

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljanski pobudi

(2010/C 323/01)

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 in zlasti člena 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 ⁽¹⁾,

ob upoštevanju prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ⁽²⁾, ki je bila evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov poslana 31. marca 2010 –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

1. Komisija je 31. marca 2010 sprejela predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljanski pobudi ⁽³⁾. V predlogu je upoštevano javno posvetovanje na to temo, ki je potekalo med 11. novembrom 2009 in 31. januarjem 2010 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ Glej dokument COM(2010) 119 konč., ki ga spremlja delovni dokument služb Komisije, v katerem je opisan izid javnega posvetovanja o Zeleni knjigi o evropski državljanski pobudi, SEC(2010) 730.

⁽⁴⁾ Za zeleno knjigo glej COM(2009) 622.

2. Državljska pobuda je ena od novosti, vpeljanih v pravo EU z Lizbonsko pogodbo, ki omogoča, da vsaj milijon državljanov določenega števila držav članic pozove Komisijo, naj predloži zakonodajni predlog. Predlagana uredba temelji na členu 11(4) PEU in členu 24(1) PDEU, v skladu s katerima je treba postopke in pogoje, potrebne za državljansko pobudo, določiti z rednim zakonodajnim postopkom.

3. Predlog je bil na dan sprejetja poslan evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov (ENVP) v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001. Komisija se je pred sprejetjem predloga neuradno posvetovala z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov. Ta je pozdravil to neuradno posvetovanje in je zadovoljen, da je bila v končnem predlogu upoštevana večina njegovih pripomb.

4. Na splošno je evropski nadzornik za varstvo podatkov zadovoljen z obravnavo varstva podatkov v predlagani uredbi. Kar zadeva podrobnosti, ima nekaj predlogov za prilagoditev, ki so obravnavani v poglavju II tega mnenja.

5. Uvodoma želi evropski nadzornik za varstvo podatkov poudariti, da polno upoštevanje pravil o varstvu podatkov bistveno prispeva k zanesljivosti, moči in uspehu tega pomembnega novega instrumenta.

II. PODROBNA ANALIZA PREDLOGA

6. Predlog v skladu s členom 11(4) PEU in členom 24(1) PDEU določa postopke in pogoje za državljansko pobudo. V predlagani uredbi so opredeljeni najmanjše število držav članic, najmanjše število državljanov iz posamezne države članice in najnižja starost državljanov, ki lahko sodelujejo pri pobudi. Poleg tega predlog določa vsebinske in postopkovne pogoje za proučitev pobude, ki jo izvede Komisija.

7. To mnenje je osredotočeno na določbe, ki so pomembne z vidika varstva podatkov. To so pravila o prijavi državljanske pobude (člen 4), postopki zbiranja izjav o podpori (člena 5 in 6) ter zahteve za preverjanje in potrjevanje izjav o podpori (člen 9). Varstvo podatkov je posebej obravnavano v členu 12 predloga, člen 13 pa se nanaša na odgovornost organizatorjev državljanske pobude. V nadaljevanju bodo te določbe podrobno analizirane.

Člen 4 – Prijava predlagane državljanske pobude

8. Preden začne organizator zbirati izjave podpisnikov o podpori, mora pobudo prek spletnega registra prijaviti Komisiji. Zagotoviti mora informacije, ki so določene v Prilogi II k predlagani uredbi, med drugim osebne podatke organizatorja, in sicer njegovo polno ime ter poštni in e-naslov. V skladu s členom 4(5) predloga bo predlagana državljanska pobuda javno objavljena v registru. Čeprav to iz besedila ni popolnoma jasno, evropski nadzornik za varstvo podatkov predvideva, da poštni in e-naslov organizatorja prek registra načelno ne bosta javno dostopna. V nasprotnem primeru bi evropski nadzornik za varstvo podatkov pozval zakonodajalca, naj presodi in pojasni potrebo po objavi teh podatkov ter v zvezi s tem natančneje oblikuje besedilo člena 4.

