

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika

(2008/C 14/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine o temeljnih pravicah Evropske unije in zlasti člena 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ⁽¹⁾,

ob upoštevanju 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 ter zlasti člena 41 Uredbe ⁽²⁾,

ob upoštevanju prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki jo je 29. maja 2007 prejel od Komisije –

dejstvo, da je v preambuli uredbe, kakor jo predlaga Komisija, omenjeno, da je bil zaprosen za mnenje.

2. Cilj tega predloga je nadomestiti Direktiva Sveta 96/26/ES z dne 29. aprila 1996 o dovoljenju za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika v tovornem in potniškem prometu ter o medsebojnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah za olajšanje uresničevanja pravic teh prevoznikov do ustanavljanja prevoznih podjetij v domačem in mednarodnem prometu ⁽³⁾, v kateri so bile ugotovljene pomanjkljivosti. V tej direktivi so določene minimalne zahteve glede dobrega ugleda, finančnega položaja in strokovne usposobljenosti, ki jih morajo izpolnjevati podjetja. V obrazložitvenem memorandumu k predlogu je pojasnjeno, da je Direktiva 96/26/ES del zakonodajnega okvira za notranji trg cestnega prevoza. V njem je navedeno tudi, da se direktiva uporablja in izvršuje na različne načine, saj so zakonodajne določbe dvoumne, nepopolne ali niso več v skladu z razvojem sektorja. Zato je bilo ugotovljeno, da direktiva škoduje pošteni konkurenci. Za nemoteno delovanje notranjega trga cestnega prevoza so potrebna nova pravila.

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE

1. Uvod

1. Komisija je 29. maja 2007 v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 poslala ENVP predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika (v nadaljnjem besedilu „predlog“) in zaprosila za mnenje. Revidirano različico predloga je predložila 6. julija 2007. ENVP pozdravlja

3. V predlogu je povzetih več določb iz Direktive 96/62/ES, v njem pa je tudi nekaj novih elementov, naštetih v odstavku 3.1. obrazložitvenega memoranduma. ENVP, katerega naloga je, da institucijam in organom Skupnosti svetuje glede vseh zadev v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, ne bo razpravljal o vseh teh elementih, pač pa se bo osredotočil na tiste dele predloga, ki so posebej pomembni za varstvo osebnih podatkov. V predlogu so predstavljeni predvsem elektronski registri držav članic, ki so med seboj povezani zaradi lažje izmenjave informacij med državami. Z njim je uvedena tudi

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ UL L 124, 23.5.1996, str. 1.

obveznost organov, da prevoznika opozorijo, če ne izpolnjuje več zahtev o dobrem ugledu, finančnem položaju oziroma strokovni usposobljenosti. Gre za eno od številnih pravil, s katerimi naj bi se zagotovilo, da so te zahteve izpolnjene.

4. V predlogu so torej elementi, ki zahtevajo obdelavo osebnih podatkov. Osebnih podatke vsebujejo navedeni registri (člen 15 predloga). S tem v zvezi je treba poudariti, da predlog vključuje pravice in obveznosti podjetij in upravljavcev prevozov. Iz opredelitve v členu 1(2)(d) je razvidno, da fizične osebe niso samo upravljavci prevoza, ampak tudi podjetja. V takih primerih sodi v področje uporabe zakonodaje o varstvu podatkov tudi obdelava podatkov o podjetjih.

5. ENVP v tem mnenju obravnava naslednje člene predloga:

- člen 6 o pogojih v zvezi z zahtevo po dobrem ugledu,
- člene 9–14 o izdaji dovoljenj ter nadzoru s strani pristojnih organov,
- člen 15, v skladu s katerim naj bi v vsaki državi članici uvedli elektronski register podjetij, ki ga bo treba medsebojno povezati na ravni Skupnosti, in sicer ob upoštevanju pravil o varstvu osebnih podatkov,
- člen 16, v katerem so navedena bistvena veljavna pravila v zvezi z varstvom osebnih podatkov v skladu z Direktivo 95/46/ES.

2. Člen 6

6. V členu 6 so navedeni pogoji v zvezi z zahtevo po dobrem ugledu. Ena od zahtev v členu 6(1)(b) se nujno nanaša na ravnanje fizičnih oseb in sodi v področje uporabe zakonodaje Skupnosti o obdelavi osebnih podatkov. Druge zahteve, naštet v členu 6(1)(a) in (c), se lahko nanašajo na ravnanje fizičnih oseb.

