

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Obnovitev zaupanja v pretok podatkov med EU in ZDA“ in o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Delovanje varnega pristana z vidika državljanov EU in družb, ustanovljenih v EU“

(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini na spletni strani ENVP (www.edps.europa.eu))

(2014/C 116/04)

I. Uvod

I.1. Posvetovanje z ENVP

1. Komisija je 27. novembra 2013 sprejela sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „Obnovitev zaupanja v pretok podatkov med EU in ZDA“⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: sporočilo o obnovitvi zaupanja). Temu sporočilu je priloženo poročilo o ugotovitvah predstavnikov EU, ki so sopedredovali priložnostni delovni skupini EU/ZDA o varstvu podatkov (v nadaljnjem besedilu: Poročilo in Delovna skupina).
2. Komisija je istega dne sprejela sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Delovanje varnega pristana z vidika državljanov EU in družb, ustanovljenih v EU“⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o varnem pristanu).
3. ENVP pozdravlja dejstvo, da mu je bila dana možnost predložiti Komisiji neuradne pripombe pred sprejetjem navedenih dokumentov. Ta dokumenta sta bila sprejeta po razkritjih o programih za nadzor, ki jih izvajajo ameriške obveščevalne službe. ENVP se je ob upoštevanju učinka, ki ga imajo ti programi za nadzor na pravice posameznikov do zasebnosti in varstva njihovih osebnih podatkov v EU, odločil, da sprejme to mnenje na lastno pobudo.

I.2. Cilj in področje uporabe dokumentov Komisije

(a) Sporočilo o obnovitvi zaupanja in Poročilo

4. V Sporočilu je predlagana pot naprej po razkritjih o obsežnih ameriških programih zbiranja obveščevalnih podatkov (v nadaljnjem besedilu: programi ali razkriti programi) in njihovih posledicah na zaupanje med EU in ZDA. Sporočilo se ne nanaša na razkritja o izvajanjih podobnih dejavnosti in/ali sodelovanja z ZDA držav članic EU ali drugih tretjih držav.
5. V Poročilu so zbrane ugotovitve predstavnikov EU, ki so sopedredovali priložnostni delovni skupini EU/ZDA o varstvu podatkov, ki je bila ustanovljena na seji Coreperja 18. julija 2013 za ugotovitev dejstev o programih in njihovem učinku na temeljne pravice v EU in osebne podatke državljanov EU. Vsebuje analizo pravnega okvira ZDA⁽³⁾, načina zbiranja in nadaljnje obdelave podatkov⁽⁴⁾ ter obstoječih mehanizmov nadzora in sodnega varstva.

⁽¹⁾ COM(2013) 846 final.

⁽²⁾ COM(2013) 847 final.

⁽³⁾ Zlasti ustave, kot jo razlaga Vrhovno sodišče, oddelka 702 Zakona o nadzoru tujih obveščevalnih podatkov (FISA) iz leta 1978 (kot je bil spremenjen z Zakonom o spremembah zakona FISA iz leta 2008, 50 U.S.C. odstavek 1881a), oddelka 215 ameriškega Zakona o domovinski varnosti iz leta 2001 (ki je spremenil tudi zakon FISA, 50 U.S.C. 1861) in odredbe št. 12333.

⁽⁴⁾ Na podlagi informacij, ki so jih zagotovile ZDA v delovni skupini, ter dokumentov, s katerih je bila umaknjena oznaka zaupnosti, vključno z mnenji Sodišča za nadzor tujih obveščevalnih podatkov (v nadaljnjem besedilu: sodišče FISC) in javno dostopnimi dokumenti, kot so smernice pravosodnega ministra o notranjem delovanju FBI.

6. V Poročilu je naveden „drugi tir“, ki je bil prav tako vzpostavljen na seji Coreperja 18. julija 2013. Navedeno je, da lahko institucije EU pri organih ZDA v skladu z navedenim „drugim tiru“ sprožajo vprašanja v zvezi z domnevnim nadzorom nad institucijami in diplomatskimi predstavništvi EU, medtem ko lahko države članice z ameriškimi organi dvostransko razpravljajo o vprašanjih, povezanih z njihovo nacionalno varnostjo.
7. V Poročilu je tudi navedeno, da ta delitev določa nekatere omejitve razprave v delovni skupini in informacij, ki se zagotovijo v njenem okviru. ENVP ni prejel informacij o „drugem tiru“ ali o ustanovitvi vzporedne delovne skupine v zvezi s tem. Zato Komisijo poziva, naj ga obvesti o ugotovitvah „drugega tira“, zlasti glede domnevnega nadzora nad institucijami in diplomatskimi predstavništvi EU.

