

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov o osnutku sklepa o ustreznosti o zasebnostnem ščitju EU-ZDA

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

(2016/C 257/05)

Pretoki podatkov potekajo po vsem svetu. Evropsko unijo zavezujejo pogodbe in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, na podlagi katerih je zagotovljena zaščita vsem posameznikom v EU. EU je dolžna izvesti vse potrebne ukrepe, da se pravici do zasebnosti in do varstva osebnih podatkov upoštevat pri vseh postopkih obdelovanja podatkov, vključno z njihovimi prenosi.

Po razkritju dejavnosti nadzora leta 2013 si EU in Združene države, kot njen strateški partner, prizadevajo za prenos osebnih podatkov iz EU v Združene države za komercialne namene opredeliti nov sveženj standardov, ki bi temeljil na sistemu samocertificiranja. Podobno kot nacionalni organi za varstvo podatkov v EU tudi ENVP v času globalnih, takojšnjih in nepredvidljivih pretokov podatkov priznava vrednost trajnostnega pravnega okvira za komercialne prenose podatkov med EU in Združenimi državami, pri čemer je to največje trgovinsko partnerstvo na svetu. Vendar mora ta okvir v celoti izražati skupne demokratične vrednote in vrednote, ki temeljijo na posameznikovih pravicah, ki so v zvezi z EU zapisane v Lizbonski pogodbi in Listini o temeljnih pravicah, v zvezi z Združenimi državami pa v ameriški ustavi.

Osnutek zasebnostnega ščita je lahko korak v pravo smer, vendar tak, kot je zasnovan zdaj, po našem mnenju ne vključuje zadovoljivo vseh ustreznih zaščitnih ukrepov za varstvo pravic posameznikov v EU do zasebnosti in varstva podatkov, vključno s pravnim varstvom. Če bo Evropska komisija želela sprejeti sklep o ustreznosti, bodo potrebne precejšnje izboljšave. EU bi zlasti morala pridobiti dodatna zagotovila z vidika nujnosti in sorazmernosti ukrepov, ne pa kar sprejeti dejstvo, da imajo organi Združenih držav rutinski dostop do prenesenih podatkov na podlagi meril s pravnimi izhodišči v državi prejemnika, in ne na podlagi meril, kot veljajo v EU, so zapisana v pogodbah in sklepih EU in so skladna z ustavnimi tradicijami držav članic.

V dobi visoke povezanosti in porazdeljenih omrežij imajo lahko samoregulacija zasebnih organizacij ter zagotovila in prevzete obveznosti javnih uradnikov kratkoročni učinek, dolgoročno pa to ne bi zadostovalo za varstvo pravic in interesov posameznika in v celoti zadovoljilo potreb globaliziranega digitalnega sveta, v katerem so mnoge države sprejele pravila o varstvu podatkov.

Zato bi bila v čezatlantskem dialogu dobrodošla dolgoročnejša rešitev, ki bi v zavezujočo zvezno zakonodajo vnesla vsaj glavni načeli, da morajo biti pravice jasno in jedrnatno opredeljene, kot to velja za druge države nečlanice EU, ki so prestale „strogo preverjanje“, da zagotavljajo zadostno raven zaščite; to je tisto, kar je Sodišče EU v svoji sodbi v zadevi Schrems določilo, da je „v bistvenem enako“ standardom, ki veljajo v pravu EU in ki, po mnenju delovne skupine, ustanovljene na podlagi člena 29, pomeni, da vsebuje „bistvo temeljnih načel“ varstva podatkov.

Pozdravljamo izboljšano preglednost oblasti Združenih držav pri uporabi izjem od načel zasebnostnega ščita za pravosodje, nacionalno varnost in javni interes.

Vendar je videti, da kar je bilo v odločbi iz leta 2000 o varnem pristanu še izjema, je v osnutku sklepa o zasebnostnem ščitju glede dostopa, filtriranja in analize osebnih podatkov, prenesenih v komercialne namene, ki jih lahko izvajajo pravosodni in obveščevalni organi, postalo pravilo. ENVP v osnutku sklepa in njegovih prilogah opaža, da je obseg obveščevalne dejavnosti s prestrežanjem signalov in količina podatkov, prenesenih iz EU, ki jih je mogoče zbirati in uporabiti po prenosu, še zlasti med prenosom, ne glede na najnovejše trende prehoda z nediskriminacijske splošne obveščevalne dejavnosti na bolj ciljno usmerjene in izbrane pristope, še vedno velik in zato dvomljiv.

