

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

**Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej**

(2010/C 323/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 16,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych <sup>(1)</sup>,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, przesłany do EIOD w dniu 31 marca 2010 r. <sup>(2)</sup>,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

**I. WPROWADZENIE**

1. W dniu 31 marca 2010 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej <sup>(3)</sup>. Wniosek poprzedziły konsultacje społeczne w tej materii, które trwały od dnia 11 listopada 2009 r. do dnia 31 stycznia 2010 r. <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> Zob. dokument COM(2010) 119 wersja ostateczna, wraz z towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji, opisującym wyniki konsultacji społecznej dotyczącej Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, SEC(2010) 730.

<sup>(4)</sup> Zielona księga – zob. COM(2009) 622.

2. Inicjatywa obywatelska to jedna z innowacji w prawodawstwie UE wprowadzonych Traktatem z Lizbony. Daje ona obywatelom w liczbie nie mniejszej niż milion, mającym obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, możliwość zwrócenia się do Komisji o przedłożenie wniosku ustawodawczego. Proponowane rozporządzenie oparte jest na art. 11 ust. 4 Traktatu UE i art. 24 ust. 1 TFUE, które stanowią, że procedury i warunki wymagane do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej są określane zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.
3. Wniosek przesłano EIOD zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 tego samego dnia, w którym został przyjęty. Przyjęcie wniosku poprzedziły nieformalne konsultacje z EIOD. EIOD z zadowoleniem przyjął te konsultacje, a teraz z satysfakcją odnotowuje, że większość jego uwag została uwzględniona w ostatecznej wersji wniosku.
4. Zasadniczo EIOD jest usatysfakcjonowany sposobem, w jaki kwestia ochrony danych została potraktowana w proponowanym rozporządzeniu. Na poziomie szczegółowym EIOD ma kilka sugestii w odniesieniu do dostosowania. Są one omówione w rozdziale II niniejszej opinii.
5. Na wstępie EIOD pragnie podkreślić, że pełne poszanowanie zasad ochrony danych znacznie przyczyni się do wiarygodności, wagi i powodzenia tego ważnego nowego instrumentu.

**II. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA WNIOSKU**

6. Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu UE i art. 24 ust. 1 TFUE wniosek określa procedury i warunki zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej. Proponowane rozporządzenie określa minimalną liczbę państw członkowskich, minimalną liczbę obywateli z każdego państwa członkowskiego oraz minimalny wiek obywateli uprawnionych do udziału w inicjatywie. Ponadto wniosek określa merytoryczne i proceduralne warunki badania inicjatywy przez Komisję.

7. Niniejsza opinia skupia się wyłącznie na przepisach, które są istotne z perspektywy ochrony danych. Są to zasady dotyczące rejestracji inicjatywy obywatelskiej (art. 4), procedur zbierania deklaracji poparcia (art. 5 i 6) oraz wymogi w zakresie kontroli i potwierdzania autentyczności deklaracji poparcia (art. 9). Szczególną uwagę ochronie danych poświęca się w art. 12 wniosku. Ponadto art. 13 dotyczy odpowiedzialności organizatorów inicjatywy obywatelskiej. Wspomniane przepisy zostaną szczegółowo przeanalizowane.

#### **Artykuł 4 – Rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej**

8. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia organizator musi dokonać rejestracji inicjatywy w rejestrze Komisji za pośrednictwem rejestru on-line. Musi podać informacje określone w załączniku II do proponowanego rozporządzenia. Informacje te obejmują dane osobowe organizatora, a mianowicie pełną nazwę, adres pocztowy oraz adres e-mail. Zgodnie z art. 4 ust. 5 wniosku proponowana inicjatywa obywatelska zostanie upubliczniona w rejestrze. Mimo że nie wynika to jednoznacznie z tekstu wniosku, EIOD zakłada, że adres pocztowy i adres e-mail organizatora z zasady nie będą dostępne publicznie w rejestrze. Jeżeli jest inaczej, EIOD prosi prawodawcę o ocenę i wyjaśnienie konieczności upublicznienia oraz o wyjaśnienie treści art. 4 w odniesieniu do tego zagadnienia.

