

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o ocenjevalnem poročilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o direktivi o hrambi podatkov (Direktiva 2006/24/ES)

(2011/C 279/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

navedenih v spodnjem delu I.2, izdaja to mnenje na lastno pobudo v skladu s členom 41 Uredbe (ES) št. 45/2001.

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

ob upoštevanju Direktive 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij⁽²⁾,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov⁽³⁾ ter zlasti člena 41 Uredbe –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD**I.1 Objava poročila**

1. Komisija je 18. aprila 2011 predstavila Ocenjevalno poročilo o Direktivi o hrambi podatkov (v nadaljnjem besedilu: ocenjevalno poročilo)⁽⁴⁾. Ocenjevalno poročilo je bilo istega dne poslano ENVP v vednost. ENVP iz razlogov,

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 201, 31.7.2002, str. 37, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, UL L 337, 18.12.2009, str. 11.

⁽³⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽⁴⁾ COM(2011) 225 konč.

2. ENVP je imel pred sprejetjem sporočila možnost podati neuradne pripombe. Z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija pri oblikovanju končne različice dokumenta upoštevala več teh pripomb.

3. Komisija je pripravila ocenjevalno poročilo, s katerim je izpolnila obveznost iz člena 14 direktive o hrambi podatkov, da oceni uporabo Direktive in njen učinek na gospodarske subjekte in potrošnike ter na podlagi tega odloči, ali je treba spremeniti določbe Direktive⁽⁵⁾. ENVP z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija v poročilu upoštevala tudi „posledice uporabe [d]irektive za temeljne pravice[,] in sicer zaradi kritik, ki jih je bila hramba podatkov na splošno deležna,“ čeprav člen 14 tega izrecno ne zahteva⁽⁶⁾.

I.2. Razlogi za to mnenje ENVP in njegov namen

4. Direktiva o hrambi podatkov je pomenila odgovor EU na nujne varnostne izzive po velikih terorističnih napadih v Madridu leta 2004 in Londonu leta 2005. Ukrep je bil kljub legitimnemu razlogu za vzpostavitev sistema hrambe podatkov deležen kritik zaradi velikega vpliva, ki ga je imel na zasebnost državljanov.
5. Obveznost hrambe podatkov v skladu z direktivo o hrambi podatkov omogoča pristojnim nacionalnim organom, da za dve leti nazaj sledijo telefonskemu in internetnemu vedenju vseh oseb v EU pri vsaki uporabi telefona ali interneta.

⁽⁵⁾ Direktiva o hrambi podatkov (Direktiva 2006/24/ES) je bila sprejeta 15. marca 2006 in objavljena v UL L 105, 13.4.2006, str. 54. Rok za izdajo poročila je bil 15. september 2010, glej člen 14(1) direktive o hrambi podatkov.

⁽⁶⁾ Glej str. 1 ocenjevalnega poročila.

6. Hramba telekomunikacijskih podatkov nedvomno pomeni poseganje v pravico prizadetih oseb do zasebnosti, kot je opredeljena v členu 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljnjem besedilu: EKČP) in členu 7 Listine EU o temeljnih pravicah.
7. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP) je večkrat navedlo, da „sama hramba podatkov v zvezi z zasebnim življenjem posameznika pomeni poseganje v smislu člena 8 [EKČP]“⁽⁷⁾. Predvsem glede telefonskih podatkov je navedlo, da „posredovanje takih informacij policiji brez soglasja naročnika prav tako pomeni [...] poseganje v pravico, ki jo zagotavlja člen 8 [EKČP]“⁽⁸⁾.
8. Iz člena 8(2) EKČP in člena 52(1) Listine EU o temeljnih pravicah izhaja, da je poseganje lahko upravičeno, če je predpisano z zakonom, ustreza legitimnemu cilju in je v demokratični družbi potrebno za doseg tega legitimnega cilja.
9. ENVP se zaveda, da je razpoložljivost določenih podatkov o prometu in lokaciji lahko bistvena za organe pregona v boju proti terorizmu in drugim hudim kaznivim dejanjem. Vendar hkrati vedno znova dvomi o upravičenosti takega obsega hrambe podatkov ob upoštevanju pravic do zasebnosti in varstva podatkov⁽⁹⁾. Enako dvomijo številne organizacije civilne družbe⁽¹⁰⁾.
10. ENVP je od leta 2005 na različne načine pozorno spremljal oblikovanje, izvajanje in ocenjevanje Direktive. Leta 2005 je izdal kritično mnenje, potem ko je Komisija objavila predlog direktive⁽¹¹⁾. Po sprejetju Direktive je postal član strokovne skupine za hrambo podatkov, navedene v uvodni izjavi 14 direktive o hrambi podatkov⁽¹²⁾. Poleg tega sodeluje pri delu delovne skupine iz člena 29, ki je objavila več dokumentov na obravnavano temo, nazadnje julija 2010 poročilo o tem, kako se Direktiva uporablja v praksi⁽¹³⁾. Ne nazadnje je bil ENVP intervenient v zadevi, obravnavani na Sodišču Evropske unije, v kateri se je izpodbijala veljavnost Direktive⁽¹⁴⁾.
11. Pomena ocenjevalnega poročila in ocenjevalnega postopka ni mogoče dovolj poudariti⁽¹⁵⁾. Direktiva o hrambi podatkov je pomemben primer ukrepa EU, katerega cilj je zagotoviti razpoložljivost podatkov, pripravljenih in obdelanih v okviru elektronskih komunikacij za dejavnosti organov pregona. Zdaj ko ukrep velja že več let, bi morala ocena njegove praktične uporabe dejansko dokazati potrebnost in sorazmernost ukrepa ob upoštevanju pravic do zasebnosti in varstva podatkov. Zato je ENVP oceno označil za „trenutek resnice“ za direktivo o hrambi podatkov⁽¹⁶⁾.
12. Sedanji postopek ocenjevanja posledično vpliva tudi na druge instrumente, s katerimi se ureja upravljanje informacij, vključno z obdelavo velikih količin osebnih podatkov, na območju svobode, varnosti in pravice. Komisija je v sporočilu iz leta 2010 ugotovila, da se ocenjevalni mehanizmi za posamezne instrumente zelo razlikujejo⁽¹⁷⁾. Po mnenju ENVP bi bilo treba uporabiti veljavni postopek ocenjevanja, da bi določili standard za ocenjevanje drugih instrumentov EU in zagotovili nadaljnjo uporabo zgolj tistih ukrepov, ki so zares upravičeni.
13. Glede na navedeno želi ENVP v javnem mnenju predstaviti svoje razmišljanje o ugotovitvah, predstavljenih v ocenjevalnem poročilu. To stori v začetni fazi procesa, da bi zagotovili učinkovit in konstruktiven prispevek k prihodnjim razpravam, po možnosti v okviru novega zakonodajnega predloga, kot je Komisija navedla v ocenjevalnem poročilu⁽¹⁸⁾.

I.3 Sestava mnenja

14. V tem mnenju bo analizirana in obravnavana vsebina ocenjevalnega poročila z vidika zasebnosti in varstva podatkov. Analiza bo osredotočena na vprašanje, ali veljavna direktiva o hrambi podatkov izpolnjuje zahteve, ki jih določata ti temeljni pravici. Analizirano bo, ali je bila potreba po hrambi podatkov, kot je urejena v Direktivi, ustrezno dokazana.