Člen 5 – Postopki in pogoji zbiranja izjav o podpori

9. Organizator je odgovoren za zbiranje izjav podpisnikov o podpori, ki so potrebne za predlagano državljansko podporo. Na podlagi člena 5(1) je treba za izjave o podpori uporabiti obrazec v obliki vzorca iz Priloge III k predlagani uredbi. S tem vzorčnim obrazcem se od podpisnika zahtevajo nekateri (očitni) osebni podatki, kot so ime in priimek ter – pri obrazcu v papirni obliki – dejanski podpis. Da bi lahko pristojni organ preveril verodostojnost izjave o podpori, je obvezna tudi navedba nekaterih drugih podatkov, kot so mesto in država prebivališča podpisnika, datum in kraj rojstva, državljanstvo, osebna identifikacijska številka, vrsta identifikacijske številke/osebnega dokumenta in država članica, ki je izdala to številko/ta dokument. Še dve polji na vzorčnem obrazcu, ki ju ni treba obvezno izpolniti, sta ulica prebivališča podpisnika in njegov e-naslov.

10. Evropski nadzornik za varstvo podatkov meni, da so vsa ta obvezna podatkovna polja na vzorčnem obrazcu potrebna za organizacijo državljanske pobude in zagotavljanje verodostojnosti izjav o podpori, razen osebne identifikacijske številke. Ureditev za uporabo takih enotnih identifikacijskih števil, kjer obstajajo, se po državah članicah razlikuje. Evropski nadzornik za varstvo podatkov vsekakor

meni, da osebna identifikacija nima dodane vrednosti za preverjanje verodostojnosti izjav o podpori. Za doseganje tega cilja se lahko za zadostne štejejo že drugi zahtevani podatki. Zato evropski nadzornik za varstvo podatkov priporoča črtanje tega podatkovnega polja iz vzorčnega obrazca v Prilogi III.

11. Evropski nadzornik za varstvo podatkov tudi dvomi, da je treba v standardni obrazec vključiti neobvezni podatkovni polji, zato priporoča njuno črtanje iz vzorčnega obrazca v Prilogi III, če potreba po njuni vključitvi ne bo dokazana.

12. Poleg tega priporoča, naj se vzorcu na koncu doda standardna izjava o zasebnosti, v kateri so navedeni istovetnost upravljavca, nameni zbiranja, drugi prejemniki podatkov in obdobje njihove hrambe. Zagotovitev takih informacij posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, je zahtevana s členom 10 Direktive 95/46/ES.

Člen 6 – Sistemi spletnega zbiranja

13. Člen 6 predlagane uredbe zadeva zbiranje izjav o podpori s spletnimi sistemi. Na podlagi člena 6 mora organizator pred začetkom zbiranja izjav poskrbeti, da ima sistem spletnega zbiranja ustrezne varnostne in tehnične značilnosti, s katerimi se med drugim zagotovi, da so podatki, ki se zagotovijo po spletu, varno shranjeni, „[tako] da jih ni mogoče spremeniti ali uporabiti v kakršen koli drug namen kot v navedeno podporo posamezne državljanske pobude in da se osebni podatki zavarujejo pred naključnim ali nezakonitim uničenjem ali naključno izgubo, spremembo ali nepooblaščenim razkritjem ali dostopom“⁽¹⁾.

14. Nadalje člen 6(2) določa, da lahko organizator kadar koli pozove ustrezni pristojni organ, naj potrdi, da sistem spletnega zbiranja izpolnjuje te zahteve. Organizator v vsakem primeru zaprosi za izdajo takega potrdila pred predložitvijo izjav o podpori v preverjanje (glej člen 9 spodaj).

15. Poleg tega mora Komisija na podlagi člena 6(5) sprejeti tehnične specifikacije za izvajanje teh varnostnih pravil v skladu s postopkom komitologije, predvidenim v členu 19(2) predloga.