#### **Artykuł 5 – Procedury i warunki zbierania deklaracji poparcia**

9. Organizator jest odpowiedzialny za zbieranie od sygnatariuszy niezbędnych deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 formularze deklaracji poparcia muszą być zgodne ze wzorem przedstawionym w załączniku III do proponowanego rozporządzenia. Wzór ten wymaga od sygnatariusza podania pewnych (oczywistych) danych osobowych, takich jak imię i nazwisko, oraz, w przypadku formularza w formie papierowej, podpisu. W celu potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia przez właściwy organ obowiązkowe jest podanie również innych określonych danych: miasta i państwa zamieszkania sygnatariusza, daty i miejsca urodzenia, obywatelstwa, osobistego numeru identyfikacyjnego, rodzaju numeru identyfikacyjnego/dokumentu tożsamości oraz państwa członkowskiego, które wydało ten numer/dokument. Pozostałymi, nieobowiązkowymi, polami wskazanymi we wzorze formularza są ulica zamieszkania sygnatariusza i jego adres e-mail.
10. Zdaniem EIOD wszystkie obowiązkowe pola danych we wzorze formularza są konieczne dla celów zorganizowania inicjatywy obywatelskiej i zapewnienia autentyczności deklaracji poparcia, z wyjątkiem osobistego numeru identyfikacyjnego. Między państwami członkowskimi istnieją różnice odnośnie do sposobu regulowania stosowania

takich niepowtarzalnych numerów identyfikacyjnych tam, gdzie takie numery istnieją. W każdym wypadku EIOD nie widzi wartości dodanej osobistego numeru identyfikacyjnego dla celów potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia. Pozostałe wymagane dane już można uznać za wystarczające do osiągnięcia tego celu. Z tego względu EIOD zaleca usunięcie tego pola danych ze wzoru formularza przedstawionego w załączniku III.

11. EIOD kwestionuje również konieczność uwzględnienia nieobowiązkowych pól danych w formularzu standardowym i zaleca usunięcie tych pól ze wzoru formularza przedstawionego w załączniku III, jeżeli taka konieczność nie zostanie wykazana.
12. Ponadto EIOD zaleca dodanie na dole wzoru standardowego oświadczenia o ochronie prywatności, wskazującego tożsamość administratora danych, cel ich gromadzenia, innych odbiorców danych oraz okres zatrzymywania danych. Przedstawienie takich informacji osobie, której dane dotyczą, jest wymagane na mocy art. 10 dyrektywy 95/46/WE.

#### **Artykuł 6 – Systemy zbierania deklaracji on-line**

13. Artykuł 6 proponowanego rozporządzenia dotyczy zbierania deklaracji poparcia z wykorzystaniem systemów on-line. Artykuł 6 wymaga od organizatora zagwarantowania przed rozpoczęciem zbierania deklaracji, że systemy zbierania deklaracji on-line są wyposażone w odpowiednie zabezpieczenia, a ich właściwości techniczne zapewniają m.in., że dane przekazane on-line są przechowywane w sposób bezpieczny i że „nie zostaną one zmienione ani wykorzystane do celów innych niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej, oraz w celu ochrony danych osobowych przed ich przypadkowym lub bezprawnym zniszczeniem, przypadkową utratą, zmianą, nieupoważnionym ujawnieniem lub dostępem do nich”<sup>(1)</sup>.
14. Ponadto art. 6 ust. 2 stanowi, że organizator może w dowolnym momencie zwrócić się do właściwego organu o potwierdzenie, że system zbierania deklaracji on-line jest zgodny z tymi wymogami. W każdym wypadku organizator ma obowiązek złożyć wniosek o takie potwierdzenie przed przedłożeniem deklaracji poparcia do weryfikacji (zob. art. 9 poniżej).
15. Ponadto art. 6 ust. 5 zobowiązuje Komisję do przyjęcia specyfikacji technicznej na potrzeby wykonania tych zasad bezpieczeństwa zgodnie z procedurą regulacyjną przewidzianą w art. 19 ust. 2 wniosku.

