

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogih glede evropskega naloga za predložitev in evropskega naloga za zavarovanje elektronskih dokazov v kazenskih zadevah

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

(2020/C 32/04)

Komisija je aprila 2018 predložila dva predloga – enega za uredbo in enega za direktivo – za vzpostavitev pravnega okvira, ki bi policiji in pravosodnim organom v čezmejnih primerih omogočil lažje in hitrejše zavarovanje elektronskih dokazov in pridobitev dostopa do njih. Odtlej je Svet sprejel splošne pristope k predlogoma, Evropski parlament pa je izdal več delovnih dokumentov. Evropski odbor za varstvo podatkov je izdal mnenje. Povezani razvoj dogodkov na mednarodni ravni je zaznamoval predvsem začetek pogajanj o mednarodnem sporazumu z Združenimi državami Amerike o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov ter delo na Drugem dodatnem protokolu h Konvenciji o kibernetiki kriminaliteti. Ob upoštevanju zgoraj navedenega razvoja dogodkov želi ENVP s tem mnenjem zakonodajalcu EU zagotoviti nov prispevek za prihodnje delo v zvezi s predlogoma.

V današnjem svetu, ki so ga preoblikovale nove tehnologije, je čas zelo pomemben, da se navedenim organom omogoči pridobitev nujno potrebnih podatkov za opravljanje nalog. Hkrati pa se organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj tudi pri preiskovanju nacionalnih primerov vse pogosteje znajdejo v „čezmejnih situacijah“ preprosto zato, ker je bil uporabljen tuji ponudnik storitev, informacije pa so shranjene v elektronski obliki v drugi državi članici. ENVP se zavzema za zagotavljanje, da so organom za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj na voljo učinkovita orodja za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, zlasti pa pozdravlja cilj predlogov glede pospešitve in olajšanja dostopa do podatkov v čezmejnih primerih z racionaliziranjem postopkov znotraj EU.

ENVP želi hkrati opozoriti, da je treba pri vsaki pobudi na tem področju v celoti upoštevati Listino EU o temeljnih pravicah in okvir EU za varstvo podatkov ter da je bistveno zagotoviti obstoj vseh potrebnih zaščitnih ukrepov. Za učinkovito varstvo temeljnih pravic med postopkom čezmejnega zbiranja elektronskih dokazov se zahteva zlasti bolj zavzeto sodelovanje pravosodnih organov v državi članici izvršiteljici. V ta postopek bi se morali sistematično vključiti čim prej, omogočiti bi jim bilo treba, da lahko pregledajo skladnost nalogov z Listino EU o temeljnih pravicah in morali bi imeti dolžnost, da na navedeni podlagi navedejo razloge za zavrnitev.

Poleg tega bi bilo treba pojasniti opredelitve kategorij podatkov v predlagani uredbi in zagotoviti njihovo usklajenost z drugimi opredelitvami kategorij podatkov v pravu EU. Priporoča tudi ponovno presojo ravnovesja med vrstami kaznivih dejanj, za katera bi se lahko izdali evropski nalogi za predložitev dokazov, in zadevnimi kategorijami podatkov glede na ustrezno sodno prakso Sodišča EU.

Poleg tega ENVP daje posebna priporočila o več vidikih predlogov o elektronskih dokazih, ki jih je treba izboljšati: verodostojnost in zaupnost nalogov in posredovanih podatkov, omejeno zavarovanje na podlagi evropskih nalogov za zavarovanje dokazov, okvir, ki se uporablja za varstvo podatkov, pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, ki uživajo imunitete in privilegije, pravni zastopniki, roki za izpolnitev evropskih nalogov za predložitev elektronskih dokazov in možnost za ponudnike storitev, da ugovarjajo nalogom.

Nazadnje, ENVP prosi za več jasnosti glede povezanosti predlagane uredbe s prihodnjimi mednarodnimi sporazumi. Predlagana uredba bi morala ohraniti visoko raven varstva podatkov v EU in postati referenca pri pogajanjih o mednarodnih sporazumih o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov.

