

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

**Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov v zvezi s predlogom uredbe o trženju in uporabi predhodnih sestavin za eksplozive**

(2011/C 101/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 16 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter zlasti členov 7 in 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov <sup>(1)</sup>,

ob upoštevanju zahteve po posvetovanju v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov <sup>(2)</sup> –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

**I. UVOD**

1. Evropska komisija je 20. septembra 2010 sprejela predlog uredbe o trženju in uporabi predhodnih sestavin za eksplozive <sup>(3)</sup> (v nadaljnjem besedilu: predlog). Sprejeti predlog je bil 11. novembra 2010 poslan ENVP, da bi se Komisija z njim posvetovala v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001. ENVP pozdravlja dejstvo, da se Komisija z njim posvetuje in da se na to posvetovanje sklicuje v uvodnih izjavah predloga.

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

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

<sup>(3)</sup> COM(2010) 473 konč.

2. Glavni namen predlaganih ukrepov je zmanjšati tveganje za napade teroristov ali drugih storilcev kaznivih dejanj, ki uporabljajo doma narejene eksplozivne naprave. V ta namen se z uredbo omejuje dostop splošne javnosti do določenih kemikalij, ki se lahko kot predhodne sestavine zlorabijo za doma narejene eksplozive. Poleg tega je v predlogu predviden strožji nadzor nad prodajo takih kemikalij s poročanjem o sumljivih pravnih poslih in tatvinah.

3. ENVP v tem mnenju opozarja zakonodajalca na številna pomembna vprašanja v zvezi z varstvom podatkov in podaja priporočila za zagotovitev temeljne pravice do varstva osebnih podatkov.

**II. ANALIZA PREDLOGA IN POMEMBNA VPRAŠANJA V ZVEZI Z VARSTVOM PODATKOV****1. Ukrepi, ki jih predlaga Komisija**

4. Predlog obravnava težave zlorabe določenih kemikalij, ki so predhodne sestavine za doma narejene eksplozive in so na trgu v večji meri dostopne splošni javnosti. V členih 4 in 5 predloga je obravnavana prepoved prodaje splošni javnosti, ki je povezana s sistemom izdaje dovoljenj in zahtevo po vodenju evidence vseh pravnih poslov, za katere je bilo pridobljeno dovoljenje. S členom 6 se od gospodarskih subjektov zahteva, naj poročajo o sumljivih pravnih poslih in tatvinah, v členu 7 pa je obravnavana potreba po varstvu podatkov.

*Člena 4 in 5: Prepoved prodaje, izdaja dovoljenj in evidentiranje pravnih poslov*

5. Prodaja določenih kemikalij nad navedenimi zgornjimi mejnimi vrednostmi koncentracije splošni javnosti bo prepovedana. Kemikalije višjih koncentracij bi bilo dovoljeno prodajati samo uporabnikom, ki lahko dokažejo zakonito potrebo po uporabi kemikalij.

6. Področje uporabe prepovedi je omejeno na kratek seznam kemičnih snovi in njihovih zmesi (glej Prilogo I k predlogu) ter njihovo prodajo splošni javnosti. Omejitve ne veljajo za poklicne uporabnike ali v poslih med podjetji. Poleg tega je dostop splošne javnosti do snovi s kratkega seznama omejen le, če njihova koncentracija presega določene mejne vrednosti. Vendar je nakup teh snovi še vedno možen ob predložitvi dovoljenja organa javne uprave (ki izkazuje zakonito uporabo). Izjema pa se uporablja za kmete, ki lahko brez izdanega dovoljenja ne glede na mejne vrednosti koncentracije kupijo amonijev nitrat, ki se uporablja kot gnojilo.
7. Dovoljenja se zahtevajo tudi, če namerava splošni uporabnik uvoziti snovi s kratkega seznama v Evropsko unijo.
8. Gospodarski subjekt, ki omogoči dostop do snovi ali zmesi splošnemu uporabniku, mora preveriti predloženo dovoljenje in voditi evidenco pravnih poslov.
9. Vsaka država članica mora določiti pravila za izdajo dovoljenja. Pristojni organ države članice zavrne izdajo dovoljenja vlagatelju, če obstaja utemeljeni sum o nezakonitosti nameravane uporabe. Izdana dovoljenja so veljavna v vseh državah članicah. Komisija lahko pripravi smernice glede tehničnih podrobnosti dovoljenja v pomoč pri vzajemnem priznavanju.