7. V skladu z določbo iz člena 6(1)(b) se zahteva, da upravljavec prevoza ni bil obsojen ali mu ni bila naložena kazen zaradi hujših kršitev ali manjših ponavljajočih se kršitev. Vendar pa v predlogu ni jasno opredeljena razlika med hujšimi in manjšimi kršitvami. Ta razlika je nakazana v uvodni izjavi (7). V njej je navedeno, da [dober ugled upravljavca zahteva, da ni bil obsojen za] „hujša kazniva dejanja ali [deležni] resnih sankcij, zlasti zaradi kršitve predpisov Skupnosti na področju cestnega prevoza“. V tej navedbi pa ni zadostnega pojasnila. Ali je na primer obsodba, ki se nanaša na prepise Skupnosti o času vožnje in počitka

voznikov, „resna“ ali ne, oziroma pod kakšnimi pogoji se obsodbe, ki niso povezane s predpisi o cestnem prevozu, obravnavajo kot „resne“?

8. K razjasnitvi tega vprašanja bo pripomogla izvedbena uredba Komisije (pripravljena ob pomoči odbora za regulativni postopek s pregledom, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic), ki vsebuje seznam kategorij, vrst in stopnje teže kršitev ter navaja, kako pogosto se morajo manjše kršitve ponavljati, da to povzroči izgubo dobrega ugleda (člen 6(2)). ENVP opozarja na pomen te izvedbene uredbe. V točki 4.2.4. obrazložitvenega memoranduma je pravilno navedeno, da je seznam predpogoj za vsako izmenjavo informacij med državami članicami in za opredelitev skupnih pragov za odvzem dovoljenja ⁽¹⁾. Po mnenju ENVP gre poleg tega za instrument, ki je nujen za zagotavljanje uporabe načel v zvezi s kakovostjo podatkov ⁽²⁾; to so na primer načela, v skladu s katerimi morajo biti osebni podatki primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se zbirajo, pa tudi točni in posodabljeni. Seznam je nujen tudi zaradi pravne varnosti zadevnih oseb. Upoštevati pa je treba tudi, da so podatki o kršitvah bistvenega pomena za oceno o tem, ali je določena oseba primerna za izvajanje dela upravljavca prevoza, ter da obdelava teh podatkov z vidika varstva zasebnosti nedvomno predstavlja tveganje. To je še toliko bolj pomembno zato, ker bo od podatkov odvisno, kakšna bo vsebina nacionalnih elektronskih registrov iz člena 15 predloga.

9. Po mnenju ENVP bo izvedbena uredba vsebovala bistvene elemente sistema v zvezi z dovoljenjem za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in izvajanjem te dejavnosti, kar je glede na člen 1 poglavitna vsebina tega predloga. Zato bi bilo bolje, da bi določili vsaj glavne elemente seznama iz člena 6(2) samega predloga; po možnosti v prilogi in bolj natančno kot v členu 6(2)(a)–(c). ENVP predlaga takšno prilagoditev predloga tudi zato, da bo v skladu z načeli o kakovosti podatkov. Ne strinja se s predlogi na osnovi člena 6(2), tj. da seznam vsebuje samo nebstvene elemente.

10. ENVP opozarja tudi na člen 6(1)(a) predloga – države članice v skladu z njim zagotovijo, da podjetja izpolnjujejo zahtevo po tem, da ni tehtnih razlogov za dvom o njihovem dobrem ugledu. Iz predloga in obrazložitvenega memoranduma ni jasno, kako naj bi države članice podrobneje opredelile to nedoločno pravilo, ki naj bi sicer očitno veljalo za primere, ko podjetje ali upravljavec prevoza sicer ni bil obsojen ali mu ni bila naložena kazen, še vedno pa je v nevarnosti njegov dober ugled. ENVP predlaga, naj zakonodajalec Skupnosti podrobneje opredeli primere, ki naj bi jih ta določba zajemala, zlasti glede na to, da je cilj predloga nemoteno delovanje notranjega trga cestnega prevoza. S stališča varstva podatkov je to še toliko bolj pomembno, saj so podjetja lahko fizične osebe; v povezavi z njimi pa se bo uporabljala zakonodaja o varstvu podatkov.

⁽¹⁾ Tudi iz uvodne izjave (8) je jasno, da je potrebna skupna opredelitev.

⁽²⁾ Kot je določeno v členu 6 Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31.).