<sup>(1)</sup> Zob. art. 6 ust. 4 wniosku.

16. EIOD z zadowoleniem przyjmuje nacisk na bezpieczeństwo systemów zbierania deklaracji on-line, jaki położony jest w art. 6 wniosku. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych jest jednym z wymogów ochrony danych, który można znaleźć w art. 17 dyrektywy 95/46/WE. EIOD z zadowoleniem przyjmuje to, że w następstwie nieformalnych uwag EIOD Komisja dostosowała tekst art. 6 ust. 4 wniosku do tekstu art. 17 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE. Ponadto EIOD z zadowoleniem przyjmuje włączenie do art. 6 ust. 4 obowiązku zagwarantowania, że dane nie zostaną wykorzystane do celów innych niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej. Jednakże EIOD zachęca prawodawcę do włączenia porównywalnego zobowiązania o ogólnym zakresie do art. 12 (zob. pkt 27 poniżej).
17. EIOD ma wątpliwości odnośnie do momentu udzielania potwierdzenia przez właściwy organ. Organizator jest zobowiązany wyłącznie do złożenia wniosku o takie potwierdzenie bezpośrednio przed przedłożeniem deklaracji poparcia do weryfikacji temu organowi. Może to zrobić na wcześniejszym etapie. Zakładając, że potwierdzenie dotyczące systemu on-line stanowi wartość dodaną, EIOD jest zdania, iż potwierdzenie to powinno odbywać się przed zbieraniem deklaracji, aby zapobiec gromadzeniu danych osobowych co najmniej miliona obywateli za pośrednictwem systemu, który później okazałby się niewystarczająco zabezpieczony. Dlatego też EIOD wzywa prawodawcę o włączenie tego obowiązku do treści art. 6 ust. 2. Oczywiście tym samym należy zagwarantować, że procedura uzyskiwania potwierdzenia nie stanowi zbędnego administracyjnego obciążenia dla organizatora.
18. W odniesieniu do tego EIOD pragnie wskazać art. 18 dyrektywy 95/46/WE, który zobowiązuje administratorów danych do zawiadomienia krajowego organu ochrony danych o przetwarzaniu danych przed przeprowadzeniem tego przetwarzania, chyba że zastosowanie mają określone wyłączenia. Nie jest jasne, jak to zobowiązanie do zawiadomienia, z zastrzeżeniem wyłączenia, odnosi się do potwierdzenia wydawanego przez właściwy organ krajowy zgodnie z proponowanym rozporządzeniem. Mając na uwadze zapobieganie obciążeniom administracyjnym w największym możliwym stopniu, EIOD prosi prawodawcę o wyjaśnienie związku między procedurą zawiadomienia przewidzianą w art. 18 dyrektywy 95/46/WE i procedurą potwierdzania na mocy art. 6 proponowanego rozporządzenia.
19. W odniesieniu do przepisów wykonawczych dla specyfikacji technicznej EIOD oczekuje, że zostanie poproszony o opinię przed przyjęciem tych przepisów, szczególnie z uwagi na fakt, iż w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym wyników konsultacji w sprawie zielonej księgi

wymieniono kilka systemów proponowanych w trakcie konsultacji społecznych w celu zapewnienia autentyczności podpisów on-line, przy czym jeden z pomysłów dotyczył europejskiej obywatelskiej karty elektronicznej umożliwiającej składanie e-podpisów. Taki system oczywiście wiąże się z nowymi kwestiami ochrony danych<sup>(1)</sup>.

