na splošno pa so v njem omenjena tudi druga področja. ENVP se strinja s stališčem, da so postopki za ugotavljanje kršitev v primeru, da države članice ne poskrbijo za dosledno izvajanje Direktive, bistven in neobhodno potreben instrument; zlasti ob upoštevanju dejstva, da je od roka za izvedbo Direktive preteklo skoraj devet let ter da je že prišlo do strukturiranega dialoga, predvidenega v delovnem programu. Kljub temu pa doslej na Sodišču ni bil vložen še noben primer v zvezi s kršitvijo Direktive 95/46/ES.

<sup>(23)</sup> Vprašanje „pravne vrzeli“, na katerega je ENVP že večkrat opozoril, zlasti v povezavi s sodbo PNR (glej na primer letno poročilo za leto 2006, str. 47).

<sup>(24)</sup> Sodba Sodišča z dne 20. maja 2003, združeni primeri C-465/00, C-138/01 in C-139/01, PSES [2003], str. I-4989.

<sup>(25)</sup> Glej pismo ENVP predsedstvu MVK o varstvu podatkov v okviru Pogodbe o reformi z dne 23. julija 2007; na voljo je na spletnem mestu ENVP.



58. Primerjalna analiza vseh primerov, pri katerih obstaja sum napačnega ali nepopolnega prenosa <sup>(26)</sup>, pa tudi obrazložitev sporočilo bi zagotovo lahko izboljšala usklajenost Komisije v njeni vlogi varuhinje Pogodb. Vendar pa priprava teh instrumentov, ki bi lahko zahtevala precej časa in prizadevanj, ne bi smela ovirati postopkov za ugotavljanje kršitev na tistih področjih, za katera je Komisija že nedvoumno ugotovila, da tam prenos oziroma praksa potekata nepravilno.
59. ENVP zato Komisijo spodbuja, naj si, po potrebi s pomočjo postopkov za ugotavljanje kršitev, prizadeva za boljše izvajanje Direktive. Svoja pooblastila za posredovanje pred Sodiščem bo ENVP zato v tem pogledu izkoristil in po potrebi posredoval v postopkih za ugotavljanje kršitev glede izvajanja Direktive 95/46/ES oziroma drugih pravnih instrumentov na področju varstva osebnih podatkov.
62. ENVP pozitivno ocenjuje dejstvo, da bo v tem sporočilu obravnavano le omejeno število členov, saj se je tako mogoče osredotočiti na občutljivejša vprašanja. V zvezi s tem Komisijo opozarja na naslednja vprašanja, ki si v obrazložitvenem sporočilu zaslužijo posebno pozornost:
- pojem osebnih podatkov <sup>(28)</sup>,
  - opredelitev vloge upravljavca oziroma obdelovalca podatkov,
  - določitev veljavne zakonodaje,
  - načelo omejitve namena in neskladna uporaba,
  - pravni razlogi za obdelavo, zlasti v povezavi z nedvoumno privolitvijo in ravnotežjem interesov.

#### D. Obrazložitev sporočilo

60. V Sporočilu je omenjeno tudi obrazložitev sporočilo, in sicer v zvezi z nekaterimi določbami, v katerih bo Komisija pojasnila svoje razumevanje določb Direktive, katerih izvajanje se je izkazalo za težavno in zato lahko pripelje do postopkov za ugotavljanje kršitev. ENVP pozitivno ocenjuje dejstvo, da bo Komisija pri tem upoštevala delo, ki ga je v zvezi z obrazložitvijo opravila delovna skupina. Pri pripravi bodočega obrazložitvenega sporočila je dejansko bistveno, da se ustrezno upošteva stališče delovne skupine ter se z njo izčrpno posvetuje in na ta način izkoristi njene izkušnje, pridobljene pri uporabi Direktive na nacionalni ravni.
61. ENVP poleg tega potrjuje, da je Komisiji pripravljen svetovati o vseh zadevah v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Isto velja tudi za instrumente, kot so sporočila Komisije, ki niso zavezujoča, njihov namen pa je ravno tako opredelitev politike Komisije na področju varstva osebnih podatkov. Kar zadeva sporočila, bi bila ta svetovalna vloga zares učinkovita le, če bi se z ENVP posvetovali še pred sprejetjem obrazložitvenega sporočila <sup>(27)</sup>. Takšno sporočilo bo zaradi svetovalne vloge Delovne skupine iz člena 29 in ENVP pridobilo na vrednosti, hkrati pa bo ohranjena neodvisnost Komisije pri samostojnem odločanju glede uradne sprožitve postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi z izvajanjem Direktive.