3. Členi 9–14

11. V členih 9–14 o izdaji dovoljenj in nadzoru sta določena osrednja vloga pristojnih organov držav članic in izvajanje sistema. Pooblastila pristojnih organov so določena v členu 9, mednje pa spadajo preučitev vlog podjetij za cestni prevoz za izdajo dovoljenj, izdaja ter začasni ali trajni odvzem dovoljenja, razglasitev neprimernosti upravljavca prevoza in preverjanje.
12. ENVP pozdravlja to osrednjo vlogo pristojnih organov, na podlagi katere so odgovorni tudi za obdelavo osebnih podatkov, kar je neizogiben del njihovih dejavnosti. S tem v zvezi je ENVP opazil, da je predlog na nekaterih mestih dvoumen, vendar pa bi bilo to mogoče rešiti brez spreminjanja sistema. Iz naslova člena 10 je zlasti razvidno, da naj bi se nanašal na vknjižbo vlog. Toda v drugem odstavku člena 10 – odstavku o vknjižbi – se zdi, da gre za vknjižbo dovoljenj. Če pa to pomeni, da naj bi zakonodajalec Skupnosti v register zabeležil tudi vloge, vključno z imenom upravljavca prevoza, je to treba izrecno poudariti. Hkrati pa so pristojni organi odgovorni za vnose v nacionalne elektronske registre in zanje niso izrecno odgovorni (glej točko 17 tega mnenja).
13. Posebno vprašanje v poglavju o izdaji dovoljenj in nadzoru so popravljalni ukrepi. Popravljalni ali drugi ukrepi z enakovrednim učinkom so v skladu s členom 6(3) potrebni za povrnitev dobrega ugleda. V členu 14(1) je določeno, da morajo države članice v svojih odločitvah podrobno navesti popravljalne ukrepe, ki veljajo v primeru odobritve opravljanja dejavnosti cestnega prevoznika, začasnega odvzema dovoljenja ali razglasitve neprimernosti. Predlog pa kljub temu pristojnost za določitev razlogov in vsebine ter rokov za povrnitev ugleda v celoti prepušča državam članicam. Bolje bi bilo, če bi pristojnosti držav članic omejili, saj bi s tem pripomogli k nemotenemu delovanju notranjega trga cestnega prometa ter izvajanju načela o kakovosti podatkov in načela pravne varnosti zadevnih oseb.

4. Člen 15

14. V členu 15(1) je določeno, da vse države članice vodijo nacionalni elektronski register podjetij, katerim so izdale dovoljenje za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika. Ta register vključuje podatke iz drugega dela odstavka, ki vsebujejo osebne podatke. Nekateri osebni podatki iz registrov, zlasti podatki, kot so imena oseb, ki so bile razglašene kot neprimerne za opravljanje prevozne dejavnosti podjetja ⁽¹⁾, pomenijo posebno tveganje za posameznika, na katerega se podatki nanašajo.
15. ENVP pozdravlja odločitev, da se dostop do teh podatkov jasno omeji na tiste nacionalne organe, ki so pristojni za zadeve v zvezi z vsebino predloga. Jasno je omejen tudi

namen registrov in sicer za izvajanje uredbe, v skladu s členi 10 do 13 predloga, ter za namen iz člena 26 predloga, tj. obvezna poročila o delovanju uredbe.

16. V členu 15(2) je določeno, da podatki o začasnem ali trajnem odvzetju dovoljenj ali osebi, razglašeni za neprimerno za opravljanje dejavnosti, ostanejo v registru dve leti. ENVP je zadovoljen, ker je hranjenje podatkov omejeno na določeno obdobje dveh let. V besedilu pa bi bilo treba tudi določiti, da je treba podatke o osebah, ki so bile razglašene za neprimerne za opravljanje dejavnosti, odstraniti iz registra takoj po sprejetju popravljalnih ukrepov iz člena 6(3). V zvezi s tem bi se lahko sklicevali na člen 6(1) Direktive 95/46/ES ⁽²⁾.
17. Poleg tega je treba v besedilu uredbe razjasniti vprašanje odgovornosti za vodenje registra in obdelavo podatkov, ki jih vsebuje. V skladu s terminologijo iz Direktive 95/46/ES: kateri subjekt je lahko določen za upravljavca? ⁽³⁾ Zdi se logično, da je upravljavec pristojni organ, ampak v predlogu to ni navedeno. ENVP predlaga, da se to vprašanje v predlogu razjasni. To je še toliko bolj potrebno, ker uredba predvideva, da bo do konca leta 2010 vzpostavljena medsebojna povezava nacionalnih elektronskih registrov in določena točka za stike za izmenjavo informacij med državami članicami. Vsi pristojni organi pa ne bodo tudi točke za stike: v vsaki državi je lahko več pristojnih organov, točka za stike pa je ena sama.
18. Na to se nanaša pripomba v zvezi s povezavo nacionalnih elektronskih registrov. V členu 15(4) je določeno, da se medsebojna povezava izvede tako, da lahko pristojni organ katere koli države članice išče podatke v elektronskih registrih vseh držav članic. Drugače povedano: v predlogu je predviden sistem neposrednega dostopa. Kot je ENVP pojasnil v mnenju o predlogu okvirnega sklepa Sveta o izmenjavi informacij v skladu z načelom dostopnosti ⁽⁴⁾, neposredni dostop pomeni, da ima dostop do zbirke podatkov večje število oseb, kar povečuje nevarnost zlorabe. V primeru neposrednega dostopa s strani pristojnih organov druge države članice organi države članice izvora nimajo nadzora nad dostopom in nadaljnjo uporabo podatkov. Na primer: kako lahko pristojni organ države članice izvora zagotovi, da bo organ v drugi državi članici, ki je imel dostop do podatkov, obveščen o naknadnih spremembah v registru?