(b) Sporočilo o varnem pristanu

8. Sporočilo o varnem pristanu vsebuje analizo delovanja varnega pristana, opredelitev pomanjkljivosti in predloge za mogoče izboljšave. V njem se potrjuje vse večja količina podatkov, ki se prenesejo med EU in ZDA, in vse večje število podjetij, ki se zavezujejo načelom varnega pristana. Komisija najprej opozarja na strukturo in delovanje varnega pristana, nato pa vztraja na potrebi po izboljšanju izvajanja načel varnega pristana v podjetjih in pri njihovih podizvajalcih, ki so se zavezali tem načelom. Načela varnega pristana bi bilo treba v skladu s Sporočilom učinkoviteje vključiti v politike o varovanju zasebnosti v podjetjih, ki so se zavezala tem načelom, in jih javno objaviti. Zvezna komisija za trgovino bi morala biti dejavnejša pri zagotavljanju njihovega upoštevanja. Organi za varstvo podatkov bi poleg tega morali sodelovati pri obveščanju o varnem pristanu v EU, zlasti o obstoju foruma EU za varstvo podatkov. Komisija navaja tudi rešitve za izboljšanje mehanizmov alternativnega reševanja sporov.
9. Komisija vztraja, da bi bilo treba dostop do podatkov, ki se prenesejo v okviru sheme varnega pristana in jih nadalje obdelajo ameriški organi, omejiti na kar je nujno potrebno in sorazmerno. Zahteva tudi, da je treba uporabo omejitev politik varovanja zasebnosti za izpolnjevanje zahtev nacionalne varnosti, javnega interesa ali odkrivanja in pregona strogo nadzorovati, da ne bi ogrožala zagotovljenega varstva. Poleg tega spodbuja podjetja, ki so se zavezala načelom varnega pristana, naj zagotovijo preglednost teh omejitev in njihovega učinka na zaupnost komunikacij, da bi se ozaveščenost državljanov izboljšala.

I.3. Obseg in cilj tega mnenja

10. To mnenje je osredotočeno na Sporočilo o obnovitvi zaupanja in v tem okviru tudi na Sporočilo o varnem pristanu. Zato ne vsebuje neposrednih pripomb o razkritjih o državah članicah EU, niti v sodelovanju z ZDA niti o njihovih lastnih, ali o dejavnostih nadzora, ki jih izvajajo tretje države in ne ZDA.
11. Mnenje se začne s pripombami o splošnem pristopu Sporočila o obnovitvi zaupanja. V delu II je na kratko analizirana uporaba ustreznega pravnega okvira in njene posledice, vključno s pripombami v zvezi s Sporočilom o varnem pristanu. Ker delovna skupina iz člena 29⁽¹⁾ zdaj proučuje ustrezen pravni okvir na ravni EU in mednarodni ravni, ta del tega mnenja ni podrobno obravnavan. V delu III so obravnavana priporočila Komisije o prihodnjih ukrepih, ki bi jih bilo treba sprejeti.

I.4. Pripombe o pristopu Sporočila o obnovitvi zaupanja

12. Sporočilo je osredotočeno na dejstvo, da so razkritja o programih neugodno vplivala na zaupanje med EU in ZDA kot strateški partnerici in ga je treba obnoviti. ENVP to priznanje pozdravlja.

(¹) Delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29, ustanovljena na podlagi Direktive 95/46/ES, je svetovalni organ in deluje neodvisno. Sestavljajo jo predstavniki nacionalnih organov za varstvo podatkov iz EU, ENVP in Komisije.