#### E. Drugi, nezavezujoči instrumenti

63. Z drugimi, nezavezujočimi instrumenti bi si morali proaktivno prizadevati za usklajenost z načeli varstva podatkov, in sicer zlasti v okolju novih tehnologij. Tem ukrepom bi moral za podlago služiti pojem „*privacy by design*“ (že v osnovi z vgrajenim spoštovanjem zasebnosti), s čimer bi zagotovili, da se pri razvoju in gradnji arhitekture novih tehnologij ustrezno upoštevajo načela varstva podatkov. Spodbujanje tehnoloških proizvodov, ki so v skladu s predpisi o spoštovanju zasebnosti, bi moralo biti odločilnega pomena v okolju, v katerem je obdelava podatkov splošno razširjena in se še naprej hitro širi.
64. S tem je tesno povezana potreba po razširitvi števila sodelujočih pri uveljavljanju zakonodaje o varstvu podatkov. ENVP po eni strani odločno podpira temeljno vlogo organov za varstvo podatkov pri uveljavljanju načel iz Direktive, ki pri tem v celoti izkoriščajo svoja pooblastila in manevrski prostor za sodelovanje v okviru Delovne skupine iz člena 29. Učinkovitejše uveljavljanje Direktive je tudi eden izmed ciljev „*Londonske pobude*“.
65. Po drugi strani pa ENVP poudarja, da bi morali spodbujati uveljavljanje načel varstva podatkov na zasebni ravni, in sicer s samoregulativo in konkurenco. Industrijo bi morali spodbuditi, da bi izvajala načela varstva podatkov in konkurirala pri razvijanju proizvodov in storitev, ki so v skladu s predpisi o spoštovanju zasebnosti; s tem bi izboljšala svoj položaj na trgu, saj bi lahko v večji meri izpolnila pričakovanja potrošnikov, ki cenijo zasebnost. Dober primer v zvezi s tem so pečati zaupnosti, ki bi jih lahko namestili na proizvode, ki so bili podvrženi postopku certificiranja, oziroma z njimi označili takšne storitve <sup>(29)</sup>.

<sup>(26)</sup> Glej Sporočilo, str. 6.

<sup>(27)</sup> Glej strateški dokument ENVP „Evropski nadzornik za varstvo podatkov kot svetovalec institucijam Skupnosti glede zakonodajnih predlogov in pripadajočih dokumentov“; na voljo je na spletni strani ENVP (točka 5.2 dokumenta).

<sup>(28)</sup> Ta tematika je bila obravnavana tudi v Mnenju delovne skupine št. 4/2007, navedenem v opombi 9.

<sup>(29)</sup> V zvezi s tem je vredno omeniti projekt EuroPriSe organa za varstvo podatkov iz dežele Schleswig Holstein, in sicer v okviru projekta Evropske komisije, imenovanega Eten.

66. ENVP želi Komisijo opozoriti tudi na druge instrumente, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za boljše izvajanje Direktive, čeprav v Sporočilu niso omenjeni. Primeri takšnih instrumentov, ki bi organom za varstvo podatkov pomagali pri boljšem uveljavljanju zakonodaje o varstvu podatkov, so naslednji:

- določanje meril,
- spodbujanje in izmenjava najboljših praks,
- revizije varstva podatkov s strani tretjih strank.