*Člen 6: Poročanje o sumljivih pravnih poslih in tatvinah*

10. Pri večji prodaji zadevnih kemikalij (navedenih v Prilogi II, poleg vseh navedenih v Prilogi I, za katere se že uporablja zahteva za pridobitev dovoljenja) je treba poročati o sumljivih pravnih poslih in tatvinah.
11. V skladu s predlogom mora vsaka država članica imenovati nacionalno kontaktno točko (z jasno določeno telefonsko številko in e-naslovom) za poročanje o sumljivih pravnih poslih in tatvinah. Gospodarski subjekti morajo o vseh sumljivih pravnih poslih in tatvinah poročati brez odlaganja, po možnosti pa navesti tudi identiteto stranke.
12. Komisija pripravi in posodablja smernice, na podlagi katerih gospodarski subjekti lažje prepoznajo sumljive pravne posle in o njih poročajo. Te smernice vključujejo tudi redno dopolnitev popisa dodatnih snovi, ki niso vključene niti v Prilogo I niti v Prilogo II, za katere se spodbuja prostovoljno poročanje o sumljivih pravnih poslih in tatvinah.

*Člen 7: Varstvo podatkov*

13. V uvodni izjavi 11 in členu 7 se zahteva, naj se pri obdelavi osebnih podatkov v skladu z uredbo vedno upoštevajo predpisi EU o varstvu podatkov, zlasti Direktiva 95/46/ES<sup>(4)</sup> in nacionalni predpisi o varstvu podatkov za izvajanje te direktive. Predlog ne vsebuje dodatnih določb o varstvu podatkov.

**2. Za ustrezno varstvo osebnih podatkov so potrebne podrobnejše določbe**

14. Poročanje o sumljivih pravnih poslih in tatvinah ter sistem izdaje dovoljenj in poročanja, predvidena v uredbi, zahtevata obdelavo osebnih podatkov. Oba vsaj deloma posegata v zasebno življenje in pravico do varstva osebnih podatkov, zato so potrebni ustrezni zaščitni ukrepi.
15. ENVP pozdravlja dejstvo, da predlog vsebuje ločeno določbo (člen 7) o varstvu podatkov. Kljub temu pa ta edina in zelo splošna določba, predvidena v predlogu, ne zadostuje za ustrezno obravnavanje pomislekov o varstvu podatkov, ki jih sprožajo predlagani ukrepi. Prav tako v ustreznih členih predloga (členi 4, 5 in 6) niso dovolj podrobno opisane posebnosti predvidenih operacij obdelave podatkov.
16. V ponazoritev je mogoče v zvezi z izdajo dovoljenj navesti, da se z uredbo od gospodarskih subjektov zahteva vodenje evidence pravnih poslov, za katere je bilo izdano dovoljenje, ne da bi bilo podrobneje določeno, katere osebne podatke morajo te evidence vsebovati, kako dolgo jih je treba hraniti ter komu in pod kakšnimi pogoji jih je mogoče razkriti. Prav tako ni določeno, kateri podatki se zbirajo ob obdelavi vlog za izdajo dovoljenj.
17. V zvezi z zahtevo za poročanje o sumljivih pravnih poslih in tatvinah se s predlogom uvaja zahteva za poročanje, ne da bi bilo podrobneje določeno, kaj dejansko je sumljiv pravni posel, o katerih osebnih podatkih je treba poročati, kako dolgo je treba hraniti evidentirane podatke ter komu in pod kakšnimi pogoji jih je mogoče razkriti. Prav tako predlog ne vsebuje podrobnejših podatkov o „nacionalnih kontaktnih točkah“, ki jih je treba imenovati, podatkovni bazi, ki jo te kontaktne točke lahko vzpostavijo za svoje države članice, ali morebitni podatkovni bazi, ki bi se lahko vzpostavila na ravni EU.
18. Z vidika varstva podatkov je zbiranje podatkov o sumljivih pravnih poslih najbolj občutljivo področje predloga. Ustrezne določbe je treba pojasniti, da se zagotovi sorazmernost obdelave podatkov in preprečijo zlorabe. V ta namen je treba pogoje za obdelavo podatkov jasno opredeliti in uporabiti ustrezne zaščitne ukrepe.