15. To mnenje je sestavljeno, kot sledi. V delu II sta predstavljeni glavna vsebina direktive o hrambi podatkov in njena

⁽⁷⁾ Glej na primer sodbo ESČP z dne 4. decembra 2008 v zadevi *S. in Marper proti Združenemu kraljestvu* (30562/04 in 30566/04), točka 67.

⁽⁸⁾ Glej sodbo ESČP z dne 2. avgusta 1984 v zadevi *Malone proti Združenemu kraljestvu* (A-82), točka 84.

⁽⁹⁾ Glej mnenje ENVP z dne 26. septembra 2005, UL C 298, 29.11.2005, str. 1. Med konferenco, ki jo je decembra 2010 organizirala Komisija, je ENVP instrument označil kot „instrument, ki med vsemi, kar jih je kdaj sprejela EU, v smislu obsega in števila prizadetih ljudi najbolj posega v zasebnost,“ glej govor z dne 3. decembra 2010, ki ga je mogoče najti na spletni strani ENVP (<http://www.edps.europa.eu>) pod razdelkom „Objave“ >> „Govori in članki“ >> „2010“.

⁽¹⁰⁾ V zvezi s tem glej dopis z dne 22. junija 2010, ki ga je velika skupina organizacij civilne družbe poslala komisarkam Malmströmovi, Redingovi in Kroesovi (http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf).

⁽¹¹⁾ Glej mnenje ENVP iz opombe 9.

⁽¹²⁾ Nadalje glej sklep Komisije z dne 25. marca 2008, UL L 111, 23.4.2008, str. 11.

⁽¹³⁾ Glej WP 172 z dne 13. julija 2010, Poročilo 1/2010 o drugem skupnem izvršilnem ukrepu.

⁽¹⁴⁾ Glej sodbo Sodišča z dne 10. februarja 2009 v zadevi *Irska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije* (C-301/06). Glede te zadeve glej tudi spodnjo točko 29.

⁽¹⁵⁾ ENVP je že v mnenju iz leta 2005 poudaril, kako pomembna je obveznost ocenjevanja instrumenta (glej opombo 9, točki 72 in 73).

⁽¹⁶⁾ Glej govor z dne 3. decembra 2010, naveden v opombi 9.

⁽¹⁷⁾ COM(2010) 385 z dne 20. julija 2010, *Pregled upravljanja informacij na območju svobode, varnosti in pravice*, str. 24. Glede tega sporočila glej mnenje ENVP z dne 30. septembra 2010, ki ga je mogoče najti na spletni strani ENVP (<http://www.edps.europa.eu>) pod razdelkom „Posvetovanje“ >> „Mnenja“ >> „2010“.

⁽¹⁸⁾ Glej str. 32 ocenjevalnega poročila.

povezava z Direktivo 2002/58/ES o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (v nadaljnjem besedilu: direktiva o e-zasebnosti) ⁽¹⁹⁾. V delu III so na kratko predstavljene spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo, saj so te še posebno pomembne za obravnavano zadevo in neposredno vplivajo na način dojetja, ocenjevanja in po možnosti pregledovanja predpisov EU o hrambi podatkov. Del IV, ki je najboljšežnejši del tega mnenja, vključuje analizo veljavnosti direktive o hrambi podatkov ob upoštevanju pravic do zasebnosti in varstva podatkov ter ugotovitev, predstavljenih v ocenjevalnem poročilu. V delu V so obravnavani mogoči načini nadaljnega ukrepanja. Mnenje se končuje z delom VI, ki vsebuje sklepne ugotovitve.

II. PREDPISI EU O HRAMBI PODATKOV

16. Hramba podatkov v tem poročilu se nanaša na obveznost, naloženo ponudnikom javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, da določeno obdobje hranijo podatke o prometu in lokaciji ter povezane podatke, ki so potrebni za identifikacijo naročnika ali uporabnika. To obveznost določa direktiva o hrambi podatkov, v kateri so v členu 5(1) nadalje podrobno opredeljene kategorije podatkov, ki se hranijo. V skladu s členom 6 Direktive države članice zagotovijo, da se ti podatki hranijo za obdobje najmanj šestih mesecev in največ dveh let od datuma komunikacije.
17. Te podatke je treba hraniti, kolikor se pridobivajo ali obdelujejo pri ponudnikih v procesu zagotavljanja zadevnih komunikacijskih storitev (člen 3). Vključeni so tudi podatki v zvezi z neuspešnimi klici. Podatki, ki razkrivajo vsebino komunikacije, se v skladu z Direktivo ne smejo hraniti (člen 5(2)).
18. Podatki se hranijo, da se zagotovi njihova dostopnost za namen „preiskovanja, odkrivanja in pregona hudih kaznivih dejanj, kakor jih opredeljuje nacionalna zakonodaja vsake od držav članic“ (člen 1(1)).
19. Direktiva o hrambi podatkov ne vsebuje nadaljnjih predpisov o pogojih, pod katerimi lahko pristojni nacionalni organi dostopajo do hranjenih podatkov. To je prepuščeno diskreciji držav članic in ni zajeto na področju uporabe Direktive. V členu 4 Direktive je poudarjeno, da morajo biti ti nacionalni predpisi skladni z zahtevami glede potrebnosti in sorazmernosti, kot sta določeni predvsem v EKČP.
20. Direktiva o hrambi podatkov je tesno povezana z direktivo o e-zasebnosti. Ta direktiva, s katero se podrobneje opredeljuje in dopolnjuje splošna direktiva o varstvu podatkov 95/46/ES, določa, da morajo države članice zagotoviti zaupnost sporočil in s tem povezanih podatkov o prometu ⁽²⁰⁾. Direktiva o e-zasebnosti zahteva, da je treba podatke o prometu in lokaciji, ki se pridobivajo z uporabo elektronskih komunikacijskih storitev, po tem, ko niso več potrebni za namen posredovanja komunikacije, izbrisati ali morajo postati anonimni, razen podatkov, potrebnih za namen zaračunavanja ⁽²¹⁾. Na podlagi soglasja se lahko določeni podatki obdelujejo toliko časa, kolikor je potrebno za zagotovitev storitve z dodano vrednostjo.
21. Države članice lahko na podlagi člena 15(1) direktive o e-zasebnosti sprejmejo zakonske ukrepe, s katerimi omejijo obseg zgoraj navedenih obveznosti, „kadar takšna omejitev pomeni potreben, primeren in ustrezen ukrep znotraj demokratične družbe za zaščito nacionalne varnosti (to je državne varnosti), obrambe, javne varnosti in preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in pregon kriminalnih dejanj [...]“. V členu 15(1) direktive o e-zasebnosti se izrecno obravnava vprašanje hrambe podatkov. Države članice lahko „sprejmejo zakonske ukrepe, ki določajo zadrževanje podatkov za določeno obdobje,“ če je to upravičeno iz navedenih razlogov.
22. Namen direktive o hrambi podatkov je bil uskladiti pobude držav članic v skladu s členom 15(1), če gre za hrambo podatkov, potrebnih za preiskovanje, odkrivanje in pregon hudih kaznivih dejanj. Poudariti je treba, da pomeni direktiva o hrambi podatkov odstopanje od splošne obveznosti iz direktive o e-zasebnosti, ki določa izbris podatkov, ko ti niso več potrebni ⁽²²⁾.
23. S sprejetjem direktive o hrambi podatkov je bil v člen 15 direktive o e-zasebnosti vstavljen dodatni odstavek 1(a), v katerem je navedeno, da se odstavek 15(1) ne uporablja za podatke, katerih hramba je posebej zahtevana v direktivi o hrambi podatkov za namene iz člena 1(1) navedene direktive.
24. V ocenjevalnem poročilu je navedeno, kot bo nadalje obravnavano v spodnjem delu IV.3, da je več držav članic izkoristilo člen 15(1) in 15(1)(b), da se podatki, hranjeni v skladu z direktivo o hrambi podatkov, uporabijo tudi v druge namene ⁽²³⁾. ENVP je to označil za „pravno praznino“ v pravnem okviru, ki ovira namen direktive o hrambi podatkov, ki je ustvariti enake konkurenčne pogoje za gospodarsko panogo ⁽²⁴⁾.
20. Direktiva o hrambi podatkov je tesno povezana z direktivo o e-zasebnosti. Ta direktiva, s katero se podrobneje opredeljuje in dopolnjuje splošna direktiva o varstvu podatkov 95/46/ES, določa, da morajo države članice zagotoviti zaupnost sporočil in s tem povezanih podatkov o prometu ⁽²⁰⁾. Direktiva o e-zasebnosti zahteva, da je treba podatke o prometu in lokaciji, ki se pridobivajo z uporabo elektronskih komunikacijskih storitev, po tem, ko niso več potrebni za namen posredovanja komunikacije, izbrisati ali morajo postati anonimni, razen podatkov, potrebnih za namen zaračunavanja ⁽²¹⁾. Na podlagi soglasja se lahko določeni podatki obdelujejo toliko časa, kolikor je potrebno za zagotovitev storitve z dodano vrednostjo.