Čeprav se omenjene prakse lahko nanašajo tudi na obveščevalne dejavnosti v drugih državah in čeprav pozdravljamo preglednost oblasti Združenih držav v teh novih okoliščinah, lahko trenutni osnutek sklepa upravičuje takšno ravnanje. Evropsko komisijo zato pozivamo, naj pošlje jasnejše sporočilo: na podlagi obveznosti EU, ki jih ima po Lizbonski

pogodbi, lahko javni organi dostopajo do podatkov, poslanih v komercialne namene, vključno s podatki med pošiljanjem, in jih uporabljajo le v izjemnih okoliščinah in kjer je to nujno potrebno za določen javni interes.

Glede določb o prenosu podatkov v komercialne namene se od upravljavcev ne bi smelo pričakovati, da bodo stalno spreminjali modele skladnosti. Kljub temu osnutek sklepa temelji na zdajšnji zakonodaji EU, ki jo bo maja 2018 nadomestila Uredba (EU) 2016/679 (Splošna uredba o varstvu podatkov), manj kot leto dni po tistem, ko bodo upravljavci začeli zasebnostni ščit v celoti izvajati. Splošna uredba o varstvu podatkov upravljavcem nalaga in krepi njihove obveznosti, ki presegajo devet načel, razvitih v zasebnostnem ščitu. Ne glede na končne spremembe osnutka Evropski komisiji priporočamo, da celovito presodi prihodnje vidike glede na svoje prvo poročilo in da pravočasno opredeli zadevne korake za dolgoročneje rešitve, če te obstajajo, ki naj zamenjajo zasebnostni ščit s strožjimi in trdnejšimi pravnimi okviri za izboljšanje čezatlantskih odnosov.

ENVP zato izdaja posebna priporočila glede zasebnostnega ščita.

I. Uvod

Dne 6. oktobra 2015 je Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče EU) razveljavilo ⁽¹⁾ odločbo o primernosti varnega pristana ⁽²⁾. Evropska komisija je 2. februarja 2016 sprejela politični dogovor z Združenimi državami o novem okviru prenosa osebnih podatkov, naslovljen „zasebnostni ščit EU–ZDA“ (v nadaljnjem besedilu: zasebnostni ščit). Dne 29. februarja je Evropska komisija objavila osnutek sklepa o ustreznosti omenjenega novega okvira (v nadaljnjem besedilu: osnutek sklepa) ⁽³⁾ in njegovih sedem prilog, vključno z načeli zasebnostnega ščita in pisnimi zagotovili in zavezami uradnikov in oblasti Združenih držav. ENVP je osnutek sklepa prejel v posvetovanje 18. marca letos.

ENVP je že večkrat izrazil mnenje o prenosu osebnih podatkov med EU in Združenimi državami ⁽⁴⁾ in kot član delovne skupine, ustanovljene na podlagi člena 29 (v nadaljnjem besedilu: WP29), prispeval k oblikovanju mnenja o osnutku sklepa ⁽⁵⁾. WP29 je izrazila resne pomisleke in Evropski komisiji naložila, naj najde rešitve zanje. Člani WP29 pričakujemo, da bodo dana vsa pojasnila, ki jih mnenje zahteva ⁽⁶⁾. Dne 16. marca je 27 neprofitnih organizacij v dopisu, naslovljenem na organe EU in ZDA, izrazilo svojo kritiko osnutka sklepa ⁽⁷⁾. Dne 26. maja je Evropski parlament sprejel resolucijo o čezatlantskem pretoku podatkov ⁽⁸⁾, ki zaradi trenutnih pomanjkljivosti zasebnostnega ščita Komisijo poziva k pogajanjem o nadaljnjih izboljšavah ureditve z vlado ZDA ⁽⁹⁾.

ENVP kot neodvisni svetovalec zakonodajalcem EU na podlagi Uredbe (ES) št. 45/2001 izdaja priporočila strankam, vključenim v postopek, zlasti Komisiji. Naš cilj je dati načelne in pragmatične nasvete, s čimer želimo proaktivno pomagati EU doseči svoje cilje z ustreznimi ukrepi. Nasveti dopolnjujejo in poudarjajo nekatera priporočila iz Mnenja WP29, vendar ne vseh.

⁽¹⁾ Zadeva C-362/14, Maximilian Schrems proti Data Protection Commissioner, z dne 6. oktobra 2015 (v nadaljnjem besedilu: Schrems).

⁽²⁾ Odločba Komisije 2000/520/ES z dne 26. julija 2000 po Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES o primernosti zaščite, ki jo zagotavljajo načela zasebnosti varnega pristana in s tem povezana najpogosteje zastavljena vprašanja, ki jih je izdalo Ministrstvo za trgovino ZDA (notificirano pod dokumentarno številko K(2000)2441), (UL L 215, 25.8.2000, str. 7).