<sup>(4)</sup> Navedeno v opombi 1.

19. Pomembno je, da se podatki ne uporabijo za druge namene kot za boj proti terorizmu (in drugim kaznivim dejanjem, ki vključujejo zlorabo kemikalij za doma narejene eksplozivne naprave). Prav tako se podatki ne smejo dolgo hraniti, zlasti če se predvideva, da bo potencialnih ali dejanskih prejemnikov veliko in/ali če se bodo podatki uporabljali za podatkovno rudarjenje. To je še pomembnejše takrat, ko je mogoče dokazati, da je bil začetni sum neutemeljen. V takih primerih je treba nadaljnje hranjenje podatkov posebej utemeljiti. V ponazoritev, ENVP v tem okviru navaja sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi S. in Marper proti Združenemu kraljestvu (2008) <sup>(5)</sup>, v skladu s katero dolgotrajno hranjenje DNK oseb, ki niso bile obsojene za kazniva dejanja, krši njihovo pravico do zasebnosti iz člena 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

20. Zato ENVP priporoča, naj se členi 5, 6 in 7 predloga dopolnijo s podrobnejšimi določbami, s katerimi bi se ti pomisleki ustrezno obravnavali. Nekatera posebna priporočila bodo navedena v nadaljevanju.

21. Poleg tega je treba proučiti, ali je mogoče opredeliti posebne in podrobnejše določbe v obliki izvedbene odločbe Komisije v skladu s členi 10, 11 in 12 predloga, v kateri bi se obravnavala dodatna vprašanja v zvezi z varstvom podatkov na praktični ravni.

22. Ne nazadnje ENVP tudi priporoča, naj se v smernice Komisije o sumljivih pravnih poslih in tehničnih podrobnostih dovoljenj vključijo še podrobnejše določbe o obdelavi in varstvu podatkov. Obe smernici in morebitna izvedbena odločba na področju varstva podatkov je treba sprejeti po posvetovanju z ENVP in – pri izvajanju na nacionalni ravni – z delovno skupino za varstvo podatkov iz člena 29. V uredbi je treba to jasno predvideti, prav tako pa tudi posebej opredeliti seznam glavnih vprašanj, ki jih je treba obravnavati v smernicah/izvedbeni odločbi.

### 3. Priporočila v zvezi z izdajanjem dovoljenj in evidentiranjem pravnih poslov

#### 3.1 Priporočila za člen 5 predloga

*Najdaljše obdobje shranjevanja in kategorije zbranih podatkov*

23. ENVP priporoča, naj se v členu 5 uredbe določijo najdaljše obdobje shranjevanja podatkov (na prvi pogled največ dve leti) in kategorije osebnih podatkov, ki se evidentirajo (ne presegajo imena, številke dovoljenja in kupljenih artiklov). Ti priporočili izhajata iz načela nujnosti in sorazmernosti: zbiranje in hranjenje osebnih podatkov mora biti omejeno na to, kar je nujno potrebno za zasledovane namene (glej

člen 6(c) in (e) Direktive 95/46/ES). Če so take specifikacije prepuščene nacionalni zakonodaji ali praksi, bo to verjetno vodilo k nepotrebnim negotovostim in neenaki obravnavi podobnih primerov v praksi.