⁽¹⁹⁾ Prim. opombo 2.

⁽²⁰⁾ Glej člen 5 direktive o e-zasebnosti.

⁽²¹⁾ Glej člena 6 in 9 direktive o e-zasebnosti.

⁽²²⁾ Glej tudi WP 29 v poročilu z dne 13. julija 2010, navedenem v opombi 13, str. 1.

⁽²³⁾ Glej str. 4 ocenjevalnega poročila. V zvezi s tem glej tudi uvodno izjavo 12 direktive o hrambi podatkov.

⁽²⁴⁾ Glej govor z dne 3. decembra 2010, naveden v opombi 9, str. 4.

III. SPLOŠNI PRAVNI OKVIR EU SE JE Z LIZBONSKO POGODBO SPREMENIL

25. Splošni pravni okvir EU, ki je pomemben za direktivo o hrambi podatkov, se je z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe znatno spremenil. Pomembna sprememba je bila odprava stebrne strukture, s katero so bili vzpostavljeni različni zakonodajni postopki in revizijski mehanizmi za različna področja pristojnosti EU.
26. Prejšnja stebrna struktura je redno sprožala razprave o pravi pravni podlagi za instrument EU, kadar se je pri zadevi pojavilo vprašanje o pristojnosti EU v različnih stebrih. Izbira pravne podlage je bila pomembna, saj je vodila v različne zakonodajne postopke, na primer glede zahtev pri glasovanju v Svetu (kvalificirana večina ali soglasno odločanje) oziroma vključevanja Evropskega parlamenta.
27. Te razprave so bile za hrambo podatkov izjemno pomembne. Ker je bil cilj direktive o hrambi podatkov uskladiti obveznost ponudnikov in s tem odpraviti ovire za notranji trg, je bilo pravno podlago mogoče najti v členu 95 Pogodbe o ES (nekdanji prvi steber). Vendar bi se tega vprašanja lahko lotili tudi z vidika kazenskega pregona z utemeljitvijo, da je bil namen shranjevanja podatkov boj proti hudim kaznivim dejanjem v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah v skladu s Pogodbo o EU (nekdanji tretji steber) ⁽²⁵⁾.
28. V tem konkretnem primeru je bila direktiva o hrambi podatkov sprejeta na podlagi člena 95 predhodne Pogodbe o ES, z njo pa so se urejale le obveznosti ponudnikov. Direktiva ni vključevala predpisov o dostopu organov pregona do hranjenih podatkov in njihovi uporabi.
29. Po sprejetju Direktive je bila njena veljavnost izpodbijana na Sodišču. Trdilo se je, da bi morala Direktiva temeljiti na tretjem stebru in ne na prvem, saj je razlog za shranjevanje podatkov (preiskovanje, odkrivanje in pregon hudih kaznivih dejanj) spadal pod pristojnost EU v tretjem stebru ⁽²⁶⁾. Ker pa je bilo ravnanje pristojnih organov izrecno izpuščeno s področja uporabe Direktive, je Sodišče ugotovilo, da je Direktiva pravilno temeljila na Pogodbi o ES ⁽²⁷⁾.
- ⁽²⁵⁾ Prvi predlog za predpise EU o hrambi podatkov (okvirni sklep) je temeljil na Pogodbi o EU, predložili pa so ga Francija, Irska, Švedska in Združeno kraljestvo. Glej dokument Sveta 8958/04 z dne 28. aprila 2004. Temu predlogu je sledil predlog Komisije, ki je temeljil na Pogodbi o ES. Glej COM(2005) 438 z dne 21. septembra 2005.
- ⁽²⁶⁾ Ta trditev je temeljila na sodbi Sodišča v „zadevah PNR“, glej sodbi Sodišča z dne 30. maja 2006 v zadevah *Parlament proti Svetu in Komisiji* (C-317/05 in C-318/04).
- ⁽²⁷⁾ Glej sodbo Sodišča z dne 10. februarja 2009 v zadevi *Irska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije* (C-301/06), točki 82 in 83.
30. ENVP je od vsega začetka menil, da bi morala EU, če bi sprejela instrument o hrambi podatkov, urediti obveznost ponudnikov ter dostop in nadaljnjo uporabo za organe pregona. V mnenju iz leta 2005 o predlogu Komisije je poudaril, da sta dostop in nadaljnja uporaba za nacionalne organe bistven in neločljiv del obravnavane teme ⁽²⁸⁾.
31. Kot bo nadalje obravnavano spodaj, sedanje ocenjevalno poročilo potrjuje negativne učinke dejstva, da EU ureja le polovico obravnavane zadeve. Komisija ugotavlja, da so razlike v nacionalni zakonodaji glede dostopa in nadaljnje uporabe za pristojne nacionalne organe „povzročile velike težave“ ponudnikom ⁽²⁹⁾.
32. Z odpravo stebrne strukture po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe sta bili zadevni področji pristojnosti EU združeni v PDEU, s čimer je bilo omogočeno sprejemanje zakonodaje EU po istem zakonodajnem postopku. Ta nova okoliščina naj bi omogočila sprejetje novega, enotnega instrumenta o hrambi podatkov, s katerim bi se urejali obveznosti ponudnikov, pa tudi pogoji dostopa in nadaljnje uporabe za organe pregona. Kot bo razloženo v spodnjem delu IV.3, pravici do zasebnosti in varstva podatkov zahtevata, naj se v primeru revizije ukrepa EU glede hrambe podatkov to vprašanje vsaj celovito uredi.
33. Z Lizbonsko pogodbo je bila ne le odpravljena stebrna struktura, temveč je bila prej nezavezujoči Listini EU o temeljnih pravicah, katere člena 7 in 8 vsebujeta pravici do zasebnosti in varstva podatkov, dana enaka pravna veljava kot Pogodbam ⁽³⁰⁾. Poleg tega je bila v člen 16 PDEU vključena subjektivna pravica do varstva podatkov, s čimer je bila oblikovana ločena pravna podlaga za instrumente EU o varstvu osebnih podatkov.
34. Varstvo temeljnih pravic je že dolgo temelj politike EU, Lizbonska pogodba pa je pripeljala do še močnejše zavezanosti tem pravicam v okviru EU. Spremembe, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, so oktobra 2010 spodbudile Komisijo, da je napovedala uveljavljanje „kulture temeljnih pravic“ v vseh fazah zakonodajnega postopka in navedla, da mora biti Listina EU o temeljnih pravicah „kompas politike Unije“ ⁽³¹⁾. ENVP je prepričan, da je sedanji postopek ocenjevanja dobra priložnost za Komisijo, da dokaže to zavezanost.
- ⁽²⁸⁾ Glej mnenje iz leta 2005, točka 80. V zvezi s tem glej tudi del IV.3 tega mnenja.
- ⁽²⁹⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.
- ⁽³⁰⁾ Glej člen 6(1) PEU.
- ⁽³¹⁾ COM(2010) 573 z dne 19. oktobra 2010, Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji, str. 4.