#### F. Drugi dolgoročni instrumenti

67. Nazadnje ENVP opozarja tudi na druge instrumente, ki v Sporočilu niso omenjeni, v poštev pa bi lahko prišli pri prihodnjih spremembah Direktive oziroma bi jih lahko vključili v drugo horizontalno zakonodajo, in sicer zlasti:

- skupinske tožbe, s katerimi bi bilo skupinam državljanov omogočeno, da v zadevah v zvezi z varstvom osebnih podatkov skupaj nastopijo pred sodiščem; predstavljajo lahko zelo učinkovit instrument za boljše uveljavljanje Direktive;
- tožbe, ki jih sprožijo pravne osebe, ki s svojimi dejavnostmi varujejo interese določenih kategorij oseb, kot so združenja potrošnikov in sindikati, imajo lahko podoben učinek;
- obveznost upravljavcev podatkov, da posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, obvestijo o kršitvah varnosti, bi bila dragocen zaščitni ukrep, hkrati pa bi bilo z njo mogoče izboljšati tudi ozaveščenost državljanov;
- določbe za enostavnejšo uporabo pečatov zaupnosti oziroma revizije varstva podatkov s strani tretjih strank (glej točki 65 in 66) v nadnacionalnem okolju.

#### G. Natančnejše opredeljevanje obveznosti udeležencev na institucionalni ravni, zlasti delovne skupine

68. Različni udeleženci na institucionalni ravni so odgovorni za izvajanje Direktive. Nadzorni organi v državah članicah v skladu s členom 28 Direktive nadzorujejo uporabo svojih nacionalnih predpisov v zvezi s prenosom Direktive. V členu 29 je predvidena delovna skupina nadzornih organov, v členu 30 pa so našteje njene naloge. Glede na člen 31 Komisiji v zvezi z izvedbenimi ukrepi na ravni Skupnosti pomaga odbor predstavnikov vlad držav članic (komitološki odbor).

69. Natančnejša opredelitev posameznih udeležencev je nujna še zlasti v povezavi z delovno skupino (oziroma njenimi dejavnostmi). V členu 30(1) so našteje štiri naloge delovne skupine, ki jih je mogoče povzeti kot preučevanje uporabe

Direktive na nacionalni ravni v smislu poenotenosti ter izdajanje mnenj o razvoju na ravni Skupnosti, kar zadeva raven varstva, zakonodajne predloge in kodekse ravnanja. S tega seznama je razvidno, kako obsežna je odgovornost delovne skupine na področju varstva podatkov, kar še boljše ponazarja vrsta dokumentov, ki jih je skupina pripravila tekom let.

70. Delovna skupina je – glede na Sporočilo – „ključni element pri zagotavljanju boljšega in skladnejšega izvajanja“. ENVP se s to trditvijo popolnoma strinja, hkrati pa meni, da je treba razjasniti nekatere posebne vidike omenjenih obveznosti.

71. Kot prvo, v Sporočilu se poziva k boljšemu sodelovanju delovne skupine; nacionalni organi bi si morali prizadevati, da bi prakso v svoji državi prilagodili skupnemu dogovoru<sup>(30)</sup>. ENVP pozdravlja namen te izjave, vendar svari pred zmedo glede obveznosti. Naloga Komisije je, da v skladu s členom 211 Pogodbe ES nadzoruje usklajenost v državah članicah, kar vključuje tudi usklajenost nadzornih organov. Delovna skupina kot neodvisni svetovalec ne more odgovorjati za to, na kakšen način nacionalni organi uporabijo njena mnenja.

72. Kot drugo se mora Komisija zavedati, da ima v delovni skupini različne vloge, saj v njej ne nastopa le kot članica, pač pa je njena naloga tudi, da prevzame sekretariat skupine. Pri izvajanju druge vloge, sekretariata, mora delovno skupino podpirati na tak način, da bo ta lahko neodvisno opravljala svoje delo. To v bistvu pomeni dvoje: Komisija mora zagotoviti ustrezna sredstva, sekretariat pa mora svoje delo opravljati po navodilih delovne skupine in njenega predsednika, in sicer kar zadeva vsebino in obseg dejavnosti delovne skupine pa tudi rezultate njenega delovanja. Splošno gledano dejavnosti Komisije pri izpolnjevanju njenih drugih nalog v okviru zakonodaje ES ne bi smele vplivati na njeno razpoložljivost v vlogi sekretariata.