⁽¹⁾ Glej člen 6(4) predloga.

16. Evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja dejstvo, da se v členu 6 predloga poudarja varnost sistemov spletnega zbiranja. Obveznost zagotavljanja varnosti obdelave podatkov je ena od zahtev varstva podatkov, določenih v členu 17 Direktive 95/46/ES. Evropski nadzornik za varstvo podatkov je zadovoljen, da je Komisija na podlagi njegovih neuradnih pripomb uskladila besedilo člena 6(4) predloga z besedilom člena 17(1) Direktive 95/46/ES. Poleg tega pozdravlja dejstvo, da je bila v člen 6(4) vključena obveznost zagotavljanja, da se podatki ne uporabljajo za nič drugega kot za navedeno podporo določeni državljanji pobudi. Vendar poziva zakonodajalca, naj primerljivo obveznost splošnega obsega vključi v člen 12 (glej točko 27 spodaj).
17. Evropski nadzornik za varstvo podatkov ima pomisleke glede vprašanja, kdaj ustrezni pristojni organ izda potrdilo o izpolnjevanju zahtev. Organizator mora zaprositi za izdajo takega potrdila šele, preden zbrane izjave o podpori predloži v preverjanje navedenemu organu. Za izdajo potrdila *lahko* zaprosi tudi prej. Ob predpostavki, da ima potrditev spletnega sistema dodano vrednost, evropski nadzornik za varstvo podatkov meni, da bi moralo biti tako potrdilo izdano *pred* začetkom zbiranja izjav, da se prepreči zbiranje osebnih podatkov najmanj enega milijona državljanov s sistemom, ki bi se pozneje z vidika varnosti izkazal za neustreznega. Zato evropski nadzornik za varstvo podatkov poziva zakonodajalca, naj to obveznost vključi v besedilo člena 6(2). Seveda je treba pri tem zagotoviti, da postopek potrjevanja ne pomeni nepotrebnega upravnega bremena za organizatorja.
18. V zvezi s tem želi evropski nadzornik za varstvo podatkov opozoriti na člen 18 Direktive 95/46/ES, na podlagi katerega morajo upravljavci uradno obvestiti nacionalni organ za varstvo podatkov o postopku obdelave, preden ga začnejo izvajati, razen v primeru nekaterih izjem. Ni jasno, kako je ta obveznost uradnega obveščanja, pri kateri so mogoče izjeme, povezana s potrjevanjem, ki ga pristojni nacionalni organ izvede na podlagi predlagane uredbe. Da bi se upravna obremenitev čim bolj omejila, evropski nadzornik za varstvo podatkov poziva zakonodajalca, naj razjasni povezavo med postopkom uradnega obveščanja iz člena 18 Direktive 95/46/ES in postopkom potrjevanja iz člena 6 predlagane uredbe.
19. Kar zadeva izvedbena pravila za tehnične specifikacije, evropski nadzornik za varstvo podatkov pričakuje, da se bo Komisija pred njihovim sprejetjem posvetovala z njim, zlasti ker je v delovnem dokumentu služb Komisije o izidu zelene knjige omenjenih več sistemov za zagotavljanje verodostojnosti spletnih podpisov, predlaganih med javnim

posvetovanjem, med katerimi je tudi zamisel o pametni kartici evropskega državljana, ki omogoča elektronsko podpisovanje. Seveda se s takim sistemom pojavijo novi premisleki v zvezi z varstvom podatkov ⁽¹⁾.