⁽³⁾ Commission Implementing Decision of XXX pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the EU-US Privacy Shield (Izvedbeni sklep Komisije z dne XXX v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES o ustreznosti zaščite, ki jo zagotavlja zasebnostni ščit EU–ZDA), na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/privacy-shield-adequacy-decision_en.pdf.

⁽⁴⁾ Glej Mnenje 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“, 20. februarja 2014, in vlogo ENVP na obravnavi Sodišča EU v zadevi Schrems, dostopno na: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Court/2015/15-03-24_EDPS_Pleading_Schrems_vs_Data_Commissioner_EN.pdf.

⁽⁵⁾ Delovna skupina, ustanovljena na podlagi člena 29, Mnenje 1/2016 o sklepu o ustreznosti o zasebnostnem ščitu EU–ZDA (WP 238), dostopno na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/jus.tice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp238_en.pdf.

⁽⁶⁾ Glej tudi ključni nagovor britanskega informacijskega pooblaščenca Christopherja Grahama na evropski intenzivni konferenci o varstvu podatkov IAPP 2016 v Londonu: Videoposnetek govora je dostopen na: <https://iapp.org/news/video/iapp-europe-data-protection-intensive-2016-christopher-graham-keynote/>.

⁽⁷⁾ Dopis, poslan delovni skupini, ustanovljeni na podlagi člena 29, in drugim institucijam, ki so ga podpisale organizacija Access Now in druge nevladne organizacije.

⁽⁸⁾ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. maja 2016 o čezatlantskem pretoku podatkov (2016/2727(RSP)).

⁽⁹⁾ Prav tam, točka 14. 14.

Osnutek sklepa kaže na številne izboljšave v primerjavi z odločbo o varnem pristanu, zlasti glede načel obdelave podatkov v komercialne namene. Glede dostopa javnih organov do podatkov, ki se prenašajo na podlagi zasebnostnega štita, pozdravljamo vključitev pravosodnega ministrstva (Department of Justice), notranjega ministrstva (Department of State) in urada direktorja nacionalne obveščevalne službe (Office of the Director of National Intelligence), ki prvič sodelujejo v pogajanjih. Vendar napredek, v primerjavi s predhodno odločbo o varnem pristanu, ni zadosten. Pravo izhodišče za primerjavo ni predhodno razveljavljena odločba, saj mora sklep o ustreznosti temeljiti na trenutnem pravnem okviru EU (zlasti na direktivi, členu 16 Pogodbe o delovanju Evropske unije in členih 7 in 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kot jo razlaga Sodišče EU). Člen 45 Splošne uredbe EU o varstvu podatkov (v nadaljnjem besedilu: uredba GDPR) ⁽¹⁾ uvaja nove zahteve za prenos podatkov na podlagi sklepa o ustreznosti.

Lani je Sodišče EU potrdilo, da je prag za presojo ustreznosti „enakost v bistvenem“ in zahtevalo strogo presojo ustreznosti glede na ta visoki standard ⁽²⁾. Ustreznost ne pomeni, da je treba sprejeti okvir, ki bo enak tistemu v EU, vendar morata zasebnostni ščit in pravni red ZDA kot celoti upoštevati vse ključne elemente evropskega okvira za varstvo podatkov. To zahteva celovito presojo pravnega reda in proučitev najpomembnejših elementov evropskega pravnega okvira varstva podatkov ⁽³⁾. Menimo, da je treba presojo opraviti globalno, ob upoštevanju bistva teh elementov. Ob tem je treba zaradi Pogodbe in Listine upoštevati tudi posebne elemente, kot sta neodvisen nadzor in povrnitev škode.

Zato se ENVP zaveda, da mnoge organizacije na obeh straneh Atlantika čakajo na rezultat tega sklepa o ustreznosti. Vendar so lahko posledice nove razveljavitve Sodišča EU zaradi pravne negotovosti oseb, na katere se podatki nanašajo, in bremen, zlasti za mala in srednje velika podjetja, hude. Če bi bil poleg tega osnutek sklepa sprejet in bi ga kasneje Sodišče EU razveljavilo, bi morala nova pogajanja o ustreznosti potekati na podlagi uredbe GDPR. Zato predlagamo v prihodnost usmerjen pristop, saj bo čez dve leti v celoti začela veljati uredba GDPR.