73. Kot tretje pa bi Komisija – kljub temu, da delovna skupina sama določi svoje prednostne naloge –, lahko navedla, kaj od nje pričakuje in kako bi bilo mogoče po njenem mnenju razpoložljive vire uporabiti na kar najboljši način.

74. Četrta ENVP obžaluje, da v Sporočilu ni jasno opredeljeno, kako so razdeljene naloge Komisije in delovne skupine. Komisijo poziva, naj predloži dokument, v katerem bodo te opredelitve navedene. ENVP predlaga, da se v omenjeni dokument vključijo naslednje zadeve:

- Komisija bi delovno skupino lahko zaprosila, naj se posveti vrsti konkretnih, posebnih zadev. Njene prošnje bi morale temeljiti na jasni strategiji o zadolžitvah in prednostnih nalogah delovne skupine;

<sup>(30)</sup> Glej stran 10 Sporočila.

- delovna skupina sama določi svoje prednostne naloge, in sicer v delovnem programu z jasno začrtanimi izhodišči;
- Komisija in delovna skupina bi svoje dogovore morebiti lahko določili v memorandumu o soglasju;
- delovna skupina mora nujno v polni meri sodelovati pri razlagi Direktive ter prispevati k razpravam o njenih morebitnih spremembah.

## VII. SKLEPI

75. ENVP se strinja z osrednjim sklepom Komisije, da Direktive kratkoročno ne bi smeli spreminjati. Sklep bi lahko še dodatno okrepili, če bi temeljil na naravi Direktive in zakonodajni politiki Unije.

76. Izhodišča ENVP so naslednja:

- kratkoročno gledano bi bilo napore najbolje usmeriti v izboljšave pri izvajanju Direktive;
- dolgoročno se zdi, da so spremembe Direktive neizogibne;
- že zdaj bi morali določiti natančen datum za pregled, kar bi omogočilo pripravo predlogov takšnih sprememb. Ta datum bi nedvomno pomenil spodbudo, da bi že zdaj začeli razmišljati o prihodnjih spremembah.

77. Med najpomembnejše vidike prihodnjih sprememb sodijo:

- nova načela niso potrebna, jasno pa je, da obstaja potreba po drugačnih upravnih ureditvah;
- širokega področja uporabe zakonodaje o varstvu podatkov, ki velja za vse vrste uporabe osebnih podatkov, ne bi smeli spreminjati;
- zakonodaja o varstvu podatkov bi morala v konkretnih primerih omogočiti uravnotežen pristop, pa tudi, da organi za varstvo podatkov lahko določijo prednostne naloge;
- sistem bi moral v celoti veljati za uporabo osebnih podatkov v namene kazenskega pregona, čeprav bodo morda zaradi posebnih težav na tem področju potrebni ustrezni dodatni ukrepi.

78. ENVP Komisiji predlaga, naj natančneje določi časovni načrt za ukrepe iz poglavja 3 Sporočila, rok za oddajo naknadnega poročila o uporabi Direktive, mandat za oceno uresničevanja predvidenih ukrepov in napotke o tem, kako ukrepati dolgoročno.

79. ENVP pristop v zvezi s tehnologijo pozdravlja kot pomemben prvi korak ter predlaga začetek razprave o

dolgoročnem pristopu, med drugim tudi temeljne razprave o razvoju družbe nadzorovanja. Pozdravlja tudi potekajoči pregled Direktive 2002/58/ES ter se strinja z morebitno potrebo po natančnejših pravilih za obravnavanje vprašanj glede varstva podatkov, ki so jih sprožile nove tehnologije, kot sta internet in RFID. Pri teh ukrepih bi morali v celoti upoštevati nenehno spreminjajoče se okolje, dolgoročno pa vključiti tudi Direktivo 95/46/ES.