Člen 9 – Preverjanje in potrjevanje izjav o podpori s strani držav članic

20. Ko organizator zbere potrebne izjave podpisnikov o podpori, jih mora predložiti ustreznemu pristojnemu organu v preverjanje in potrditev. Organizator posreduje osebne podatke podpisnikov pristojnemu organu države članice, ki je podpisnikom izdala osebne dokumente, navedene v izjavah o podpori. Pristojni organ mora v treh mesecih „ustrezno preveriti“ izjave o podpori in organizatorju izdati potrdilo ⁽²⁾. To potrdilo se uporabi, ko se pobuda dejansko predloži Komisiji.
21. Evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja ta decentralizirani sistem, v okviru katerega Komisija ne bo razpolagala z osebnimi podatki podpisnikov, ampak bo prejela samo potrdila, ki jih izdajo nacionalni pristojni organi. S takim sistemom se zmanjša tveganje neustreznega ravnanja z osebnimi podatki, saj je prejemnikov navedenih podatkov kar najmanj.
22. Iz besedila ni popolnoma jasno, kaj pomeni „ustrezno preverjanje“, ki ga izvaja pristojni organ. Tudi v zadnji uvodni izjavi 15 to vprašanje ni razjasnjeno. Evropski nadzornik za varstvo podatkov se sprašuje, kako bodo pristojni organi preverjali verodostojnost izjav o podpori. Zlasti ga zanima, ali bodo lahko pristojni organi preverili izjave glede na podatke o istovetnosti državljanov iz drugih virov, kot so nacionalni in regionalni registri. Evropski nadzornik za varstvo podatkov poziva zakonodajalca, naj pojasni to vprašanje.

Člen 12 – Varstvo osebnih podatkov

23. Člen 12 predlagane uredbe je namenjen izključno varstvu osebnih podatkov. V tej določbi je poudarjeno, da morata organizator in pristojni organ upoštevati Direktivo 95/46/ES in nacionalne predpise, sprejete na njeni podlagi. Uvodna izjava 20 se nanaša tudi na uporabo Uredbe (ES) št. 45/2001, ko Komisija ob prijavi organizatorja pobude v register obdeluje njegove osebne podatke. Evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja te navedbe.

⁽¹⁾ Glej SEC(2010) 730, str. 4.

⁽²⁾ Glej člen 9(2) predloga.

24. V nadaljevanju člena 12 je izrecno navedeno, da je treba organizatorja in pristojne organe za namene njihove zadevne obdelave osebnih podatkov šteti za upravljavce podatkov. Evropski nadzornik za varstvo podatkov je zadovoljen s to natančno navedbo. Predvsem upravljavec je tisti, ki je odgovoren za skladnost s pravili o varstvu podatkov. S členom 12 predloga se odpravlja vsak dvom glede tega, koga je treba šteti za upravljavca.
25. Člen 12 določa tudi najdaljša obdobja hrambe zbranih osebnih podatkov. Organizator jih lahko hrani največ en mesec po predložitvi pobude Komisiji ali največ 18 mesecev od datuma prijave predlagane pobude. Pristojni organi morajo uničiti te podatke en mesec po izdaji potrdila. Evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja te omejitve, saj se z njimi zagotavlja skladnost z zahtevo, določeno v členu 6(1)(e) Direktive 95/46/ES.
26. Poleg tega je evropski nadzornik za varstvo podatkov zadovoljen s ponovno navedbo besedila, ki izhaja iz člena 17 Direktive 95/46/ES in se nanaša na varnost obdelave podatkov, v členu 12 predloga. S tem je jasno določeno, da te obveznosti veljajo ne le pri uporabi sistemov spletnega zbiranja (glej točko 13 in naslednje zgoraj) ampak v vseh okoliščinah, zajetih s predlagano uredbo.
27. Kot je bilo navedeno že v točki 16 zgoraj, evropski nadzornik za varstvo podatkov zakonodajalcu priporoča, naj v členu 12 doda odstavek, s katerim bo zagotovil, da se osebni podatki, ki jih zbere organizator (bodisi s sistemom spletnega zbiranja bodisi z drugimi sredstvi), ne bodo uporabljali za nič drugega kot za navedeno podporo določeni državljanski pobudi in da se bodo poleg tega podatki, ki jih prejme pristojni organ, uporabili samo za preverjanje verodostojnosti izjav o podpori določeni državljanski pobudi.