1. UVOD IN OZADJE

1. Komisija je 17. aprila 2018 objavila dva zakonodajna predloga (v nadaljnjem besedilu: predloga), ki jima je bila priložena ocena učinka ⁽¹⁾, vključno s:
 - predlogom uredbe o evropskem nalogu za predložitev in evropskem nalogu za zavarovanje elektronskih dokazov v kazenskih zadevah ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba),
 - predlogom direktive o določitvi harmoniziranih pravil o imenovanju pravnih zastopnikov za namene zbiranja dokazov v kazenskih postopkih ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva).
2. Predlagana uredba bi obstajala skupaj z Direktivo 2014/41/EU o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: direktiva EPN) ⁽⁴⁾, katere cilj je olajšati postopek zbiranja dokazov na ozemlju druge države članice in ki vključuje vse vrste zbiranja dokazov, vključno z elektronskimi podatki ⁽⁵⁾. Vse države članice, ki so sodelovale pri sprejetju direktive EPN, ⁽⁶⁾ jo morajo do maja 2017 prenesti v nacionalno zakonodajo ⁽⁷⁾.
3. Evropski odbor za varstvo podatkov ⁽⁸⁾ (v nadaljnjem besedilu: EOVP) je 26. septembra 2018 sprejel mnenje ⁽⁹⁾ o predlogih.
4. Svet je 7. decembra 2018 in 8. marca 2019 sprejel splošni pristop glede predlagane uredbe ⁽¹⁰⁾ oziroma predlagane direktive ⁽¹¹⁾. Evropski parlament je objavil niz delovnih dokumentov.
5. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (v nadaljnjem besedilu: ENVP) pozdravlja pobudo, da so se službe Komisije pred sprejetjem predlogov neuradno posvetovale z njim. Pozdravlja tudi sklicevanje na to mnenje v uvodni izjavi 66 predlagane uredbe in uvodni izjavi 24 predlagane direktive.
6. Komisija je 5. februarja 2019 sprejela dve priporočili za sklepe Sveta: priporočilo o odobritvi začetka pogajanj o sporazumu med Evropsko unijo (EU) in Združenimi državami Amerike (ZDA) o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah ⁽¹²⁾ in priporočilo o odobritvi sodelovanja Komisije v imenu EU v pogajanjih o Drugem dodatnem protokolu h Konvenciji Sveta Evrope o kibernetiki kriminaliteti (CETS št. 185) (v nadaljnjem besedilu: Konvencija o kibernetiki kriminaliteti) ⁽¹³⁾. Obe priporočili sta predmet obeh mnenj ENVP ⁽¹⁴⁾. Pogajanja z ZDA in v Svetu Evrope so tesno povezana.
7. Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je februarja 2019 poslal podobna dopisa ENVP in EOVP z zaprosilom za pravno presojo vpliva ameriškega zakona CLOUD ⁽¹⁵⁾, ki ga je ameriški kongres sprejel marca 2018, na pravni okvir EU za varstvo podatkov. ENVP in EOVP sta 12. julija 2019 sprejela skupni odgovor na to zaprosilo z začetno presojo ⁽¹⁶⁾.
8. Združeno kraljestvo in Združene države Amerike so 3. oktobra 2019 podpisali dvostranski sporazum o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov za preprečevanje hudih kaznivih dejanj ⁽¹⁷⁾. To je prvi izvedbeni sporazum, ki ponudnikom storitev v ZDA v skladu z ameriškim zakonom CLOUD omogoča ugoditev zaprosilom za vsebinske podatke iz tuje države.

To mnenje vključuje oba predloga, vendar je glavni poudarek na predlagani uredbi. V skladu s poslanstvom ENVP je osredotočeno predvsem na pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov, pri čemer si prizadeva za zagotovitev njegove skladnosti z mnenjem EOVP 23/2018 in njegovo dopolnitev, tudi ob upoštevanju splošnih pristopov Sveta in delovnih dokumentov Evropskega parlamenta.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

70. ENVP se zavzema za zagotavljanje, da so organom za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter pravosodnim organom na voljo učinkovita orodja za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj v svetu, ki so ga preoblikovale nove tehnologije. ENVP bi hkrati želel zagotoviti, da se pri tem ukrepu v celoti upoštevata Listina EU o temeljnih pravicah in pravni red EU na področju varstva podatkov. Predlagana uredba bi zahtevala shranjevanje in pošiljanje osebnih podatkov znotraj EU in zunaj nje med pristojnimi organi držav članic, zasebnimi subjekti in v

nekaterih primerih organi tretjih držav. Vključevala bi omejitve temeljnih pravic do spoštovanja zasebnega življenja in varstva osebnih podatkov, ki ju zagotavljata člena 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah. Da bi bile take omejitve zakonite, morajo izpolnjevati pogoje iz člena 52(1) Listine EU o temeljnih pravicah, predvsem pa pogoj glede nujnosti.