⁽²⁾ Ta določba navaja, da morajo biti osebni podatki „shranjeni v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, le toliko časa, kolikor je potrebno za namene, za katere so bili podatki zbrani ali za katere se naprej obdelujejo“.

⁽³⁾ V členu 2(d) Direktive 95/46/ES je določeno, da „upravljavec“ pomeni fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali kateri koli drug organ, ki sam ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov.

⁽⁴⁾ UL C 116, 17.5.2006, str. 8.

⁽¹⁾ Ti podatki so podrobno navedeni v uvodni izjavi (13) predloga.

19. S tem bi se morala Komisija ukvarjati v določbah o medsebojnih povezavah v členu 15(5) in (6) predloga. ENVP pozdravlja zlasti splošne predpise o formatih in tehničnih postopkih za samodejna posvetovanja, ki jih bo sprejela Komisija. V vsakem primeru ne sme biti nobenega dvoma o tem, kdo je odgovoren za dostop in nadaljnjo uporabo podatkov. ENVP predlaga, da se členu 15(5) doda naslednji stavek: „V teh splošnih predpisih je določeno, kdo je odgovoren za dostop do podatkov ter njihovo nadaljnjo uporabo in posodabljanje potem, ko je bil omogočen dostop do njih; v ta namen bi morali vključevati tudi predpise o vnašanju in nadzoru teh podatkov“.

5. Člen 16

20. Člen 16 se nanaša na varstvo osebnih podatkov. Prvi stavek tega člena 16 potrjuje, da se za osebne podatke v registrih v celoti uporablja Direktiva 95/46/ES. V njem je poudarjen je pomen varstva podatkov, hkrati pa je tudi uvod v posebne določbe člena 16(a), (b), (c) in (d).

21. ENVP meni, da posebne določbe člena 16 ne prinašajo dodane vrednosti. Opozarjajo namreč na pravice posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, v Direktivi 95/46/ES (v členih 12 in 14), v poenostavljeni obliki in brez kakršnih koli podrobnejših opredelitev (razen elementa, navedenega v točki 23 tega mnenja). Poenostavljanje pravic posameznika, na katerega se podatki nanašajo, tudi povzroča pravno negotovost in bi torej lahko povzročilo slabšo varnost tega posameznika. Člen 16 predloga je dvoumen glede vprašanja, ali se podrobnejše določbe Direktive 95/46/ES uporabljajo v celoti, v okviru področja uporabe predloga, za zahteve posameznikov, na katere se podatki nanašajo, za dostop do podatkov, ki jih zadevajo. Člen 16 predloga – poseben predpis (*lex specialis*) v primerjavi s členoma 12 in 14 Direktive 95/46/ES – določa zlasti, da se zagotovijo elementi iz člena 16(a), (b), (c) in (d). Po mnenju ENVP to ne pomeni, da niso zagotovljeni tudi drugi elementi; dejstvo pa je, da besedilo glede tega ni popolnoma jasno.

22. Nasprotno pa bi člen 16 lahko prinašal dodatno vrednost, če bi podrobno določal pravice, ki so vključene v direktivo. Na primer, člen 16 bi lahko vključeval:

- pojasnilo, kateri organ je pristojen za zagotavljanje informacij; v skladu s terminologijo iz Direktive 95/46/ES: kateri subjekt je lahko določen za upravljavca? (glej tudi točko 17 tega mnenja),
- določitev formata za uveljavljanje pravic posameznika, na katerega se podatki nanašajo,
- dodatno opredelitev pravice do ugovora.