*Prepoved zbiranja „posebnih kategorij podatkov“*

24. Dalje bi bilo treba s členom 5 uredbe prav tako izrecno prepovedati – v povezavi s postopkom izdaje dovoljenj – zbiranje in obdelavo „posebnih kategorij podatkov“ (kakor je opredeljeno v členu 8 Direktive 95/46/ES), kakršni so med drugim tudi osebni podatki, ki kažejo na rasno ali etnično pripadnost, politična mnenja, verska ali filozofska prepričanja.

25. To naj bi tudi pomagalo zagotoviti, da vlagatelji prošenj ne bi bili diskriminacijsko obravnavani, na primer, zaradi rase, državljanstva oziroma političnega ali verskega prepričanja. V tem okviru ENVP poudarja, da je zagotavljanje visoke stopnje varstva podatkov tudi sredstvo v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, ki v zameno lahko prispeva k preprečevanju radikalizma in novačenja za terorizem.

#### 3.2 Priporočila za smernice/izvedbeno odločbo

*Podatki, zbrani med postopkom izdaje dovoljenj*

26. Uredba določa, da se vloge za izdajo dovoljenja zavrnejo, če obstaja utemeljen sum o nezakonitosti nameravane uporabe. V tem smislu bi bilo koristno, če bi smernice ali izvedbena odločba podrobno določile podatke, ki jih organi, pristojni za izdajo dovoljenj, lahko zbirajo v povezavi z vlogo za izdajo dovoljenja.

*Namenska omejitev*

27. V smernicah ali izvedbeni odločbi bi morale biti navedeno, da se lahko evidence razkrijejo samo pristojnim organom pregona, ki preiskujejo teroristične dejavnosti ali druge sume nezakonite zlorabe predhodnih sestavin za eksplozive. Informacije se ne smejo uporabiti za nobene dodatne namene (glej člen 6(b) Direktive 95/46/ES).

*Obveščanje posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, o evidentiranju pravnih poslov (in poročanju o sumljivih pravnih poslih)*

28. ENVP tudi priporoča, naj bo v smernicah ali izvedbeni odločbi opredeljeno, da mora organ, pristojen za izdajo dovoljenj – ki je najprimernejši za neposredno obveščanje posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo –, obvestiti imetnike dovoljenj o tem, da bodo njihovi nakupi evidentirani in da se o njih lahko poroča, če se ugotovi, da so „sumljivi“ (glej člena 10 in 11 Direktive 95/46/ES).

<sup>(5)</sup> S. in Marper proti Združenemu kraljestvu (4. december 2008) (pritožbi št. 30562/04 in 30566/04).