71. Prvič, ENVP meni, da bi bilo treba dodatno proučiti druge možnosti, ki bi zagotovile boljše zaščitne ukrepe ob doseganju istih ciljev.
72. Drugič, ENVP ugotavlja, da predlagana uredba že vključuje več postopkovnih jamstev. Vendar je zaskrbljen, da je pomembna odgovornost za pregled skladnosti evropskega naloga za predložitev dokazov in evropskega naloga za zavarovanje dokazov z Listino EU o temeljnih pravicah zaupana ponudnikom storitev, ter priporoča čimprejšnjo vključitev pravosodnih organov, ki jih imenuje država članica izvršiteljica, v postopek zbiranja elektronskih dokazov.
73. ENVP priporoča zagotavljanje nadaljnega usklajevanja opredelitev kategorij elektronskih dokazov in sedanjih opredelitev posebnih kategorij podatkov v skladu s pravom EU, in ponovno proučitev kategorije dostopa do podatkov ali to, da se za dostop do teh podatkov uporabljajo podobni pogoji kot za dostop do kategorij transakcijskih in vsebinskih podatkov. Predlagana uredba bi morala določati jasne in preproste opredelitve za vsako kategorijo podatkov za zagotovitev pravne varnosti za vse udeležene zainteresirane strani. Priporoča tudi spremembo predlagane opredelitve kategorije podatkov o naročnikih za njeno nadaljnjo opredelitev.
74. Priporoča tudi ponovno presojo ravnovesja med vrsto kaznivih dejanj, za katera bi se lahko izdali evropski nalogi za predložitev dokazov, in zadevnimi kategorijami podatkov, ob upoštevanju novejših zadevne sodne prakse Sodišča EU. Zlasti bi bilo treba možnost izdaje evropskega naloga za predložitev transakcijskih in vsebinskih podatkov omejiti na huda kazniva dejanja. V najboljšem primeru bi ENVP podprl opredelitev zaprtega seznama posebnih hudih kaznivih dejanj za evropske naloge za predložitev transakcijskih in vsebinskih podatkov, ki bo tudi povečal pravno varnost za vse udeležene zainteresirane strani.
75. ENVP daje tudi priporočila, namenjena zagotavljanju spoštovanja pravice do varstva podatkov in pravice do zasebnosti ob doseganju hitrega zbiranja dokazov za posamezne kazenske postopke. Osredotočena so na varnost prenosa podatkov med vsemi udeleženiimi zainteresiranimi stranmi, verodostojnost nalogov in potrdil ter omejeno zavarovanje podatkov na podlagi evropskega naloga za zavarovanje dokazov.
76. Poleg splošnih pripomb in glavnih priporočil, navedenih zgoraj, je ENVP v tem mnenju podal dodatna priporočila glede naslednjih vidikov predlogov:
 - sklicevanje na okvir, ki se uporablja za varstvo podatkov,
 - pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki (večja preglednost in pravica do pravnega sredstva),
 - posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, ki uživajo imunitete in privilegije,
 - imenovanje pravnih zastopnikov za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah,
 - roki, ki jih je treba upoštevati pri evropskem nalogu za predložitev dokazov in predložitvi podatkov,
 - možnost za ponudnike storitev, da lahko ugovarjajo nalogom na podlagi omejenih razlogov.
77. Nazadnje, ENVP je seznanjen s širšim okvirom, v katerem je bila predložena pobuda, in s sprejetima dvema sklepoma Sveta, od katerih en zadeva Drugi dodatni protokola h Konvenciji o kibernetiki kriminaliteti v Svetu Evrope in drugi pa začetek pogajanj z Združenimi državami Amerike. Prosi za več jasnosti glede povezanosti predlagane uredbe z mednarodnimi sporazumi. ENVP želi konstruktivno prispevati k zagotovitvi skladnosti in združljivosti končnih besedil in okvira EU za varstvo podatkov.

Bruselj, 6. novembra 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Pomočnik Evropskega nadzornika za varstvo podatkov

(¹) Delovni dokument služb Komisije: Ocena učinka, SWD(2018) 118 final (v nadaljnjem besedilu: ocena učinka), na voljo na spletnem naslovu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN>.

(²) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem nalogu za predložitev in evropskem nalogu za zavarovanje elektronskih dokazov v kazenskih zadevah, COM(2018) 225 final.