Osnutek sklepa je ključen za odnose EU–ZDA, saj hkrati potekajo tudi trgovinska in naložbena pogajanja. Mnogi elementi, ki so obravnavani v našem mnenju, so posredno pomembni tudi za zasebnostni ščit in druga orodja za prenos, kot na primer zavezujoča korporativna pravila (v nadaljnjem besedilu: BCR) in standardne pogodbenne klavzule (v nadaljnjem besedilu: SCC). Ob tem so pomembna tudi na svetovni ravni, saj jih bodo mnoge tretje države pozorno spremljale v zvezi s sprejetjem novega evropskega okvira o varstvu podatkov.

Zato pozdravljamo splošno rešitev prenosov med EU in ZDA, pod pogojem, da je dovolj celovita in trdna. To zahteva precejšnje izboljšave, da bi zagotovili trajnostno dolgoročno upoštevanje naših temeljnih pravic in svoboščin. Če bi bil sklep sprejet ob prvi presoji Evropske komisije, mora biti pravočasno pregledan, da se opredelijo upošteveni koraki za dolgoročneje rešitve, ki naj zamenjajo zasebnostni ščit z bolj trdnim in stabilnim pravnim okvirom, ki bo spodbudil čezatlantske odnose.

ENVP v osnutku sklepa in njegovih prilogah tudi opaža, da je obseg obveščevalne dejavnosti s prestrezanjem signalov in količina podatkov, prenesenih iz EU, ki jih je mogoče zbirati po prenosu še zlasti med prenosom, ne glede na najnovejše trende prehoda z nediskriminacijske, splošne obveščevalne dejavnosti na bolj ciljno usmerjene in izbrane pristope, verjetno še vedno velik in zato dvomljiv.

Čeprav se omenjene prakse lahko nanašajo na obveščevalne dejavnosti v drugih državah in čeprav pozdravljamo preglednost oblasti ZDA v tej zadevi, se lahko trenutni osnutek sklepa razlaga, kot da upravičuje takšno ravnanje. Zadeva zahteva resno javno demokratično presojo. Evropsko komisijo zato pozivamo, naj pošlje jasnejše sporočilo: na podlagi obveznosti, ki jih ima EU po Lizbonski pogodbi, lahko javni organi dostopajo do podatkov, poslanih v komercialne namene, vključno s podatki med pošiljanjem, in take podatke uporabljajo, le izjemoma in kjer je to nujno potrebno za določen javni interes.

Ob tem opažamo, da so ključna zagotovila, ki zadevajo življenja zasebnikov v EU, podrobno določena le v internih dopisih oblastem ZDA (na primer izjave o obveščevalni dejavnosti s prestrezanjem signalov na čezatlantskih vodih, če

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

⁽²⁾ Sodba v zadevi *Schrems*, točke 71, 73, 74 in 96.

⁽³⁾ Tak pristop je predvidel že eden prvih dokumentov WP29 o prenosu podatkov (WP12: „Delovni dokument o prenosu osebnih podatkov v tretje države: uporaba členov 25 in 26 evropske direktive o varstvu podatkov“, 24. julija 1998).

sploh)⁽¹⁾. Ne dvomimo o pristojnosti uglednih avtorjev omejenih zagotovil in zavedamo se, da bodo ta zagotovila, ko bodo objavljena v Uradnem listu in zveznem registru, postala „pisna zagotovila“, na podlagi katerih bo opravljena pre-soja EU, vendar v splošnem menimo, da si nekatera zagotovila zaradi svoje pomembnosti zaslužijo višjo pravno vrednost.

Poleg zakonodajne spremembe in mednarodnih sporazumov⁽²⁾ bi lahko proučili tudi praktične rešitve. Cilj našega mne-nja je v ta namen dati pragmatične nasvete.

IV. Sklepna ugotovitev

ENVP pozdravlja prizadevanja strank poiskati rešitev za prenos osebnih podatkov iz EU v ZDA v komercialne namene v okviru sistema samocertificiranja. Vendar so za trden, dolgoročno stabilen okvir potrebne precejšnje izboljšave.

V Bruslju, 30. maja 2016

Giovanni BUTTARELLI

Evropski nadzornik za varstvo podatkov

⁽¹⁾ Glej na primer pojasnila v Prilogi VI.1.a), ki jih bo PPD28 uporabil za podatke, ki jih bo s čezatlantskih vodov zbrala obveščevalna skupnost ZDA.

⁽²⁾ Na obravnavi pred Sodiščem EU v zadevi Schrems je ENVP navedel, da „je edina učinkovita rešitev pogajanje o mednarodnem sporazu-mu, ki bi zagotovil ustrezno zaščito pred nediskriminacijskim nadzorom, vključno z obveznostmi nadzora, preglednosti, povrnitve škode in pravice varstva podatkov“, vloga ENVP na obravnavi pred Sodiščem EU 24. marca 2015 v zadevi C-362/14 (Schrems proti Data Protection Commissioner).