Člen 13 – Odgovornost

28. V skladu s členom 13 morajo države članice zagotoviti, da organizatorji, ki prebivajo na njihovem ozemlju ali imajo na njem sedež, odgovarjajo v skladu z njihovim civilnim ali kazenskim pravom za kršitve predlagane uredbe in zlasti za, med drugim, neizpolnjevanje pogojev za sisteme spletnega zbiranja ali nepošteno uporabo podatkov. Uvodna izjava 19, ki vsebuje sklic na poglavje III Direktive 95/46/ES v zvezi s pravnimi sredstvi, odgovornostjo in sankcijami, določa, da se to poglavje uporablja v celoti, kar zadeva obdelavo podatkov, izvedeno na podlagi predlagane uredbe. Člen 13 predloga je treba razumeti kot dopolnilo te uvodne izjave, ki – v nasprotju s poglavjem III Direktive 95/46/ES – vsebuje izrecen sklic na civilno in kazensko pravo držav članic. Seveda evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja to določbo.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

29. Kot je bilo navedeno že v uvodu in kot jasno izhaja iz analize v poglavju II tega mnenja, je evropski nadzornik za varstvo podatkov na splošno zadovoljen z obravnavo vprašanja varstva podatkov v predlagani uredbi o državljanski pobudi. Varstvo podatkov je bilo očitno upoštevano, predlog pa je zasnovan tako, da se zagotavlja skladnost s pravili o varstvu podatkov. Zlasti je zadovoljen s členom 12, ki je namenjen izključno varstvu podatkov in v katerem so natančno opredeljeni odgovornosti in obdobja hrambe. Poudariti želi, da polno upoštevanje pravil o varstvu podatkov bistveno prispeva k zanesljivosti, moči in uspehu tega pomembnega novega instrumenta. Čeprav je na splošno zadovoljen s predlogom, pa ga je po njegovem mnenju mogoče še dodatno izboljšati.
30. Evropski nadzornik za varstvo podatkov zakonodajalcu priporoča, naj člen 6 spremeni tako, da bo moral organizator zaprositi za izdajo potrdila o varnosti sistema spletnega zbiranja *pred* začetkom zbiranja izjav o podpori. Poleg tega tak postopek potrjevanja ne bi smel pomeniti nepotrebne upravne obremenitve organizatorja. Zakonodajalcu tudi priporoča, naj razjasni povezavo med postopkom uradnega obveščanja iz člena 18 Direktive 95/46/ES in postopkom potrjevanja iz člena 6 predlagane uredbe.
31. Evropski nadzornik za varstvo podatkov za dodatno izboljšanje predloga zakonodajalcu priporoča, naj:
- presodi potrebo po objavi poštnega in e-naslava organizatorja pobude in natančneje oblikuje besedilo člena 4 predloga, če bi se taka objava predvidevala,
 - črta zahtevo za navedbo osebne identifikacijske številke in neobvezni podatkovni polji iz vzorčnega obrazca v Prilogi III,
 - vzorčnemu obrazcu v Prilogi III doda standardno izjavo o zasebnosti, da zagotovi skladnost s členom 10 Direktive 95/46/ES,
 - pojasni, kaj v členu 9(2) pomeni „ustrezno preverjanje“, ki ga mora izvesti pristojni organ, ko preverja verodostojnost izjav o podpori,

-
- členu 12 doda odstavek, s katerim bo zagotovil, da se osebni podatki, ki jih zbere organizator, ne bodo uporabljali za nič drugega kot za navedeno podporo določeni državljanski pobudi in da se bodo podatki, ki jih prejme pristojni organ, uporabili samo za preverjanje verodostojnosti izjav o podpori določeni državljanski pobudi.

V Bruslju, 21. aprila 2010

Peter HUSTINX
Evropski nadzornik za varstvo podatkov