IV. ALI DIREKTIVA O HRAMBI PODATKOV IZPOLNJUJE ZAHTEVI PO ZASEBNOSTI IN VARSTVU PODATKOV?

35. Iz ocenjevalnega poročila so razvidne številne slabosti sedanje direktive o hrambi podatkov. Informacije iz poročila kažejo, da Direktivi ni uspelo doseči glavnega cilja, to je uskladiti nacionalno zakonodajo glede hrambe podatkov. Komisija ugotavlja, da so v zakonodaji za prenos na področju omejitve namena, dostopa do podatkov, obdobja hrambe, varovanja in varnosti podatkov ter statistike „velike“ razlike⁽³²⁾. Po njenem mnenju so razlike deloma posledica različnih oblik, ki jih Direktiva izrecno določa. Vendar Komisija navaja, da poleg tega „razlike v izvajanju v posameznih državah ponudnikom povzročajo velike težave“ in da „v gospodarski panogi še naprej primanjkuje pravne varnosti“⁽³³⁾. Samo po sebi se razume, da je taka neusklajenost škodljiva za vse udeležene strani: državljane, poslovne subjekte in organe pregona.

36. Z vidika zasebnosti in varstva podatkov ocenjevalno poročilo tudi upravičuje ugotovitev, da direktiva o hrambi podatkov ne izpolnjuje zahtev, naloženih s pravicama do zasebnosti in varstva podatkov. Pomanjkljivosti je več: potreba po hrambi podatkov, kot jo določa direktiva o hrambi podatkov, ni bila ustrezno dokazana, hrambo podatkov bi vsekakor lahko uredili na način, ki bi manj posegal v zasebnost, direktiva o hrambi podatkov pa je tudi premalo „predvidljiva“. Te tri točke bodo podrobneje obravnavane v nadaljevanju.

IV.1 Potreba po hrambi podatkov, kot je določena v direktivi o hrambi podatkov, ni bila ustrezno dokazana

37. Poseganje v pravici do zasebnosti in varstva podatkov je dovoljeno le, če je ukrep potreben za doseg legitirnega cilja. Potreba po hrambi podatkov v obliki ukrepa pregona je bila ves čas glavna točka razprave⁽³⁴⁾. V predlogu direktive je bilo navedeno, da so bile omejitve pravic do zasebnosti in varstva podatkov „potrebne zaradi splošno priznanih ciljev preprečevanja in boja proti kriminalu in terorizmu“⁽³⁵⁾. Vendar je ENVP v mnenju iz leta 2005 navedel, da ga ta izjava ne prepriča, saj so zanj potrebni nadaljnji dokazi⁽³⁶⁾. Kljub temu je bilo brez predložitve kakršnih koli dodatnih dokazov v uvodni izjavi 9 direktive o hrambi podatkov navedeno, da „se je hramba podatkov izkazala za [...] potrebno in učinkovito preiskovalno orodje za organe pregona v nekaterih državah članicah“.

38. Zaradi pomanjkanja zadostnih dokazov je ENVP menil, da direktiva o hrambi podatkov temelji le na predpostavki, da

je hramba podatkov, kot je bila razvita v direktivi o hrambi podatkov, pomenila potreben ukrep⁽³⁷⁾. Zato je pozval Komisijo in države članice, naj izkoristijo ocenjevalno poročilo kot priložnost za zagotovitev nadaljnjih dokazov, ki bi potrdili, da sta predpostavka o potrebnosti ukrepa hrambe podatkov in način njegove ureditve v direktivi o hrambi podatkov dejansko pravilna.

39. V zvezi s tem Komisija v ocenjevalnem poročilu navaja, da „[v] večina držav članic meni, da so pravila EU o hrambi podatkov potrebna kot orodje za kazenski pregon, varstvo žrtev in kazenskopravne sisteme“. Nadalje je navedeno, da ima hramba podatkov „zelo pomembno vlogo“ v kazenskih preiskavah, da „je vsaj dragocena, v nekaterih zadevah pa nepogrešljiva,“ in da brez hrambe podatkov nekatera kazniva dejanja „morda ne bi bila nikoli rešena“⁽³⁸⁾. Komisija ugotavlja, da bi morala EU zato „podpirati in urediti hrambo podatkov kot varnostni ukrep“⁽³⁹⁾.

40. Negotovo pa je, ali lahko Komisija dejansko ugotovi, da je po mnenju večine držav članic hramba podatkov potrebno orodje. Ni navedeno, katere države članice sestavljajo večino, ki mora v EU-27 zajemati vsaj 14 držav članic, da bi lahko govorili o večini. Držav članic, ki so konkretno navedene v poglavju 5, na katerem temeljijo ugotovitve, je največ devet⁽⁴⁰⁾.

41. Poleg tega se zdi, da se je Komisija osredotočila predvsem na izjave držav članic o tem, ali se jim zdi hramba podatkov potrebno orodje za namene kazenskega pregona. Vendar te izjave bolj kažejo, da zadevne države članice želijo imeti predpise EU o hrambi podatkov, same po sebi pa ne morejo dokazati potrebe po hrambi podatkov kot ukrepu pregona, ki ga podpira in ureja EU. Izjave o potrebnosti bi bilo treba podpreti z zadostnimi dokazi.

42. Dokazovanje potrebnosti ukrepa, ki posega v zasebnost, nedvomno ni lahka naloga, zlasti ne za Komisijo, ki je zelo odvisna od informacij, ki jih zagotovijo države članice.

43. Če pa ukrep že obstaja, kot to velja za direktivo o hrambi podatkov, in so bile pridobljene praktične izkušnje, bi morale biti na voljo dovolj kvalitativnih in kvantitativnih informacij, ki bi omogočile oceno, ali ukrep dejansko deluje in ali bi bilo mogoče primerljive rezultate doseči brez instrumenta oziroma z alternativnimi sredstvi, ki manj posegajo v zasebnost. Take informacije bi bile pravi

⁽³²⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.

⁽³³⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.

⁽³⁴⁾ Glej mnenje ENVP iz leta 2005. Glej tudi dopis velike skupine organizacij civilne družbe z dne 22. junija 2010, naveden v opombi 10.

⁽³⁵⁾ COM(2005) 438 z dne 21. septembra 2005, str. 3.

⁽³⁶⁾ Glej mnenje iz leta 2005, točke 17–22.

⁽³⁷⁾ Glej govor z dne 3. decembra 2010, naveden v opombi 9.

⁽³⁸⁾ Vsi citati so s strani 23 ali 31 ocenjevalnega poročila.

⁽³⁹⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.

⁽⁴⁰⁾ Češka republika, Slovenija, Združeno kraljestvo, Nemčija, Poljska, Finska, Nizozemska, Irska in Madžarska.

dokaz in bi pokazale razmerje med uporabo in rezultatom ⁽⁴¹⁾. Ker gre za direktivo EU, bi morale informacije poleg tega predstavljati prakso vsaj večine držav članic EU.

44. ENVP po skrbni analizi ugotavlja, da si je Komisija sicer očitno precej prizadevala, da bi od vlad držav članic pridobila informacije, vendar kvantitativne in kvalitativne informacije držav članic ne zadoščajo za potrditev potrebnosti hrambe podatkov, kot izhaja iz direktive o hrambi podatkov. Predloženi so bili sicer zanimivi primeri njene uporabe, kljub temu pa je pomanjkljivosti glede informacij, predstavljenih v poročilu, preprosto preveč, da bi lahko oblikovali splošne ugotovitve o potrebnosti instrumenta. Poleg tega bi bilo treba nadalje raziskati še alternativna sredstva. Ti dve točki bosta podrobneje obravnavani v nadaljevanju.

Kvantitativne in kvalitativne informacije iz ocenjevalnega poročila

45. Glede kvantitativnosti je treba navesti, da pri statističnih informacijah, predstavljenih predvsem v poglavju 5 in prilogi k ocenjevalnemu poročilu, manjkajo ključni podatki. Na primer, v statističnih podatkih ni naveden namen, za katerega so se podatki iskali. Poleg tega številke ne razkrivajo, ali so se vsi podatki, do katerih je bil zahtevan dostop, hranili zaradi zakonske obveznosti hrambe podatkov ali zaradi poslovnih razlogov. Prav tako ni informacij o rezultatih uporabe podatkov. Pri oblikovanju ugotovitev je potem tudi problematično, da informacije iz različnih držav članic niso vedno v celoti primerljive in da je v številnih primerih na prikazih predstavljenih le devet držav članic.
46. Kvalitativni primeri, predstavljeni v poročilu, so namenjeni boljši ponazoritvi pomembne vloge, ki so jo imeli hranjeni podatki v nekaterih posebnih okoliščinah, in mogočih koristi sistema hrambe podatkov. Vendar v vseh primerih ni jasno, ali je bila uporaba hranjenih podatkov edino mogoče sredstvo za razrešitev zadevnih kaznivih dejanj.
47. Nekateri primeri ponazarjajo nepogrešljivost ukrepa hrambe podatkov v boju proti kibernetiki kriminaliteti. Glede tega je treba omeniti, da glavni mednarodni instrument na tem področju, Konvencija Sveta Evrope o kibernetiki kriminaliteti, ne predvideva hrambe podatkov kot ukrepa za boj proti kibernetiki kriminaliteti, temveč se sklicuje le na ohranitev podatkov kot orodje kazenskih preiskav ⁽⁴²⁾.
48. Zdi se, da Komisija daje precejšnjo težo primerom, ki so jih navedle države članice in v katerih so bili hranjeni podatki

uporabljeni za izključevanje osumljencev s kraja storitve kaznivega dejanja in preverjanje alibijev ⁽⁴³⁾. Čeprav gre za zanimive primere o tem, kako organi pregona uporabljajo podatke, z njimi ni mogoče utemeljiti potrebe po hrambi podatkov. Ta argument je treba previdno uporabljati, saj bi ga lahko napačno razumeli, kot da pomeni, da je hramba podatkov potrebna za dokazovanje nedolžnosti državljanov, kar bi bilo težko združljivo z domnevo nedolžnosti.

49. V ocenjevalnem poročilu se le na kratko obravnava vrednost hrambe podatkov v povezavi s tehnološkim razvojem in konkretnije z uporabo predplačniških kartic SIM ⁽⁴⁴⁾. ENVP poudarja, da bi bilo več kvantitativnih in kvalitativnih informacij o uporabi novih tehnologij, ki jih Direktiva ne zajema (tak primer bi bili VoIP in družabna omrežja), poučnih za ocenjevanje učinkovitosti Direktive.
50. Ocenjevalno poročilo je omejeno, ker se večinoma osredotoča na kvantitativne in kvalitativne informacije, ki so jih zagotovile države članice, ki so izvajale direktivo o hrambi podatkov. Zanimivo pa bi bilo videti, ali so med navedenimi državami članicami in državami članicami, ki Direktive niso izvajale, nastale precejšnje razlike. Predvsem v tistih državah, v katerih je bila izvedbena zakonodaja razveljavljena (v Nemčiji, Romuniji in Češki republiki), bi bilo zanimivo videti, ali obstajajo kakršni koli dokazi o povečanju ali zmanjšanju števila uspešnih kazenskih preiskav pred temi razveljavitvami ali po njih.
51. Komisija priznava, da so statistični podatki in primeri, navedeni v ocenjevalnem poročilu, „sicer v nekaterih pogledih omejeni“, vendar kljub temu ugotavlja, da dokazi potrjujejo „zelo pomembno vlogo hranjenih podatkov v kazenskih preiskavah“ ⁽⁴⁵⁾.
52. ENVP meni, da bi morala biti Komisija bolj kritična do držav članic. Kot je že bilo razloženo, zgolj politične izjave nekaterih držav članic o potrebi po takem ukrepu ne morejo upravičiti ukrepanja EU. Komisija bi morala od držav članic vztrajno zahtevati, naj predložijo dovolj dokazov o potrebnosti ukrepa. Po mnenju ENVP bi morala Komisija podpirati vsaj hrambo podatkov kot varnostni ukrep (glej str. 31 ocenjevalnega poročila) pod pogojem, da države članice zagotovijo nadaljnje dokaze med oceno učinka.

Alternativna sredstva

53. Potreba po hrambi podatkov, kot je določena v direktivi o hrambi podatkov, je odvisna tudi od obstoja alternativnih sredstev, ki manj posegajo v zasebnost, a bi lahko pripeljala do primerljivih rezultatov. To je novembra 2010 potrdilo Sodišče s sodbo v zadevi *Schecke*, v kateri je bila

⁽⁴¹⁾ Glede načela potrebnosti in sorazmernosti glej tudi mnenje ENVP z dne 25. marca 2011 o predlogu EU glede evidence podatkov o potnikih (PNR), ki ga je mogoče najti na spletni strani ENVP (<http://www.edps.europa.eu>) pod razdelkom „Posvetovanje“ >> „Mnenja“ >> „2011“.

⁽⁴²⁾ Glej tudi str. 5 ocenjevalnega poročila.

⁽⁴³⁾ Glej str. 24 ocenjevalnega poročila.

⁽⁴⁴⁾ Glej str. 25 ocenjevalnega poročila.

⁽⁴⁵⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.

- razveljavljena zakonodaja EU o objavi imen upravičencev kmetijskih skladov⁽⁴⁶⁾. Eden od razlogov za razveljavitev je bil, da Svet in Komisija nista preučila alternativnih ukrepov, ki bi bili skladni s ciljem objave, a bi hkrati manj posegali v pravici do zasebnosti in varstva podatkov prizadetih oseb⁽⁴⁷⁾.
54. Glavna alternativa, predstavljena v razpravah o direktivi o hrambi podatkov, je metoda ohranitve podatkov („hitra zamrznitev“ in „hitra zamrznitev plus“)⁽⁴⁸⁾. Vključuje začasno zavarovanje ali „zamrznitev“ nekaterih telekomunikacijskih podatkov o prometu in lokaciji, ki se nanašajo le na posamezne osumljence kaznivih dejanj in jih je naknadno mogoče zagotoviti organom pregona na podlagi sodnega pooblastila.
55. Ohranitev podatkov je v ocenjevalnem poročilu omenjena v okviru zgoraj navedene konvencije o kibernetiki kriminaliteti, vendar velja za neprimerno, saj „ne zagotavlja možnosti vzpostavljanja dokaznih sledi pred odločbo o ohranitvi, ne omogoča preiskav, v katerih je cilj neznan, in ne omogoča zbiranja dokazov o gibanju na primer žrtev ali prič kaznivega dejanja“⁽⁴⁹⁾.
56. ENVP se zaveda, da je na voljo manj informacij, kadar se namesto obsežnega sistema hrambe podatkov uporablja sistem ohranjanja podatkov. Vendar je ohranjanje podatkov ravno zaradi večje ciljne usmerjenosti tisti instrument, ki v smislu obsega in števila ljudi, ki jih prizadene, manj posega v zasebnost. Ocena ne bi smela biti osredotočena le na razpoložljive podatke, temveč bi morala biti osredotočena tudi na različne rezultate, dosežene z obema sistemoma. Po mnenju ENVP je bolj poglobljena preučitev tega ukrepa utemeljena in nepogrešljiva. Izvedli bi jo lahko med oceno učinka v naslednjih mesecih.
57. Glede tega je treba žal povedati, da se Komisija v sklepnih ugotovitvah poročila zavezuje, da bo preučila, ali – in če, kako – bi pristop EU k ohranitvi podatkov lahko dopolnjeval hrambo podatkov (ne pa jo nadomestil)⁽⁵⁰⁾. Zares je potrebna nadaljnja preučitev možnosti združevanja kakršnega koli sistema hrambe s postopkovnimi zaščitnimi ukrepi, ki spremljajo različne načine ohranjanja podatkov. Vendar ENVP Komisiji priporoča, naj med oceno učinka preuči tudi, ali bi sistem ohranjanja podatkov oziroma drugo alternativno sredstvo lahko v celoti ali delno nadomestilo sedanji sistem hrambe podatkov.
- IV.2 Hramba podatkov, kot se ureja z direktivo o hrambi podatkov, vsekakor presega to, kar je potrebno
58. Po mnenju ENVP informacije v ocenjevalnem poročilu ne vsebujejo zadostnih dokazov o potrebnosti ukrepa hrambe podatkov, kot ga določa direktiva o hrambi podatkov. Iz ocenjevalnega poročila je vsekakor mogoče razbrati, da je bila z direktivo o hrambi podatkov urejena hramba podatkov na način, ki presega to, kar je potrebno, oziroma vsaj, da ni zagotovila, da hrambe podatkov ne bi uporabljali na tak način. Glede tega je mogoče izpostaviti štiri elemente.
59. Prvič, nejasen namen ukrepa in širok pojem „pristojni nacionalni organi“ sta privedla do tega, da so se hranjeni podatki uporabljali za veliko preveč namenov in da jih je uporabljalo veliko preveč organov. Poleg tega zaščitni ukrepi in pogoji dostopa do podatkov niso dosledni. Na primer, za dostop se v vseh državah članicah ne zahteva predhodna odobritev sodnega ali drugega neodvisnega organa.
60. Drugič, zdi se, da najdaljše obdobje hrambe, ki je dve leti, presega to, kar je potrebno. Statistične informacije številnih držav članic v ocenjevalnem poročilu kažejo, da se velika večina zahtevkov za dostop nanaša na podatke iz šestmesečnega obdobja, in sicer 86 %⁽⁵¹⁾. Poleg tega se je šestnajst držav članic v zakonodaji odločilo za enoletno ali krajše obdobje hrambe⁽⁵²⁾. Iz tega je mogoče izrecno razbrati, da najdaljše obdobje dveh let precej presega to, kar velja za potrebno v večini držav članic.
61. Nadalje se je zaradi neobstoja določenega enotnega obdobja hrambe za vse države članice oblikovala vrsta različnih nacionalnih zakonov, kar lahko povzroči komplikacije, ker ni vedno jasno razvidno, kateri nacionalni zakon – o hrambi in varstvu podatkov – se uporablja, ko ponudniki shranijo podatke v drugi državi članici, kot so jih zbrali.
62. Tretjič, stopnja zaščite ni dovolj usklajena. Ena od glavnih ugotovitev delovne skupine iz člena 29, objavljenih v poročilu iz julija 2010, je bila, da se v različnih državah članicah uporabljajo različne kombinacije varnostnih ukrepov. Videti je, da po mnenju Komisije varnostni ukrepi iz veljavne direktive zadostujejo, saj „ni konkretnih primerov hujših kršitev zasebnosti“⁽⁵³⁾. Vendar se zdi, da je Komisija za poročanje o tem vprašanju zaprosila le vlade držav članic. Za oceno primernosti sedanjih varnostnih predpisov in ukrepov sta potrebna širše posvetovanje in konkretnjša preiskava primerov zlorab. Čeprav v poročilu niso navedeni posebni primeri varnostnih kršitev, je

⁽⁴⁶⁾ Sodba Sodišča z dne 9. novembra 2010 v zadevah *Volker in Markus Schecke* (C-92/09 in C-93/09).

⁽⁴⁷⁾ Zadeva *Schecke*, točka 81.

⁽⁴⁸⁾ „Hitra zamrznitev“ zadeva „zamrznitev“ podatkov o prometu in lokaciji, ki se nanašajo na določenega osumljenca od datuma sodnega pooblastila. „Hitra zamrznitev plus“ vključuje tudi „zamrznitev“ podatkov, ki jih operaterji že imajo zaradi zaračunavanja in prenosa.

⁽⁴⁹⁾ Glej str. 5 ocenjevalnega poročila.

⁽⁵⁰⁾ Glej str. 32 ocenjevalnega poročila.

⁽⁵¹⁾ Glej str. 22 ocenjevalnega poročila. 12 % podatkov je starih od šest do dvanajst mesecev, 2 % pa so podatki, starejši od enega leta.

⁽⁵²⁾ Glej str. 14 ocenjevalnega poročila.

⁽⁵³⁾ Glej str. 30 ocenjevalnega poročila.

mogoče kot ponazorilna opozorila uporabiti kršitve varnosti podatkov in škandale na področju prometnih podatkov in elektronskih komunikacij v nekaterih državah članicah. To vprašanje se ne sme jemati zlahka, ker je varnost hranjenih podatkov bistvenega pomena za sam sistem hrambe podatkov, saj zagotavlja spoštovanje vseh drugih zaščitnih ukrepov⁽⁵⁴⁾.

63. Četrtrič, iz poročila ni jasno razvidno, ali se je izkazalo, da so potrebne vse kategorije hranjenih podatkov. Med telefonskimi in internetnimi podatki je le nekaj splošnih razlik. Nekaterne države članice so se odločile uvesti krajše obdobje hrambe za internetne podatke⁽⁵⁵⁾. Vendar iz tega ni mogoče izpeljati nobenih splošnih ugotovitev.

IV.3 Direktiva o hrambi podatkov je premalo predvidljiva

64. Druga pomanjkljivost direktive o hrambi podatkov je, da je premalo predvidljiva. Zahteva po predvidljivosti izhaja iz splošne zahteve člena 8(2) EKČP in člena 52(1) Listine EU o temeljnih pravicah, da mora biti omejevanje predpisano z zakonom. Po mnenju ESČP to pomeni, da mora ukrep imeti pravno podlago v zakonu in biti združljiv s pravno državo. Iz tega izhaja, da je zakon primerno dostopen in predvidljiv⁽⁵⁶⁾. Sodišče je v sodbi *Österreichischer Rundfunk* tudi poudarilo, da mora biti zakon določen dovolj natančno, da bi državljani lahko prilagodili svoja ravnanja⁽⁵⁷⁾. V zakonu morata biti dovolj jasno navedena obseg diskrecije, dodeljene pristojnim organom, in način njenega izvajanja⁽⁵⁸⁾.
65. Tudi na kontrolnem seznamu, določenem v sporočilu Komisije o strategiji za učinkovito izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je eno od vprašanih, na katera je treba odgovoriti, ali bi bile morebitne omejitve temeljnih pravic opredeljene „natančno in predvidljivo“⁽⁵⁹⁾. Komisija je v sporočilu o pregledu upravljanja informacij na območju svobode, varnosti in pravice tudi navedla, da imajo državljani „pravico vedeti, kateri njihovi osebni podatki se obdelujejo in izmenjujejo, kdo to počne in v kakšen namen“⁽⁶⁰⁾.
66. V primeru direktive EU so za skladnost s temeljnimi pravicami, vključno z zahtevo po predvidljivosti, odgovorne predvsem države članice, ki direktivo izvajajo v nacionalni

zakonodaji. Dobro je znana zahteva, da je treba pri takem izvajanju spoštovati temeljne pravice⁽⁶¹⁾.

67. Komisija v ocenjevalnem poročilu tudi poudarja, da Direktiva „sama po sebi ne zagotavlja, da se hranjeni podatki shranjujejo, pridobivajo in uporabljajo popolnoma v skladu s pravic[ama] do zasebnosti in varstva osebnih podatkov“. Opozarja, da „morajo države članice zagotoviti ohranjanje teh pravic“⁽⁶²⁾.
68. Po mnenju ENVP pa bi morala direktiva EU tudi sama po sebi deloma izpolnjevati zahtevo po predvidljivosti. Oziroma če z drugimi besedami povzamemo sodbo Sodišča v zadevi *Lindqvist*, ne bi se smelo zgoditi, da ureditev, določena s to direktivo, „ni dovolj predvidljiva“⁽⁶³⁾. To zlasti velja v primeru ukrepa EU, ki od držav članic zahteva, naj organizirajo obsežno poseganje v pravici do zasebnosti in varstva podatkov državljanov. Po mnenju ENVP je EU odgovorna, da vsaj jasno opredeli namen in jasno navede, kdo lahko dobi dostop do podatkov in pod katerimi pogoji.
69. To mnenje je podprto z novim pravnim okvirom, oblikovanim v skladu z Lizbonsko pogodbo, s katero se je, kot je bilo razloženo, povečala pristojnost EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in vzpostavila močnejša zavezanost EU k spoštovanju temeljnih pravic.
70. ENVP želi spomniti, sta zahteva po določenem namenu in posledična prepoved obdelave podatkov na način, ki ni združljiv s tem namenom („načelo omejitve namena“), temeljnega pomena za varstvo osebnih podatkov, kot to potrjuje člen 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁽⁶⁴⁾.
71. Iz ocenjevalnega poročila je razvidno, da je odločitev, da se natančno opredeljuje „hudega kaznivega dejanja“ in posledično pojma „pristojni organi“ prepusti diskreciji držav članic, pripeljala do zelo različnih namenov, v katere so podatki uporabljajo⁽⁶⁵⁾.
72. Komisija navaja, da „[v]ečina držav članic, ki so prenesle Direktivo, v skladu s svojo nacionalno zakonodajo omogoča dostop do hranjenih podatkov in njihovo uporabo za namene, ki presegajo namene, zajete v Direktivi, vključno s preprečevanjem kriminala in bojem proti njemu na splošno ter ogrožanjem življenja in fizične integritete“⁽⁶⁶⁾. Države članice izkoriščajo „pravno praznino“ iz člena 15(1) direktive o e-zasebnosti⁽⁶⁷⁾. Po mnenju

⁽⁵⁴⁾ V zvezi s tem glej tudi mnenje ENVP iz leta 2005, točke 29–37. Glej tudi govor pomočnika nadzornika z dne 4. maja 2011, ki ga je mogoče najti na spletni strani ENVP (<http://www.edps.europa.eu>) pod razdelkom „Objave“ >> „Govori in članki“ >> „2011“.

⁽⁵⁵⁾ Glej str. 14 ocenjevalnega poročila.

⁽⁵⁶⁾ Glej sodbo ESČP v zadevi *S. in Marper*, navedeno v opombi 7, točka 151.

⁽⁵⁷⁾ Sodba Sodišča z dne 20. maja 2003 v zadevi *Österreichischer Rundfunk* (C-465/00), točka 77, in sodba ESČP v zadevi *S. in Marper*, navedena v opombi 7, točka 95.

⁽⁵⁸⁾ Glej sodbo ESČP v zadevi *Malone*, navedeno v opombi 8, točke 66–68.

⁽⁵⁹⁾ COM(2010) 573, navedeno v opombi 31, str. 5.

⁽⁶⁰⁾ COM(2010) 385, navedeno v opombi 17, str. 3.

⁽⁶¹⁾ Glej na primer sodbo Sodišča z dne 6. novembra 2003 v zadevi *Lindqvist*, točka 87.

⁽⁶²⁾ Glej str. 31 ocenjevalnega poročila.

⁽⁶³⁾ Sodba Sodišča v zadevi *Lindqvist*, točka 84.