#### 4. Priporočila v zvezi s poročanjem o sumljivih pravnih poslih in tatvinah

##### 4.1 Priporočila za člen 6 predloga

29. ENVP priporoča, naj se v predlogu pojasni vloga in narava nacionalnih kontaktnih točk. Ocena učinka iz odstavka 6.33 se nanaša na možnost, da te kontaktne točke ne bi bile samo „organi pregona“, temveč bi bile tudi „združenja“. Zakonodajni dokumenti ne vsebujejo nobenih dodatnih informacij v zvezi s tem. To je treba pojasniti, predvsem v členu 6.2 predloga. Načeloma morajo podatke hraniti organi pregona – drugačne prakse je treba zelo jasno utemeljiti.
30. Poleg je treba v členu 6 uredbe podrobneje določiti osebne podatke, ki se evidentirajo (ne presejajo imena, številke dovoljenja, kupljenih artiklov in razlogov za sum). Ta priporočila izhajajo iz načela nujnosti in sorazmernosti: zbiranje osebnih podatkov mora biti omejeno na to, kar je nujno potrebno za zasledovane namene (glej člen 6(c) Direktive 95/46/ES). V tem okviru veljajo podobni razmisleki, kot so navedeni v točki 23.
31. V členu 6 uredbe je treba prav tako izrecno prepovedati – v povezavi s postopkom poročanja – zbiranje in obdelavo „posebnih kategorij podatkov“ (kakor sta opredeljena v členu 8 Direktive 95/46/ES), kot so med drugim osebni podatki, ki kažejo na rasno ali etnično pripadnost, politična mnenja, verska ali filozofska prepričanja (glej tudi točki 24 in 25).
32. Ne nazadnje je treba v členu 6 določiti najdaljše obdobje shranjevanja podatkov glede na njegove namene. ENVP priporoča, naj se – razen če sumljiv pravni posel ali tatvina ni vodila k posebni preiskavi, preiskava pa še vedno poteka – vsi evidentirani sumljivi pravni posli in tatvine izbrišejo iz podatkovne baze po izteku določenega obdobja (na prvi pogled najpozneje dve leti po datumu poročila). To bi moralo pomagati zagotoviti, da v primerih, ko sum ni bil potrjen (ali celo dodatno preiskan), nedolžni posamezniki ne bi neprimerno dolgo ostajali na „črnem seznamu“ in bili „osumljeni“ (glej člen 6(e) Direktive 95/46/ES). Prevelika odstopanja v zvezi s to točko na nacionalni ravni je treba vsekakor preprečiti.
33. Ta omejitev pa je nujna tudi za zagotovitev načela kakovosti podatkov (glej člen 6(d) Direktive 95/46/ES) ter druga pomembna pravna načela, kot je domneva nedolžnosti. To ne samo vodi k ustrežnejši stopnji zaščite posameznikov, temveč hkrati tudi omogoča organom pregona, da se učinkoviteje osredotočijo na resnejše primere, pri katerih bo sum nazadnje verjetno potrjen.

##### 4.2 Priporočila za smernice/izvedbeno odločbo

*Opredeliti je treba merila za sumljiv pravni posel*

34. V predlogu ni opredeljeno, kateri pravni posel naj bi bil „sumljiv“. Vendar je v členu 6(6)(a) predloga predvideno, da Komisija „pripravi in posodablja smernice“ in zagotovi informacije, „kako prepoznati sumljive pravne posle in o njih poročati“.
35. ENVP pozdravlja dejstvo, da predlog od Komisije zahteva pripravo smernic. Te morajo biti dovolj jasne in konkretne, da se z njimi prepreči preširoko razlaganje in tako čim bolj zmanjšajo prenosi osebnih podatkov organom pregona in preprečijo kakršne koli samovoljne ali diskriminacijske prakse, na primer zaradi rasne ali nacionalne pripadnosti oziroma političnega ali verskega prepričanja.

*Namenska omejitev, zaupnost, varnost in dostop*

36. V smernicah/izvedbenih predpisih je treba poleg tega določiti, da morajo biti informacije varne in zaupne, razkrijejo pa se lahko samo pristojnim organom pregona, ki preiskujejo teroristične dejavnosti ali druge sume nezakonite zlorabe predhodnih sestavin za eksplozive. Informacij ni dovoljeno uporabiti za dodatne namene, na primer davčni organi ali organi, pristojni za priseljevanje, jih ne smejo uporabiti za preiskovanje nepovezanih zadev.
37. V smernicah/izvedbeni odločbi je treba poleg tega še podrobno določiti, kdo ima lahko dostop do podatkov, ki jih prejmejo (in hranijo) nacionalne kontaktne točke. Dostop/razkritja morajo biti strogo omejena na potrebo po seznanitvi. Proučiti je treba tudi objavo seznama potencialnih prejemnikov.

*Pravice posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, do dostopa*

38. S smernicami/izvedbeno odločbo je treba posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo, zagotoviti pravice do dostopa, če je ustrezno, vključno s popravkom ali izbrisom njihovih podatkov (glej člene 12–14 Direktive 95/46/ES). Obstoj te pravice – ali morebitne izjeme v skladu s členom 13 – ima lahko pomembne posledice. V okviru splošnih pravil ima posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, na primer tudi pravico vedeti, ali se je o njegovem pravnem poslu poročalo kot o sumljivem. Vendar bi lahko (potencialna) uporaba te pravice prodajalca sestavin za eksplozive odvrnila od obveščanja o sumljivih pravnih poslih kupca. Zato je treba vse izjeme jasno utemeljiti in posebej opredeliti, po možnosti v uredbi, vsekakor pa v smernicah/izvedbeni odločbi. Predvideti je treba tudi mehanizem za popravilo krivic, v katerega se vključijo nacionalne kontaktne točke.