80. ENVP obžaluje, da ima vidik zasebnosti in pristojnosti na svetovni ravni v Sporočilu le omejeno vlogo, ter poziva k naslednjim praktičnim rešitvam, s katerimi bi uskladili potrebo po zaščiti posameznikov v Evropi, na katere se nanašajo osebni podatki, in ozemeljske omejitve Evropske unije in njenih držav članic: nadaljnji razvoj skupnega okvira za varstvo podatkov; nadaljnji razvoj posebne ureditve za prenos podatkov v tretje države; mednarodni sporazumi o pristojnosti ali podobni sporazumi s tretjimi državami; naložbe v mehanizme za splošno usklajevanje standardov, kot je uporaba zavezujočih poslovnih pravil v večnacionalnih podjetjih.

ENVP Komisijo poziva, naj skupaj z najpomembnejšimi zainteresiranimi stranmi začne razvijati vizijo omenjenega vidika.

81. ENVP Komisiji v zvezi s kazenskim pregonom predlaga naslednje:

- nadaljnji razmislek o vplivu zasebnih podjetij, ki so vključena v izvajanje kazenskega pregona;
- ohranitev uporabnosti člena 13 Direktive, po možnosti z zakonodajnimi predlogi o uskladitvi pogojev in zaščitnih ukrepov v zvezi z uporabo izjem iz člena 13.

82. Dosledno izvajanje Direktive pomeni, (1) da je zagotovljeno, da bodo države članice v celoti izpolnjevale svoje obveznosti glede na evropsko zakonodajo, in (2) da se dosledno uporabljajo tudi drugi, nezavezujoči instrumenti, ki bi lahko bistveno prispevali k visoki ravni usklajenosti varstva podatkov. ENVP Komisijo poziva, naj jasno navede, kako bo te različne instrumente uporabila in na kakšen način razlikuje med svojimi lastnimi obveznostmi ter obveznostmi delovne skupine.

83. Kar zadeva te instrumente, ENVP priporoča naslednje:

- v nekaterih primerih bodo morda na ravni EU potrebni posebni zakonodajni ukrepi;
- Komisija naj si za boljše izvajanje Direktive prizadeva s pomočjo postopkov za ugotavljanje kršitev;

- Komisija naj ob upoštevanju svetovalne vloge delovne skupine in ENVP uporabi instrument obrazložitvenega sporočila za naslednje zadeve: pojem osebnih podatkov, opredelitev vloge upravljavca oziroma obdelovalca podatkov, določitev veljavne zakonodaje, načelo omejitve namena in neskladno uporabo, pravne razloge za obdelavo, zlasti v povezavi z nedvoumno privolitvijo in ravnotežjem interesov;
  - med nezavezujoče instrumente sodijo instrumenti, ki temeljijo na pojmu „*privacy by design*“ (že v osnovi z vgrajenim spoštovanjem zasebnosti);
  - gledano dolgoročno pa tudi za naslednje vidike: skupinske tožbe, tožbe, ki jih sprožijo pravne osebe, ki s svojimi dejavnostmi varujejo interese določenih kategorij oseb, obveznost upravljavcev podatkov, da posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, obvestijo o kršitvah varnosti, določbe za enostavnejšo uporabo pečatov zaupnosti oziroma revizije varstva podatkov s strani tretjih strank v nadnacionalnem okolju.
84. ENVP Komisijo poziva, naj za delovno skupino pripravi dokument, v katerem bo jasno opredeljeno, kako so razdeljene vloge prve in druge, vključno z naslednjim:
- prošnje Komisije, naj se posveti vrsti konkretnih, posebnih zadev, in sicer na podlagi jasne strategije o zadolžitvah in prednostnih nalogah delovne skupine;
  - možnost določitve dogovorov v memorandumu o soglasju;
  - polno sodelovanje delovne skupine pri razlagi Direktive in v razpravah o njenih morebitnih spremembah.
85. Posledice Pogodbe o reformi je treba ustrezno preučiti in tako zagotoviti kar najširšo možno uporabo načel varstva podatkov iz Direktive. ENVP je predloge predstavil v pismu predsedstvu MVK.

V Bruslju, 25. julija 2007

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov