

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju kazenskega pregona in usposabljanja (Europol) in razveljavitvi sklepov 2009/371/PNZ in 2005/681/PNZ

(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleškem, francoskem in nemškem jeziku na spletni strani ENVP na naslovu <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 38/03)

I. Uvod

I.1 Okvir mnenja

1. Komisija je 27. marca 2013 sprejela predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju kazenskega pregona in usposabljanja (Europol) in razveljavitvi sklepov 2009/371/PNZ in 2005/681/PNZ (v nadaljnjem besedilu: predlog). Predlog je bil istega dne poslan ENVP v posvetovanje, ki ga je prejel 4. aprila 2013.

2. ENVP je imel že pred sprejetjem predloga možnost predložiti neuradne pripombe. ENVP pozdravlja dejstvo, da so bile številne od teh pripomb upoštevane.

3. ENVP veseli, da ga je Komisija zaprosila za mnenje in da je sklic na to mnenje vključen v preambulo predloga.

4. ENVP je bil tudi zaprosen za mnenje o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o vzpostavitvi evropskega programa usposabljanja na področju kazenskega pregona, ki je bil sprejet hkrati s predlogom ⁽¹⁾. Vendar pa se bo vzdržal izdajanja ločenih pripomb o tem sporočilu, ker ima le nekaj pripomb, ki so vključene v del IV tega mnenja.

I.2 Namen predloga

5. Predlog temelji na členih 88 in 87(2)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter ima naslednje cilje ⁽²⁾:

- uskladiti Europol z zahtevami Lizbonske pogodbe s sprejetjem pravnega okvira v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,
- izpolniti cilje Stockholmskega programa, tako da bi Europol postal središčna točka za izmenjavo informacij med organi pregona držav članic ter da bi se vzpostavili evropski programi usposabljanja in programi izmenjave za vse ustrezne strokovnjake organov pregona,
- Europolu dodeliti nove pristojnosti, tako da prevzame trenutne naloge akademije Cepad in zagotovi pravno podlago za Evropski center za boj proti kibernetiki kriminaliteti,
- zagotoviti strog sistem varstva podatkov, zlasti s krepitvijo strukture nadzora,
- izboljšati upravljanje Europola s stremljenjem k večji učinkovitosti in z njegovo uskladitvijo z načeli, določenimi v skupnem pristopu za decentralizirane agencije EU.

ENVP poudarja, da je predlog zelo pomemben z vidika obdelave osebnih podatkov. Obdelava informacij, vključno z osebnimi podatki, je glavni razlog obstoja Europola. Pri zdajšnjem stanju razvoja v EU operativno policijsko delo ostaja v pristojnosti držav članic. Ker ima ta naloga vse pogostejšo čezmejno naravo, se na ravni EU zagotavlja podpora s predložitvijo, izmenjavo in preučitvijo informacij.

⁽¹⁾ COM(2013) 172 final.

⁽²⁾ Obrazložitevni memorandum, del 3.

I.3 Namen mnenja

6. To mnenje bo osredotočeno na najpomembnejše spremembe pravnega okvira za Europol z vidika varstva podatkov. Najprej bodo analizirani pravni okvir, njegov razvoj in posledice za Europol. Nato pa bodo podrobno opredeljene naslednje glavne spremembe:

- nova informacijska struktura za Europol, ki pomeni združevanje različnih zbirk podatkov, in njene posledice na načelo omejitve namena,
- krepitev nadzora varstva podatkov,
- prenos in izmenjava osebnih podatkov in drugih informacij, s poudarkom na izmenjavi osebnih podatkov s tretjimi državami.

7. Nato bodo v mnenju obravnavane številne posebne določbe predloga, s poudarkom na Poglavju VII tega predloga (členi 34–48) o zaščitnih ukrepih za varstvo podatkov.

V. Sklepne ugotovitve

Splošno

167. ENVP poudarja, da je predlog zelo pomemben z vidika obdelave osebnih podatkov. Obdelava informacij, vključno z osebnimi podatki, je glavni razlog obstoja Europola in predlog že vsebuje učinkovito varstvo podatkov. To podrobno mnenje je torej bilo sprejeto za nadaljnjo krepitev predloga.

168. ENVP ugotavlja, da je v sedanjem Sklepu o ustanovitvi Europola določen strog sistem varstva podatkov, in meni, da se ta raven ne sme zniževati, ne glede na razprave o predlagani direktivi o varstvu podatkov. To naj se določi v uvodni izjavi.

169. ENVP pozdravlja dejstvo, da predlog usklajuje Europol z zahtevami člena 88(2) PDEU, kar bo zagotovilo, da bodo vse zadevne institucije EU v celoti vključene v dejavnosti Europola.

170. ENVP pozdravlja člen 48 predloga, ki določa, da se Uredba (ES) št. 45/2001, vključno z določbami o nadzoru, v celoti uporablja za osebe Europola in upravne podatke. Vseeno pa obžaluje, da se Komisija ni odločila uporabiti Uredbo (ES) št. 45/2001 za osnovne dejavnosti Europola ter omejiti predlog na dodatna posebna pravila in odstopanja, v katerih so ustrezno upoštewane posebnosti sektorja kazenskega pregona. Vendar pa ENVP ugotavlja, da je v uvodni izjavi 32 predloga izrecno navedeno, da bi bilo treba pravila o varstvu podatkov v Europolu okrepiti, opirati pa bi se morala na načela, na katerih temelji Uredba (ES) št. 45/2001. Ta načela so tudi pomembna referenčna točka tega mnenja.

171. ENVP priporoča, naj se v uvodnih izjavah predloga določi, da se bo za Europol uporabljal nov okvir varstva podatkov institucij in organov EU, takoj ko bo sprejet. Poleg tega bi morala biti uporaba sistema varstva podatkov institucij in organov EU za Europol pojasnjena v instrumentu, ki bo nadomestil Uredbo (ES) št. 45/2001, kot je bilo prvič napovedano leta 2010, v okviru pregleda svežnja ukrepov za varstvo podatkov. Glavni novi elementi reforme varstva podatkov (tj. načelo odgovornosti, ocena učinka na varstvo podatkov, vgrajena zasebnost in zasebnosti s privzetimi nastavitvami ter obvestilo o kršitvi varnosti osebnih podatkov) naj se najpozneje od dneva sprejetja novega splošnega okvira uporabljajo tudi za Europol. To naj bo navedeno tudi v uvodnih izjavah.

Nova informacijska struktura Europola

172. ENVP razume potrebo po prožnosti v povezavi s spreminjajočimi se okoliščinami in tudi z vidika vse pomembnejše vloge Europola. Sedanja informacijska arhitektura ni nujno merilo uspešnosti za prihodnost. Zakonodajalec EU po lastni presoji določi informacijsko strukturo Europola. ENVP se v vlogi svetovalca zakonodajalcu EU osredotoča na vprašanje, koliko je izbira zakonodajalcev omejena z načeli varstva podatkov.

173. ENVP v povezavi s členom 24 predloga priporoča:

- naj se v predlogu opredelijo pojmi strateške, tematske in operativne analize ter črta možnost obdelave osebnih podatkov za strateško ali tematsko analizo, razen če je navedena prepričljiva utemeljitev,
- naj se v zvezi s členom 24(1)(c) jasno opredeli poseben namen za posamezni primer operativne analize in zahteva, naj se obdelujejo le pomembni osebni podatki v skladu s posebnim opredeljenim namenom,
- naj se v predlog dodajo naslednji elementi: (i) vse navzkrižne operacije analitikov Europolu se posebej utemeljijo; (ii) pridobivanje podatkov po posvetovanju se omeji le na nujno potrebne podatke in posebej utemeljeno; (iii) zagotovi se sledljivost vseh operacij, povezanih z navzkrižnimi zadetki, in (iv) te podatke lahko spremeni le pooblaščen osebje, ki je bilo na začetku zadolženo za namen, za katerega so se podatki prvotno zbirali. To bi bilo v skladu s trenutno prakso v Europolu.

Krepitev nadzora varstva podatkov

174. Člen 45 predloga priznava, da je nadzor postopkov obdelave, predviden v predlogu, naloga, ki zahteva tudi dejavno sodelovanje nacionalnih organov za varstvo podatkov⁽¹⁾. Sodelovanje med ENVP in nacionalnimi nadzornimi organi je bistveno za učinkovit nadzor na tem področju.

175. ENVP pozdravlja člen 45 predloga. Ta določa, da je obdelava podatkov nacionalnih organov pod nacionalnim nadzorom, in tako izraža ključno vlogo nacionalnih nadzornih organov. Pozdravlja tudi zahtevo, da morajo nacionalni nadzorni organi ENVP obveščati o vseh ukrepih, ki jih sprejmejo v zvezi z Europolom.

176. ENVP pozdravlja:

- določbe o nadzoru, ki določajo učinkovito arhitekturo nadzora obdelave podatkov. Upoštevane so pristojnosti na nacionalni ravni in ravni EU ter določen sistem za usklajevanje med vsemi vključenimi organi za varstvo podatkov,
- da se v predlogu priznava vloga ENVP kot organa, ustanovljenega za nadzor vseh institucij in organov EU,
- člen 47 o sodelovanju in usklajevanju z nacionalnimi nadzornimi organi, vendar predlaga, naj se pojasni, da predvideno sodelovanje vključuje dvostransko in kolektivno sodelovanje. V uvodni izjavi naj se dodatno poudari pomen sodelovanja med različnimi nadzornimi organi in navedejo primeri, kako je mogoče tako sodelovanje najbolje okrepiti.

Prenos

177. ENVP predlaga, naj se v člen 26(1) predloga vstavi stavek, ki določa, da imajo pristojni organi držav članic dostop ter da iščejo informacije na podlagi potrebe po seznanitvi in v obsegu, potrebnem za zakonito opravljanje nalog. Člen 26(2) naj se spremeni in uskladi s členom 27(2).

178. ENVP veseli, da je prenos v tretje države in mednarodne organizacije načeloma mogoč le na podlagi ustreznosti ali zavezujočega sporazuma, ki zagotavlja ustrezne zaščitne ukrepe. Zavezujoč sporazum zagotavlja pravno varnost in polno odgovornost Europolu za prenos. Zavezujoč sporazum bi moral biti vedno potreben za množične, strukturne in ponavljajoče se prenose. Vseeno pa razume, da v nekaterih primerih takega sporazuma ni mogoče zahtevati. Taki primeri bi morali biti izjemni, temeljiti bi morali na resnični potrebi in biti dovoljeni le za omejene primere, potrebni pa so strogi vsebinski in postopkovni zaščitni ukrepi.

⁽¹⁾ Glej tudi sklep št. 4 Spomladanske konference evropskih organov za varstvo podatkov v Lizboni, 16. in 17. maja 2013.

179. ENVP močno priporoča, naj se črta možnost Europolu, da predvideva soglasje držav članic za prenos podatkov. Svetuje tudi, naj se v drugem stavku člena 29(4) doda, da mora biti soglasje dano „pred prenosom“. ENVP poleg tega priporoča, naj se v členu 29 doda odstavek, ki določa, da Europol vodi podrobno evidenco o prenosih osebnih podatkov.

180. ENVP priporoča, naj se v predlogu doda prehodna določba v zvezi s sedanjimi sporazumi o sodelovanju, ki urejajo Europolove prenose osebnih podatkov. V tej določbi bi moral biti določen pregled teh sporazumov v razumnem roku, da se uskladijo z zahtevami predloga. Ta določba naj se vključi v vsebinske določbe predloga in vsebuje rok največ dve leti od začetka veljavnosti predloga.

181. ENVP zaradi večje preglednosti priporoča tudi, naj se na koncu člena 31(1) doda, da Europol javno objavi seznam mednarodnih sporazumov in sporazumov o sodelovanju s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami, tako da ta seznam, ki se bo redno posodabljal, objavi na svoji spletni strani.

182. Predlaga, naj se v členu 31(2) izrecno doda, da odstopanj morda ni mogoče uporabljati za pogoste, množične ali strukturne prenose, z drugimi besedami za sklope prenosov (in ne le za občasne prenose).

183. ENVP priporoča, naj se določi poseben odstavek, namenjen prenosom z dovoljenjem ENVP. V tem odstavku, ki bi logično prišel pred odstavek o odstopanjih, bi bilo določeno, da ENVP lahko dovoli prenos sklopa prenosov, če Europol zagotovi ustrezne zaščitne ukrepe v zvezi z varstvom zasebnosti ter temeljnih pravic in svoboščin posameznikov, in kar zadeva uveljavljanje ustreznih pravic. Poleg tega bi bilo to dovoljenje izdano pred prenosom/sklopom prenosov za obdobje največ enega leta in bi bilo obnovljivo.

D r u g o

184. Mnenje vsebuje veliko drugih priporočil, katerih namen je nadaljnje izboljšanje predloga. Tu je navedenih nekaj pomembnejših priporočil.

- (a) Črtati možnost Europolu, da neposredno dostopa do nacionalnih zbirk podatkov (člen 23).
- (b) Če dostop zadeva informacijske sisteme EU, se odobri le na podlagi obstoja/neobstoja zadetkov (tj. pozitivnega ali negativnega odgovora). Vse informacije, povezane z zadetkom, je treba sporočiti Europolu, potem ko so prenos izrecno odobrili in dovolili država članica (če dostop zadeva podatke, ki jih je zagotovila država članica), organ EU ali mednarodna organizacija ter so predmet ocene iz člena 35 predloga. ENVP priporoča, naj se ti pogoji določijo v členu 23 predloga.
- (c) Člen 35 predloga naj se okrepi z določitvijo, da je ocena države članice, ki zagotovi informacije, obvezna. ENVP priporoča, naj se v členu 35(1) in (2) črta besedilo „kolikor je to mogoče“ in ustrezno spremeni člen 36(4).
- (d) Pregled vseh osebnih podatkov iz člena 36(2) naj se nadomesti s statistiko o teh podatkih za posamezen namen. Ker je treba posebnim vrstam posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki iz člena 36(1), nameniti posebno pozornost, ENVP predlaga, naj se vključijo statistike o teh podatkih.
- (e) V predlogu naj se vključi določba, da mora imeti Europol pregledno in lahko dostopno politiko v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in za uveljavljanje pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ki je razumljiva ter v jasnem in preprostem jeziku. V določbi naj bo tudi določeno, da mora biti ta politika zlahka dostopna na spletni strani Europolu in na spletnih straneh nacionalnih nadzornih organov.
- (f) Ker člen 41 ne opredeljuje jasno odgovornosti vseh udeleženih strank, naj se v zvezi s členom 41(4) jasno opredeli, da je za skladnost z vsemi veljavnimi načeli varstva podatkov (in ne le za „zakonitost prenosa“) odgovoren pošiljatelj podatkov. ENVP priporoča, naj se člen 41 ustrezno spremeni.

- (g) V predlogu naj se dodajo naslednje vsebinske določbe: (i) izvede se ocena učinka, ki je podobna oceni, opisani v predlagani uredbi o varstvu podatkov za vse operacije obdelav osebnih podatkov; (ii) načelo vgrajene zasebnosti in zasebnosti s privzetimi nastavitvami se uporablja za vzpostavitev ali izboljšanje sistemov obdelave osebnih podatkov; (iii) upravljavec sprejme politike ter izvaja ustrezne ukrepe za zagotovitev in sposobnost dokazati skladnost s pravili o varstvu podatkov ter zagotovitev, da se učinkovitost ukrepov preveri; in (iv) uradna oseba za varstvo podatkov Europol in po potrebi nadzorni organi se vključijo v razpravo o obdelavi osebnih podatkov.

Poleg tega je navedel tudi nekaj predlogov v zvezi s sporočilom, ki je bilo sprejeto hkrati s predlogom.

V Bruslju, 31. maja 2013

Peter HUSTINX
Evropski nadzornik za varstvo podatkov