13. Vendar programi, katerih obstoj Poročilo v nekaterih primerih jasno potrjuje⁽¹⁾, ne vplivajo samo na zaupanje, temveč tudi na zakonite pravice iz primarne in sekundarne zakonodaje EU in Sveta Evrope, zlasti pravice do zasebnosti in varstva podatkov. Kažejo tudi velik obseg zbiranja tujih obveščevalnih podatkov, ki dejansko poteka na podlagi pravnega okvira ZDA⁽²⁾, kot je razložilo vrhovno sodišče ZDA⁽³⁾. Poročilo tudi potrjuje, da imajo državljani EU na podlagi pravnega okvira ZDA na voljo premalo zaščitnih in varnostnih ukrepov, pravic ter možnosti za spremljanje in uveljavljanje pravnih sredstev⁽⁴⁾.
14. Kot je Komisija večkrat poudarila, je zaupanje državljanov in podjetij v internetne komunikacije odvisno od razpoložljivosti učinkovitih tehničnih orodij za varstvo zasebnosti, natančneje zaupnosti komunikacij. To potrebo je priznala tudi skupina ZDA za pregled nad obveščevalno in komunikacijsko tehnologijo⁽⁵⁾, ki je pripravila več priporočil za obnovitev zaupanja v orodja za šifriranje in tržno programsko opremo ter delovanje hitrih mehanizmov za odpravo šibkih točk programske opreme. Zmanjšanje zaupanja v te sisteme je eden najbolj negativnih učinkov nedavnih razprav nekaterih najbolj priznanih strokovnjakov za varnost o pridobivanju obveščevalnih podatkov s sredstvi zvez⁽⁶⁾. Ob upoštevanju pomena učinkovite kibernetске varnosti za Evropo bi bilo treba na ravni EU razviti odziv na ta tehnični in politični izziv na podlagi pobude Komisije.
15. Komisija v oddelku 3 Sporočila obravnava prihodnje ukrepe, ki jih bo treba sprejeti za obnovitev zaupanja v prenos podatkov med EU in ZDA. ENVP pozdravlja ta oddelek, ki je osredotočen na izboljšanje veljavnega pravnega okvira in vsebuje predloge novih instrumentov. Vendar Komisija ne obravnava, kako so programi učinkovali na veljavne instrumente držav članic, EU in Sveta Evrope. ENVP meni, da bi bilo treba v Sporočilu več pozornosti nameniti učinku na veljavne pravne instrumente.

IV. Sklepne ugotovitve

79. ENVP pozdravlja ukrepe, ki jih je proučila Komisija, vendar opozarja, da razkrite obveščevalne dejavnosti obveščevalnih agencij ZDA ne vplivajo samo na zaupanje v pretok podatkov med EU in ZDA. Vplivajo tudi na veljavne in izvršljive pravice državljanov EU do spoštovanja zasebnosti in varstva njihovih osebnih podatkov. Te pravice izhajajo iz primarne in sekundarne zakonodaje EU in Sveta Evrope. ENVP zato obžaluje, da se v Sporočilu o obnovitvi zaupanja ni namenilo več pozornosti učinku na veljavne pravne instrumente.
80. ENVP bi v več točkah želel, da bi bila Komisija bolj ambiciozna pri prihodnjih ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in meni, da:
- se ustrezna uporaba in izvajanje veljavnega evropskega pravnega okvira o varstvu podatkov ne samo zahtevata z zakonom, ampak da bi tudi bistveno prispevala k obnovitvi zaupanja. To velja tudi za instrumente, ki urejajo mednarodne prenose med EU in ZDA, vključno z veljavnimi načeli varnega pristana,
 - Komisija bi morala opozoriti, da so izjeme ali omejitve temeljnih pravic, ki se dovolijo zaradi nacionalne varnosti, upravičene in dopustne samo, če so nujno potrebne, sorazmerne in v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča EU,

⁽¹⁾ Glej strani 5, 10 in 26 Poročila, ki na podlagi mnenj Sodišča za nadzor tujih obveščevalnih podatkov, s katerih je bila umaknjena oznaka zaupno, potrjuje, da obveščevalne agencije ZDA uporabljajo metode zbiranja podatkov na podlagi oddelka 702 v velikem obsegu, kot na primer program PRISM za zbiranje podatkov od ponudnikov internetnih storitev, ali s prestrezanjem podatkov, ki gredo skozi ZDA (upstream collection).

⁽²⁾ ZDA so potrdile, da poteka zbiranje morebitno potrebnih obveščevalnih podatkov o neameričanih na drugih pravnih podlagah, vendar niso navedle podrobnosti o zadevnih zakonskih organih in uporabljenih postopkih. Delovni skupini niso bile razkrite vse zadevne pravne podlage (glej str. 13 Poročila).

⁽³⁾ Glej strani 4–12 Poročila.

⁽⁴⁾ Glej strani 26 in 27 Poročila.

⁽⁵⁾ „Svoboda in varnost v spreminjajočem se svetu“, poročilo in priporočila predsednikove skupine za pregled nad obveščevalno in komunikacijsko tehnologijo, zlasti priporočila 25, 29 in 30 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf).