#### **Artykuł 9 – Kontrola i potwierdzanie autentyczności deklaracji poparcia przez państwa członkowskie**

20. Zgromadziwszy niezbędne deklaracje poparcia złożone przez sygnatariuszy, organizator przedkłada te deklaracje właściwym organom do celów kontroli i potwierdzenia autentyczności. Organizator przesyła dane osobowe sygnatariuszy właściwym organom w tych państwach członkowskich, które wydały dokumenty tożsamości sygnatariuszy wskazane w deklaracjach poparcia. W ciągu trzech miesięcy właściwe organy weryfikują deklaracje poparcia na podstawie „odpowiednich kontroli” oraz dostarczają organizatorowi certyfikat<sup>(2)</sup>. Certyfikat jest wykorzystywany, gdy inicjatywa jest faktycznie przedkładana Komisji.
21. EIOD z zadowoleniem przyjmuje ten zdecentralizowany system, dzięki któremu Komisja nie będzie w posiadaniu danych osobowych sygnatariuszy, a jedynie certyfikatów wydanych przez właściwe organy krajowe. Taki system zmniejsza ryzyko niewłaściwego przetwarzania danych osobowych, ponieważ minimalizuje liczbę odbiorców tych danych.
22. Z tekstu nie wynika jednoznacznie, co oznaczają „odpowiednie kontrole” przeprowadzane przez właściwe organy. Również odpowiedni motyw 15 nie zapewnia żadnej jasności w tej kwestii. EIOD zastanawia się, jak autentyczność deklaracji poparcia będzie kontrolowana przez właściwe organy. Szczególnie chciałby dowiedzieć się, czy właściwe organy będą mogły kontrolować deklaracje w stosunku do danych dotyczących tożsamości obywateli, które dostępne są z innych źródeł, takich jak rejestry krajowe lub regionalne. EIOD zwraca się do prawodawcy o określenie tej kwestii.

#### **Artykuł 12 – Ochrona danych osobowych**

23. Artykuł 12 proponowanego rozporządzenia jest poświęcony wyłącznie ochronie danych osobowych. Przepisy podkreślają, że zarówno organizator, jak i właściwe organy muszą przestrzegać przepisów dyrektywy 95/46/WE oraz przepisów krajowych przyjętych na mocy tej dyrektywy. W motywie 20 wspomina się również o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych prowadzonego przez Komisję poprzez rejestrację organizatora inicjatywy. EIOD z zadowoleniem przyjmuje te stwierdzenia.

<sup>(1)</sup> Zob. SEC(2010) 730, s. 4.

<sup>(2)</sup> Zob. art. 9 ust. 2 wniosku.

24. Ponadto przepis ten wyjaśnia, że organizatora i właściwe organy trzeba uznawać za administratorów danych do celów właściwego im przetwarzania danych osobowych. EIOD jest zadowolony z tego wymogu. Administrator danych ponosi główną odpowiedzialność za zgodność z zasadami ochrony danych. Artykuł 12 wniosku unika wszelkich wątpliwości co do tego, kogo należy uznawać za administratora.
25. Artykuł 12 przewiduje również maksymalne okresy zatrzymywania zgromadzonych danych osobowych. W przypadku organizatora termin ustalono na miesiąc od przedłożenia inicjatywy Komisji lub co najmniej 18 miesięcy od daty zarejestrowania proponowanej inicjatywy. Właściwe organy muszą zniszczyć dane w ciągu miesiąca od momentu wydania certyfikatu. EIOD z zadowoleniem przyjmuje te ograniczenia, ponieważ zapewniają zgodność z wymogami określonymi w art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy 95/46/WE.
26. Ponadto EIOD jest usatysfakcjonowany powtórzeniem w art. 12 tekstu zaczerpniętego z art. 17 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE dotyczącego bezpieczeństwa przetwarzania danych. Tym samym wyjaśniono, że te zobowiązania mają zastosowanie nie tylko w przypadku korzystania z systemu zbierania on-line (zob. pkt 13 i wyżej), ale także do wszystkich sytuacji objętych proponowanym rozporządzeniem.
27. Jak stwierdzono w pkt 16 powyżej, EIOD zaleca prawodawcy dodanie kolejnego ustępu do art. 12, gwarantującego, że dane osobowe zgromadzone przez organizatora (poprzez system gromadzenia danych on-line lub w każdy inny sposób) nie są wykorzystywane w żadnym innym celu niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej oraz że dane otrzymane przez właściwy organ są wykorzystywane wyłącznie dla celów potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia inicjatywy obywatelskiej.

### Artykuł 13 – Odpowiedzialność

28. Artykuł 13 stanowi, że państwa członkowskie muszą zapewnić, że organizatorzy mający swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę na ich terytorium ponoszą odpowiedzialność za naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia, zgodnie z przepisami prawa cywilnego lub karnego tych państw, w szczególności za m.in. niezgodność z wymogami dotyczącymi systemów zbierania deklaracji on-line lub bezprawne wykorzystywanie danych. W motywie 19 znajduje się odwołanie do rozdziału III dyrektywy 95/46/WE, który dotyczy środków sądowych, odpowiedzialności i sankcji oraz stwierdza, że rozdział ten w pełni stosuje się w odniesieniu do przetwarzania danych prowadzonego na mocy proponowanego rozporządzenia. Artykuł 13 wniosku musi być postrzegany jako jego uzupełnienie, odnoszące się wyraźnie, w przeciwieństwie do rozdziału III dyrektywy 95/46/WE, do przepisów prawa cywilnego i karnego państw członkowskich. Oczywiście EIOD z zadowoleniem przyjmuje ten przepis.

### III. WNIOSKI I ZALECENIA

29. Jak już podkreślono we wprowadzeniu oraz co wyraźnie wynika z analizy zawartej w rozdziale II niniejszej opinii, EIOD jest zasadniczo usatysfakcjonowany sposobem, w jaki kwestia ochrony danych została potraktowana w proponowanym rozporządzeniu w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Ochrona danych została wyraźnie uwzględniona, a wniosek jest opracowany w sposób zapewniający zgodność z zasadami ochrony danych. EIOD jest szczególnie usatysfakcjonowany art. 12, który jest poświęcony wyłącznie ochronie danych i który wyraźnie określa odpowiedzialność i okresy zatrzymywania danych. EIOD pragnie podkreślić, że pełne poszanowanie zasad ochrony danych znacznie przyczynia się do wiarygodności, siły i powodzenia tego ważnego nowego instrumentu. Mimo ogólnego zadowolenia z wniosku EIOD, nadal widzi możliwość wprowadzenia dalszych poprawek.
30. EIOD zaleca, aby prawodawca uzupełnił art. 6 w sposób, który zobowiąże organizatora do wnioskowania o potwierdzenie bezpieczeństwa systemu zbierania deklaracji on-line przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia. Ponadto ta procedura uzyskiwania potwierdzenia nie powinna stanowić zbędnego administracyjnego obciążenia dla organizatora. EIOD zaleca również wyjaśnienie związku między procedurą zawiadomienia przewidzianą w art. 18 dyrektywy 95/46/WE i procedurą potwierdzania na mocy art. 6 proponowanego rozporządzenia.
31. W celu dalszego ulepszenia wniosku EIOD zaleca prawodawcy:
- ocenę konieczności upublicznienia adresu pocztowego i adresu e-mail organizatora inicjatywy oraz wyjaśnienie tekstu art. 4 wniosku, jeśli takie upublicznienie jest przewidziane,
  - usunięcie wymogu dotyczącego osobistego numeru identyfikacyjnego oraz pól danych nieobowiązkowych ze wzoru formularza przedstawionego w załączniku III,
  - dodanie do wzoru formularza zawartego w załączniku II standardowego oświadczenia o ochronie prywatności, co zapewni zgodność z art. 10 dyrektywy 95/46/WE,
  - wyjaśnienie, co oznaczają „odpowiednie kontrole” wspomniane w art. 9 ust. 2, które będą musiały przeprowadzać właściwe organy w trakcie potwierdzania autentyczności deklaracji poparcia,

- 
- dodanie kolejnego ustępu do art. 12, gwarantującego, że dane osobowe zgromadzone przez organizatora nie są wykorzystywane w żadnym innym celu niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej oraz że dane otrzymane przez właściwy organ są wykorzystywane wyłącznie dla celów potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia inicjatywy obywatelskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 kwietnia 2010 r.

Peter HUSTINX  
*Europejski Inspektor Ochrony Danych*

---