23. Člen 16(b) omejuje pravico do dostopa iz člena 12 Direktive 95/46/ES, kar ni v skladu s to direktivo. Določa, da se

ta pravica se zagotovi brez omejitev, v ustreznih časovnih obdobjih in brez odloga ali prekomernih stroškov za organ, ki je odgovoren za obdelavo teh podatkov, in za prosilca. Cilj člena 12 Direktive 95/46/ES pa je varstvo posameznika, na katerega se nanašajo podatki, če zahteva dostop brez omejitev in brez večjih zamud ali stroškov. ENVP predlaga spremembo člena 16(b) – črtanje dela besedila in sicer „pri organu, ki je odgovoren za obdelavo teh podatkov“ –, da bo člen *skladen* z Direktivo 95/46/ES. Če obstajajo pomisleki glede stroškov v zvezi z zahtevo za dostop, bi bilo treba navesti, da zahteva „brez večjih stroškov“ v členu 12 Direktive ne preprečuje upravljavcem podatkov, da zaračunajo manjšo pristojbino (dovolj nizko, da ne odvrta od uveljavljanja pravice posameznika, na katerega se podatki nanašajo). Organi imajo poleg tega v skladu z nacionalno zakonodajo običajno pravne možnosti za preprečevanje zlorabe pravic nekaterih posameznikov, na katere se nanašajo podatki.

24. ENVP predlaga ponovno oblikovanje člena 16, pri katerem bi bilo treba upoštevati navedene točke tega mnenja.

25. Direktiva 95/46/ES in zlasti člen 16 se uporabljata tudi za upravno sodelovanje med državami članicami, na katerega se nanaša člen 17, saj se obveščanje med državami članicami o podatkih v zvezi s kršitvami in sankcijami zoper fizične osebe obravnava kot obdelava osebnih podatkov. To med drugim pomeni, da je v skladu z Direktivo 95/46/ES in členom 16 te uredbe treba obvestiti posameznika, na katerega se podatki nanašajo.

6. Zaključki

26. ENVP predlaga, naj zakonodajalec Skupnosti podrobneje opredeli primere, ki naj bi jih zajemal člen 6(1)(a), zlasti glede na to, da je cilj predloga nemoteno delovanje notranjega trga cestnega prevoza. Predlaga tudi spremembo predloga, da bi določili vsaj glavne elemente seznama iz člena 6(2); po možnosti v prilogi in bolj natančno kot v členu 6(2)(a)–(c).

27. ENVP pozdravlja osrednjo vlogo pristojnih organov, na podlagi katere so odgovorni tudi za obdelavo osebnih podatkov, kar je neizogiben del njihovih dejavnosti. S tem v zvezi je ENVP opazil, da je predlog na nekaterih mestih dvoumen, vendar pa bi bilo to mogoče rešiti brez spreminjanja sistema.

28. ENVP je zadovoljen, ker sta dostop do nacionalnih elektronskih registrov in njihov namen jasno omejena. Pozdravlja tudi dejstvo, da je hranjenje podatkov omejeno na določeno obdobje dveh let. V besedilu pa bi bilo treba tudi določiti, da je treba podatke o osebah, ki so bile razglašene za nepriemerne za opravljanje dejavnosti, odstraniti iz registra takoj pa sprejetju popravljalnih ukrepov iz člena 6(3).

29. V besedilu uredbe je treba razjasniti vprašanje odgovornosti za hranjenje elektronskega registra in obdelavo podatkov, ki jih vsebuje. V zvezi z medsebojno povezavo nacionalnih elektronskih registrov pa bi bilo treba členu 15(5) dodati naslednji stavek: „V teh splošnih predpisih je določeno, kdo je odgovoren za dostop do podatkov ter njihovo nadaljnjo uporabo in posodabljanje potem, ko je bil omogočen dostop do njih; v ta namen bi morali vključevati tudi predpise o vnašanju in nadzoru teh podatkov“.
30. ENVP predlaga ponovno oblikovanje člena 16, pri katerem naj se upošteva, da je treba:
- pojasniti, ali se podrobnejše določbe Direktive 95/46/ES v celoti uporabljajo, v okviru področja uporabe predloga, za zahteve posameznikov, na katere se podatki nanašajo, za dostop do podatkov, ki jih zadevajo;
 - zagotoviti dodano vrednost, kar pomeni podrobno opredeliti pravice, ki jih določa Direktiva, na primer tako, da se pojasni, kateri organ je pristojen za zagotavljanje informacij, predpiše določen format za uveljavljanje pravic posameznika, na katerega se podatki nanašajo, in natančno opredelijo dodatne možnosti za pravico do ugovora;
 - črtati del besedila v zvezi s prekomernim odlogom ali stroški, ki bi nastali zaradi zahteve za dostop, in sicer „pri organu, ki je odgovoren za obdelavo teh podatkov“.

V Bruslju, 12. septembra 2007

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