- (³) Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pravil o imenovanju pravnih zastopnikov za namene zbiranja dokazov v kazenskih postopkih, COM(2018) 226 final.
- (⁴) Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah, UL L 130, 1.5.2014, str. 1; glej člen 23 predlagane uredbe.
- (⁵) Direktiva EPN določa neposredno sodelovanje med odreditvenim organom v državi članici in izvršitvenim organom v drugi državi članici ali, odvisno od primera, prek osrednjega organa oziroma država članica oziroma država članice. Njen namen je olajšati in pospešiti to sodelovanje z zagotovitvijo standardiziranih obrazcev in določitvijo strogih časovnih rokov ter odstranitvijo več ovir za čezmejno sodelovanje; na primer, „[o]dreditveni organ lahko izda EPN za sprejetje kakršnega koli ukrepa, da se začasno prepreči uničenje, preoblikovanje, premikanje, posredovanje ali odstranitev morebitnega predmeta, ki bi lahko služil kot dokaz“ ter „izvršitveni organ odločitev glede začasnega ukrepa sprejme čim prej in jo sporoči, če je to mogoče, v 24 urah po prejemu EPN“ (člen 32); prav tako se za izvršitev EPN za identifikacijo oseb, ki so naročniki in imajo določeno telefonsko številko ali naslov IP, ne uporablja zahteva glede dvojne kaznivosti (člen 10(2)(e) v kombinaciji s členom 11(2)).
- (⁶) Vse države članice EU, razen Danske in Irske.
- (⁷) Vse sodelujoče države članice so direktivo EPN prenesle v svojo nacionalno zakonodajo leta 2017 ali 2018. Glej stanje prenosa na spletišču Evropske pravosodne mreže: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?CategoryId=120.
- (⁸) EOVP, ki je bil ustanovljen s členom 68 Splošne uredbe o varstvu podatkov, je nadomestil delovno skupino, ustanovljeno s členom 29 Direktive 95/46/ES, ki je bila razveljavljena. EOVP je podobno kot delovna skupina iz člena 29 sestavljen iz predstavnikov nacionalnih organov za varstvo podatkov in ENVP.
- (⁹) Mnenje 23/2018 z dne 26. septembra 2018 o predlogih Komisije o evropskem nalogu za predložitev in evropskem nalogu za zavarovanje elektronskih dokazov v kazenskih zadevah (člen 70.1.b) (v nadaljnjem besedilu: mnenje EOVP 23/2018), ki je na voljo na spletnem naslovu: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/file1/eevidence_opinion_final_en.pdf.
- (¹⁰) <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/#>.
- (¹¹) <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2019/03/08/e-evidence-package-council-agrees-its-position-on-rules-to-appoint-legal-representatives-for-the-gathering-of-evidence/>.
- (¹²) Priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o sporazumu med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, COM(2019) 70 final.
- (¹³) Priporočilo za sklep Sveta o odobritvi sodelovanja v pogajanjih o Drugem dodatnem protokolu h Konvenciji Sveta Evrope o kibernetški kriminaliteti (CETS št. 185), COM(2019) 71 final. Do zdaj so Konvencijo Sveta Evrope o okrepljenem mednarodnem sodelovanju na področju kibernetške kriminalitete in elektronskih dokazov podpisale vse države članice EU, skoraj vse pa so jo tudi ratificirale. Irska in Švedska sta še v postopku ratifikacije Konvencije o kibernetški kriminaliteti. Konvencija o kibernetški kriminaliteti je zavezujoč mednarodni instrument, v skladu s katerim morajo pogodbenice v svoji nacionalni zakonodaji določiti specifična kazniva dejanja, ki se storijo proti elektronskim omrežjem ali z njimi, ter sprejeti določena pooblastila in postopke, ki bodo njihovim nacionalnim organom omogočali izvajanje kazenskih preiskav, vključno z zbiranjem dokazov o kaznivih dejanjih v elektronski obliki. Krepi tudi mednarodno sodelovanje med pogodbenicami. Na voljo so posebni ukrepi za obravnavanje izzivov, ki izhajajo iz nestanovitnosti podatkov. V zvezi s tem Konvencija določa takojšnje zavarovanje shranjenih računalniških podatkov. Ker je treba za prenos zavarovanih dokazov v državo prosilko sprejeti pravnomočno odločbo o uradnem zaprosilu za medsebojno pravno pomoč, se za zavarovanje ne zahteva celoten sklop razlogov za zavrnitev, pri čemer se zlasti dvojna kaznivost zahteva samo izjemoma (člen 29).
- (¹⁴) Mnenje ENVP 2/2019 o pogajalskem mandatu za sporazum med EU in ZDA o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov ter Mnenje ENVP 3/2019 glede sodelovanja v pogajanjih glede Drugega dodatnega protokola h Konvenciji o kibernetški kriminaliteti iz Budimpešte.
- (¹⁵) Na voljo na spletnem naslovu: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text>.
- (¹⁶) https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/edpb-edps-joint-response-libe-committee-impact-us-cloud-act_sl.
- (¹⁷) <https://www.gov.uk/government/publications/ukusa-agreement-on-access-to-electronic-data-for-the-purpose-of-counteracting-serious-crime-cs-usa-no62019>.