⁽⁶⁾ B. Schneier, C. Soghoian v poročilu z dne 6. septembra 2013 (<http://www.theguardian.com/world/2013/sep/05/nsa-gchq-encryption-codes-security>); B. Preneel: ISSE 2013, zadnji slavnostni govornik: Pregled kriptografskega leta (The Cryptographic Year in Review) (http://homes.esat.kuleuven.be/~preneel/preneel_isse13.pdf).

- ENVP se popolnoma strinja, da utrditev in izboljšanje okvira EU za varstvo podatkov zahtevata hitro sprejetje ustreznih predlogov za reformo varstva podatkov, da se zagotovi odločnejše, učinkovitejše in doslednejše varstvo osebnih podatkov in zasebnosti na celotnem področju uporabe zakonodaje EU. S tem bi se moralo zagotoviti tudi ustrezno varstvo podatkov pri njihovi nadaljnji uporabi za namene kazenskega pregona in pri koliziji pristojnosti na mednarodni ravni,
- načela varnega pristana bi bilo treba pregledati in okrepiti v skladu s stališčem Komisije. ENVP priporoča določitev strožjih rokov za sprejetje posameznih ukrepov, vključno z ustreznim nadaljnjim spremljanjem v primeru pomanjkljivosti,
- zaščitne ukrepe za varstvo podatkov, ki se uporabljajo za sodelovanje med EU in ZDA na področju kazenskega pregona, je treba okrepiti. Pogajanja, ki trenutno potekajo o „okvirnem sporazumu“, ne bi smela uzakoniti ogromnih prenosov podatkov, temveč bi morala upoštevati veljavni okvir za varstvo podatkov in rezultate postopka njegovega pregleda, ki trenutno poteka. Vsem posameznikom, na katere se nanašajo podatki, bi morali biti na voljo zlasti učinkoviti mehanizmi pravnih sredstev. To bi moralo čez določen čas veljati tudi za veljavne mednarodne sporazume, po potrebi na podlagi ustreznih prehodnih določb,
- Komisija bi morala podpreti prizadevanja administracije in kongresa ZDA za sprejetje splošnega zakona o zasebnosti, ki bi zagotovil stroge zaščitne ukrepe in ustrezen nadzor, zlasti na področjih, na katerih trenutno ni ustreznega varstva zasebnosti,
- pogajanja, ki trenutno potekajo za sprejetje sporazuma o partnerstvu za trgovino in naložbe, ne bi smela neugodno učinkovati na varstvo osebnih podatkov državljanov. Komisija bi morala hkrati tudi razmisliti o določitvi skupnega cilja o postopnem razvoju v smeri večje povezljivosti pravnih okvirov za varstvo zasebnosti in podatkov, h kateremu bi lahko prispevale tudi ZDA, kot je bilo že navedeno,
- spodbujanje mednarodnih standardov na področju varstva zasebnosti bi moralo vključevati:
 - (i) spodbujanje popolne skladnosti novih mednarodnih instrumentov z evropskim okvirom za varstvo podatkov;
 - (ii) spodbujanje tretjih držav, zlasti ZDA, naj pristopijo h Konvenciji Sveta Evrope št. 108;
 - (iii) podporo sprejetju mednarodnega instrumenta, ki bi zahteval upoštevanje standardov varstva podatkov pri izvajanju obveščevalnih dejavnosti. Ta bi se lahko sprejel na ravni ZN na podlagi člena 17 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah,
- pri dejavnostih nadzora bi se morala vedno upoštevati načela pravne države ter načeli nujnosti in sorazmernosti v demokratični družbi. Pravne okvire na vseh ustreznih ravneh bi bilo zato treba pojasniti in po potrebi dopolniti. Ti okviri bi morali vključevati ustrezne in dovolj močne nadzorne mehanizme,
- tudi institucije EU in vsi zadevni subjekti v državah članicah so kot upravljavci podatkov neposredno odgovorni za zagotovitev učinkovite varnosti informacijske tehnologije. To vključuje izvedbo ocene tveganja na področju varstva podatkov na ustrezni ravni. Ta zahteva tudi spodbujanje raziskav na področju šifrirnih mehanizmov ter ozaveščanje upravljavcev podatkov in državljanov o tveganjih za zasebnost, ki jih pomenijo proizvodi, ki se prodajo ali uporabljajo, ter zahteve, da jih je treba načrtovati po določenih postopkih, da se preprečijo ali vsaj zmanjšajo takšna tveganja. Evropska unija bi morala voditi pobude za izobraževanje o varnosti podatkov, obdelanih na spletu.

V Bruslju, 20. februarja 2014

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