## 5. Dodatne pripombe

### *Redni pregled učinkovitosti*

39. ENVP pozdravlja dejstvo, da člen 16 predloga določa pregled uredbe (pet let po sprejetju). Vsekakor ENVP meni, da bi morali redni pregledi za vsak nov instrument dokazati, da ta še vedno pomeni učinkovito sredstvo v boju proti terorizmu (in drugi nezakoniti dejavnosti). ENVP priporoča, naj se v uredbi posebej navede, da se med takim pregledom proučijo tudi učinkovitost uredbe in njeni vplivi na temeljne pravice, vključno z varstvom podatkov.

### III. SKLEPNE UGOTOVITVE

40. ENVP priporoča, naj se predlogu dodajo podrobnejše določbe za ustrezno obravnavo pomislekov v zvezi z varstvom podatkov. Poleg tega bi morale smernice Komisije o sumljivih pravnih poslih in tehničnih podrobnostih dovoljenj – in morebitna izvedbena odločba o varstvu podatkov – vsebovati tudi podrobnejše določbe o obdelavi in varstvu podatkov. Smernice (in morebitno izvedbeno odločbo) bi bilo treba sprejeti po posvetovanju z ENVP in – če je to ustrezno – z delovno skupino iz člena 29 s predstavniki organov za varstvo podatkov v državah članicah.

41. V členu 5 uredbe je treba določiti najdaljše obdobje shranjevanja podatkov (na prvi pogled največ dve leti) za evidentirane pravne posle in kategorije osebnih podatkov, ki se evidentirajo (ne presegajo imena, številke dovoljenja in kupljenih artiklov). Obdelava posebnih kategorij podatkov bi morala biti izrecno prepovedana.

42. Vloga in narava kontaktnih točk bi morali biti pojasnjeni v členu 6 predloga. V tej določbi je treba opredeliti tudi

najdaljše obdobje shranjevanja podatkov o evidentiranih sumljivih pravnih poslih (na prvi pogled največ dve leti) in tudi osebnih podatkov, ki se evidentirajo (ne presegajo imena, številke dovoljenja, kupljenih artiklov in razlogov za sum). Obdelava posebnih kategorij podatkov bi morala biti izrecno prepovedana.

43. Poleg tega je treba v smernicah/izvedbeni odločbi podrobno določiti podatke, ki jih organi, pristojni za izdajo dovoljenj, lahko zbirajo v povezavi z vlogo za izdajo dovoljenja. Jasno je treba omejiti tudi namene, za katere se lahko podatki uporabijo. Podobne določbe bi morale veljati tudi za evidence sumljivih pravnih poslov. V smernicah/izvedbeni odločbi je treba določiti, da mora organ, pristojen za izdajo dovoljenja, obvestiti imetnike dovoljenj o tem, da bodo njihovi nakupi evidentirani in da se o njih lahko poroča, če se ugotovi, da so „sumljivi“. V smernicah/izvedbeni odločbi je treba poleg tega še podrobno določiti, kdo ima lahko dostop do podatkov, ki jih prejmejo (in hranijo) nacionalne kontaktne točke. Dostop/razkritja morajo biti strogo omejeni na potrebo po seznanitvi. Določiti je treba tudi ustrezne pravice do dostopa posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo, ter jasno določiti in upravičiti vse izjeme.

44. Učinkovitost predvidenih ukrepov je treba redno preverjati in hkrati proučiti njihov vpliv na zasebnost.

V Bruslju, 15. decembra 2010

Peter HUSTINX

*Evropski nadzornik za varstvo podatkov*