⁽⁶⁴⁾ Glej tudi člen 6 Direktive 95/46/ES.

⁽⁶⁵⁾ Glej str. 8 ocenjevalnega poročila.

⁽⁶⁶⁾ Glej str. 8 ocenjevalnega poročila.

⁽⁶⁷⁾ Kakor je obravnavano v zgornji točki 24.

Komisije ta položaj morebiti ne zagotavlja zadostne „predvidljivosti, ki se zahteva v vsakem zakonodajnem ukrepu, ki omejuje pravico do zasebnosti“⁽⁶⁸⁾.

73. V teh okoliščinah ni mogoče reči, da direktiva o hrambi podatkov sama po sebi, zlasti brana v povezavi z direktivo o e-zasebnosti, zagotavlja jasnost, ki je potrebna za uresničevanje načela predvidljivosti na ravni EU.

V. POT NAPREJ: UPOŠTEVATI JE TREBA VSE MOŽNOSTI

74. Analiza iz prejšnjega dela utemeljuje ugotovitev, da direktiva o hrambi podatkov ne izpolnjuje zahtev, opredeljenih s pravicama do zasebnosti in varstva podatkov. Zato je jasno, da direktiva o hrambi podatkov v sedanji obliki ne more obstati. Glede tega Komisija upravičeno predlaga revizijo veljavne direktive o hrambi podatkov⁽⁶⁹⁾.

75. Preden bi predlagali revidirano različico Direktive, pa bi bilo treba zagotoviti naslednje:

(a) Komisija bi morala med oceno učinka od držav članic zbrati nadaljnje praktične dokaze, da bi dokazala potrebnost hrambe podatkov kot ukrepa po zakonodaji EU;

(b) če se večini držav članic zdi hramba podatkov potrebna, bi morale vse te države članice Komisiji predložiti kvantitativne in kvalitativne dokaze za to;

(c) države članice, ki takemu ukrepu hrambe podatkov nasprotujejo, bi morale Komisiji zagotoviti vse informacije, da bi omogočile širšo oceno zadeve.

76. Nadalje bi bilo treba pri oceni učinka preučiti, ali bi z alternativnimi sredstvi, ki manj posegajo v zasebnost, v preteklosti lahko dosegli oziroma še vedno lahko dosežemo primerljive rezultate. Komisija bi morala prevzeti pobudo glede tega vprašanja, po potrebi ob podpori zunanega strokovnega mnenja.

77. ENVP z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija napovedala posvetovanje vseh prizadetih zainteresiranih strani med oceno učinka⁽⁷⁰⁾. ENVP v zvezi s tem spodbuja Komisijo, naj poišče načine, kako bi v ta postopek neposredno vključila državljane.

78. Poudariti je treba, da je poštena ocena potrebnosti in preučitev alternativnih sredstev, ki manj posegajo v zasebnost, mogoča le, če ostanejo odprte vse možnosti za prihodnost Direktive. Zdi se, da Komisija v zvezi s tem izključuje možnost razveljavitve Direktive same po sebi ali skupaj s predlogom alternativnega in bolj ciljno usmerjenega ukrepa EU. Zato ENVP poziva Komisijo, naj v oceni učinka resno preuči tudi ti možnosti.

79. O prihodnji direktivi o hrambi podatkov je mogoče razmišljati le, če bo dosežen dogovor o potrebi po predpisih EU z vidika notranjega trga ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter če bo med oceno učinka ustrezno dokazana potreba po hrambi podatkov, ki jo podpira in ureja EU, kar vključuje skrben premislek o alternativnih ukrepih.

80. ENVP ne zanika pomembnosti hranjenih podatkov za namene pregona in bistvene vloge, ki jo lahko ima v posameznih primerih. Tako kot nemško zvezno ustavno sodišče (Bundesverfassungsgericht) tudi ENVP ne izključuje možnosti, da bi bila dobro opredeljena obveznost hrambe telekomunikacijskih podatkov pod nekaterimi zelo strogimi pogoji lahko upravičena⁽⁷¹⁾.

81. Zato bi moral vsak prihodnji instrument EU o hrambi podatkov izpolnjevati naslednje osnovne zahteve:

— biti mora celovit in resnično usklajevati predpise o obveznosti hrambe podatkov ter dostopu in nadaljnji uporabi podatkov za pristojne organe;

— biti mora izčrpen, kar pomeni, da ima jasen in natančen namen ter da je odpravljena pravna praznina iz člena 15(1) direktive o e-zasebnosti;

— biti mora sorazmeren in ne sme presehati tistega, kar je potrebno (glede tega glej pripombe v zgornjem delu IV.2).

82. ENVP bo nedvomno skrbno preučil vsak prihodnji predlog glede hrambe podatkov ob upoštevanju teh osnovnih pogojev.

VI. SKLEPNE UGOTOVITVE

83. ENVP z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija v ocenjevalnem poročilu upoštevala tudi posledice uporabe Direktive na temeljne pravice, čeprav člen 14 direktive o hrambi podatkov tega izrecno ne zahteva.

84. Iz ocenjevalnega poročila je razvidno, da Direktivi ni uspelo doseči glavnega cilja, to je uskladiti nacionalno zakonodajo glede hrambe podatkov. Taka neuskklajenost je škodljiva za vse udeležene strani: državljane, poslovne subjekte in organe pregona.

85. Na podlagi ocenjevalnega poročila je mogoče sklepati, da direktiva o hrambi podatkov ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz pravic do zasebnosti in varstva podatkov, in sicer iz naslednjih razlogov:

— potreba po hrambi podatkov, kot je določena v direktivi o hrambi podatkov, ni bila ustrezno dokazana;

— hrambo podatkov bi lahko uredili na način, ki manj posega v zasebnost;

⁽⁶⁸⁾ Glej str. 9 in 15 ocenjevalnega poročila.

⁽⁶⁹⁾ Glej str. 32 in 33 ocenjevalnega poročila.

⁽⁷⁰⁾ Glej str. 32 in 33 ocenjevalnega poročila.

⁽⁷¹⁾ Glej Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08.

- direktiva o hrambi podatkov je premalo predvidljiva.
86. ENVP poziva Komisijo, naj v oceni učinka resno preuči vse možnosti, vključno z možnostjo razveljavitve Direktive same po sebi ali skupaj s predlogom alternativnega ukrepa EU, ki je bolj ciljno usmerjen.
87. O prihodnji direktivi o hrambi podatkov je mogoče razmišljati le, če bo dosežen dogovor o potrebi po predpisih EU z vidika notranjega trga ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in če bo med oceno učinka ustrezno dokazana potreba po hrambi podatkov, ki jo podpira in ureja EU, kar vključuje skrben premislek o alternativnih ukrepih. Tak instrument mora izpolnjevati naslednje osnovne zahteve:
- biti mora celovit in resnično usklajevati predpise o obveznosti hrambe podatkov ter dostopu in nadaljnji uporabi podatkov za pristojne organe;
- biti mora izčrpen, kar pomeni, da ima jasen in natančen namen ter da je odpravljena pravna praznina iz člena 15(1) direktive o e-zasebnosti;
- biti mora sorazmeren in ne sme presegati tistega, kar je potrebno.

V Bruslju, 31. maja 2011

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov