

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатащи с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство), и относно предложението за решение на Съвета относно исканията за сравняване с данни, съхранявани в „Евродак“, от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането

(2010/C 92/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни⁽²⁾, и по-специално член 41 от него,

като взе предвид искането за становище в съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 ЕНОЗД, получено на 15 септември 2009 г. от Европейската комисия,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 10 септември 2009 г. Европейската комисия прие две предложения, а именно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатащи с оглед ефективното прилагане на

Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство)⁽³⁾, и предложението за решение на Съвета относно исканията за сравняване с данни, съхранявани в „Евродак“, от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането⁽⁴⁾. Предложенията на Комисията, изпратени на ЕНОЗД за консултация, бяха получени на 15 септември 2009 г., в съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 (по-нататък наричани „предложенията“ или „предложения регламент“ и „предложеното решение“). ЕНОЗД получи и оценка на въздействието.

2. ЕНОЗД приветства факта, че се търси становището му, и препоръчва тази консултация да се упомене в съображенията на предложението, както това беше направено в няколко други законодателни акта, по които беше поискано становището на ЕНОЗД, в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

3. Освен това ЕНОЗД проявява особен интерес към тези предложения във връзка с надзорните правомощия, които упражнява над централната част на базата данни „Евродак“, както и с гарантирането на координирания надзор на системата „Евродак“ като цяло съвместно с националните органи за защита на данните.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 342 окончателен.

⁽⁴⁾ COM(2009) 344 окончателен.

4. Въпросът за предоставянето на достъп до мащабни информационни системи за целите на правоприлагането беше вече разглеждан от ЕНОЗД в контекста на достъпа на правоприлагащите органи и Европол до Визовата информационна система⁽⁵⁾. Предметът на предложенията е тясно свързан и с общото преработване на регламент „Евродак“ и регламент „Дъблин“, по които ЕНОЗД издаде две становища на 18 февруари 2009 г.⁽⁶⁾

II. СЪДЪРЖАНИЕ И КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА

5. Предложенията установяват правното основание за правото на определените органи на държавите-членки и Европол да изискват сравняване на дактилоскопични отпечатъци или следи с данни от „Евродак“. Успешното сравняване с положителен резултат от „Евродак“ ще бъде придружено от цялата налична информация в „Евродак“ по отношение на отпечатъка. Исканията за допълнителна информация след положителен резултат не са регламентирани в предложенията, а са обхванати в наличните инструменти относно обмена на информация за целите на правоприлагането. Обхватът на предложенията включва борбата с тероризма и тежките престъпления, например трафик на хора и наркотици⁽⁷⁾.

6. Член 7 от предложеното решение определя условията за достъп на определените органи до „Евродак“. Достъп се предоставя само ако сравняването с националните бази данни за отпечатъци и автоматизираните системи за дактилоскопна идентификация на други държави-членки съгласно Решение 2008/615/ПВР на Съвета относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност⁽⁸⁾, даде отрицателен резултат и когато сравняването е необходимо за целите на борбата с терористични престъпления или други тежки престъпления, когато сравняването е необходимо в конкретен случай и когато има разумни основания да се смята, че сравняването ще допринесе значително за борбата с някое от въпросните престъпления. ЕНОЗД отбелязва, че член 7 не изисква субектът на данните, чиито дактилоскопични отпечатъци са предмет на искането, да е заподозрян в което и да е от тези престъпления.

⁽⁵⁾ Становище от 20 януари 2006 г. относно предложението за решение на Съвета относно достъпа до Визовата информационна система (ВИС) за справки от оправомощени органи на държавите-членки и от Европол с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления (СОМ(2005) 600 окончателен), ОВ С 97, 25.4.2006 г., стр. 6.

⁽⁶⁾ Становище от 18 февруари 2009 г. относно предложението за регламент относно създаването на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство), СОМ(2008) 825 и Становище от 18 февруари 2009 г. относно предложението за регламент за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство (СОМ(2008) 820 окончателен).

⁽⁷⁾ Вж. по-конкретно член 1 от предложеното решение.

⁽⁸⁾ ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 1, по-нататък: „Решение от Прюм“.

7. Трябва да се напомни, че създаването на системата „Евродак“ целеше да улесни прилагането на регламент „Дъблин“, което позволява да се определи държавата-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, като се сравняват дактилоскопичните отпечатъци на лица, търсещи убежище, и незаконни имигранти. Системата „Евродак“ позволява на държавите-членки да идентифицират лица, които кандидатстват за убежище, и лица, които са били задържани при незаконно преминаване на външна граница на Общността. Чрез сравняването на дактилоскопични отпечатъци държавите-членки могат да определят дали лице, кандидатствало за убежище, или чужд гражданин, открит да пребивава незаконно в държава-членка, е търсил убежище в друга държава-членка, както и дали лице, кандидатствало за убежище, е влязло на територията на ЕС незаконно. Когато бе приет, Регламентът за създаване на „Евродак“ не разглеждаше достъп на полицията до „Евродак“; дактилоскопните отпечатъци се събираха за изключително конкретна цел, посочена в член 1, параграф 1 от регламент „Евродак“.

8. Член 1, параграф 2 от предложението регламент сега разширява целта на системата „Евродак“ и добавя целта за предотвратяване, разкриване и разследване на терористични и други тежки престъпления, при условията, изложени в предложенията. Тази промяна в целта е пояснена в съображение 6 на предложеното решение, където се посочва, че „тъй като Евродак“ бе създадена, за да улесни прилагането на регламент „Дъблин“, достъпът до „Евродак“ за целите на предотвратяването, разкриването или разследването на терористични и други тежки престъпления представлява изменение на първоначалната цел на „Евродак“, което противоречи на правото на зачитане на личния живот на лицата, чиито лични данни са обработвани в „Евродак“.

9. Достъпът на правоприлагащите органи до „Евродак“ вече беше обявен в миналото, няколко години след приемането на регламент „Евродак“. Това се споменава в документи като Програмата от Хага, в заключенията на смесения комитет на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 12—13 юни 2007 г. и в съобщението на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно подобрената ефективност, повишената оперативна съвместимост и полезните взаимодействия между европейските бази данни в областта на правосъдието и вътрешните работи от 24 ноември 2005 г.⁽⁹⁾: „Във връзка с целта за борба с тероризма и организираната престъпност Съветът понастоящем определя като недостатък липсата на достъп на органите за вътрешна сигурност до данни от ВИС. Същото би могло да се каже за преминаването към ШИС II и за данните от Евродак“.

10. Както се отчита и в оценката на въздействието, и в обяснителния меморандум, предложенията „Евродак“ да стане достъпна за правоприлагащите органи предизвика сериозни критики от няколко заинтересовани страни.

⁽⁹⁾ СОМ(2005) 597 окончателен, параграф 4.6.

III. АКЦЕНТ НА СТАНОВИЩЕТО

11. В настоящото становище ЕНОЗД ще анализира законността на предложенията. Настоящият анализ ще доведе до заключението, че ЕНОЗД има сериозни съмнения дали тези предложения са законосъобразни и дали следва да се приемат законодателни инструменти въз основа на тези предложения.
12. Анализът ще има за основа следните точки:
 - а) отправна точка: Как да се постигне подходящият баланс между необходимостта от обществена сигурност и правото на защита на данните;
 - б) предложенията са продължение на две по-общии тенденции:
 - i) за правоприлагащите органи е все по-лесно да използват лични данни на физическите лица, които не са пряко свързани с конкретно престъпление и които са били събрани за други цели;
 - ii) като допълнение към съществуващите правни инструменти бяха предложени нови правни инструменти, които все още не са изцяло приложени. Това повдига въпроси, свързани с необходимостта от тези нови инструменти;
 - в) конкретните обстоятелства по настоящия случай. В тази област вече е натрупана много информация, която е на разположение на правоприлагащите органи;
 - г) предложението ще окаже въздействие главно върху една особено уязвима група от обществото, а именно лицата, кандидатстващи за убежище, което крие риск от по-нататъшно стигматизиране на тази група;
 - д) моментът на представяне на предложенията. Предложенията са приети, без да се изчакат две важни промени в контекста, които биха могли да окажат важно въздействие върху предложенията, а именно Стокхолмската програма и (евентуалното) влизане в сила на Договора от Лисабон. Нещо повече, предложението се прави независимо от общото преработване на регламент „Евродак“ и регламент „Дъблин“, които все още са предмет на обсъждане в Съвета и в Европейския парламент;
 - е) съвместимост с член 8 от Европейската конвенция за човешките права.
13. В настоящото становище няма да се анализират подробно материалноправните разпоредби на предложенията. Като цяло, разпоредбите са с добро законодателно качество. Те са добре формулирани и гарантират строги условия, при които определените органи на държавите-членки и Европол могат да искат сравняване на данни за пръстови

отпечатъци със съхраняваните в централната база данни на „Евродак“. Въпреки това обаче в параграфи 49—50 ще бъдат направени някои забележки по същество.

IV. ОТПРАВНА ТОЧКА

14. ЕНОЗД би желал да изтъкне, че подобряването на обмена на информация е съществена цел на политиката на Европейския съюз. Този акцент върху обмена на информация е още по-логичен предвид отсъствието на европейски полицейски сили, европейска система за наказателно правораздаване и напълно хармонизиран европейски граничен контрол. Следователно мерките, свързани с информацията, представляват важен принос на Европейския съюз, който позволява на националните органи на държавите-членки да търсят ефективно решение на трансграничната престъпност и ефективно да защитават външните граници. Те обаче следва да допринасят не само за сигурността на гражданите, но и за основните им свободи.
15. С други думи, правителствата се нуждаят от подходящи инструменти, за да се гарантира сигурността на гражданите, но в нашето европейско общество те трябва да зачитат в пълна степен основните права на гражданите. Именно законодателят на ЕС има задачата да гарантира този баланс. Комисията подчертава изрично необходимостта от такъв баланс в съобщението си от 10 юни 2009 г. „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“⁽¹⁰⁾. Тя заема значително място и в обсъжданията за нова многогодишна програма в пространството на свобода, сигурност и правосъдие („Стокхолмската програма“).
16. В този смисъл е добре да се подчертае, че законите за защита на данните в никакъв случай не влияят върху законните интереси на правителствата за опазване на обществената сигурност. Ако данните са необходими за конкретна и законосъобразна цел, те могат да се използват, при необходимост заедно с допълнителни мерки, предоставящи адекватни гаранции. Освен това е важно, че информацията се събира, обменя и обработва единствено въз основа на конкретни нужди за сигурност и като се вземат предвид принципите на защита на данните.
17. Борбата с тероризма и други тежки престъпления⁽¹¹⁾ определено може да бъде законно основание за обработка на лични данни, при спазване на основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. За да е валидна обаче, необходимостта от намеса в личния живот трябва да бъде подкрепена с ясни и неопровержими елементи и да е демонстрирана съразмерността на обработката. Това е още по-необходимо в случай на сериозна намеса в правата на лицата, съставляващи уязвима група с необходимост от закрила, както се предвижда в предложенията.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 262 окончателен. Вж. също становището на ЕНОЗД от 10 юли 2009 относно това съобщение, параграф 22.

⁽¹¹⁾ Целите, за които е разрешено сравняване на данни от пръстови отпечатъци съгласно член 1 от предложеното решение.

V. ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА ТЕНДЕНЦИИТЕ ОТ ПО-ОБЩ ХАРАКТЕР

Тенденцията на органите по правоприлагане да се даде широк достъп до данни

18. Следва да се подчертае, че предложенията не само попадат в общата тенденция за предоставяне на правоприлагащите органи на достъп до няколко мащабни системи за информация и идентификация, но представляват също по-нататъшна стъпка в посока към тенденцията за даване на правоприлагащите органи на достъп до данни на отделни лица, които по принцип не са заподозрени в извършване на престъпление. Освен това то се отнася до данни, които са събрани за цели, които не са свързани с борбата с престъпността. Неотдавнашни примери в това отношение са:

— Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО ⁽¹²⁾,

— Решение 2008/633/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. относно достъпа до Визовата информационна система (ВИС) за справки от оправомощени органи на държавите-членки и от Европол с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления ⁽¹³⁾,

— Предложението за рамково решение на Съвета относно използването на данни от досиетата на пътниците (PNR данни) за целите на правоприлагането ⁽¹⁴⁾.

19. В становищата си по тези инициативи ЕНОЗД е възприел критичен подход към предоставянето на правоприлагащите органи на достъп до личните данни на лицата, които не са заподозрени в извършването на престъпление и чиито данни са събрани за други цели. ЕНОЗД изтъкна, че е необходимо да се даде подходяща обосновка и да бъдат изпълнени изискванията за необходимост и пропорционалност. В становището си относно PNR данните ЕНОЗД дори предупреди за създаването на общество на тоталното наблюдение.

⁽¹²⁾ ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 54. Становище на ЕНОЗД от 26 септември 2005 г., ОВ С 298, 29.11.2005 г., стр. 1.

⁽¹³⁾ ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 129.

⁽¹⁴⁾ Все още неприето от Съвета; последен наличен текст от регистъра на Съвета от 29 юни 2009 г., 5618/2/09. Становище на ЕНОЗД от 20 декември 2007 г., ОВ С 110, 1.5.2008 г., стр. 1.

20. Този подход бе уточнен в становището на ЕНОЗД по Съобщението на Комисията от 10 юни 2009 г. относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите ⁽¹⁵⁾. В становището се изисква в Стокхолмската програма да бъде обърнато специално внимание на тенденцията за използване на информацията, събрана за други цели. Необходимо е да бъдат установени стриктни условия, като например условието исканията за информация да бъдат пропорционални, строго целеве и по принцип да се основават на подозрения спрямо определени лица.

Необходимостта от общ дебят по въпроса за достъпа на правоприлагащите органи

21. Настоящото становище трябва да се разглежда и в контекста на един по-широк дебят за бъдещето на обмена на информация в ЕС и на нарастващата тенденция за достъпа на правоприлагащите органи до големи бази данни. ЕНОЗД използва възможността да изтъкне необходимостта от отделна оценка на всяко предложение от този вид, както и за съгласувано, цялостно и ориентирано към бъдещето виждане по този въпрос, за предпочитане свързано със Стокхолмската програма.

22. Днес повече от всякога досега е налице ясна необходимост от задълбочен размисъл относно начина, по който трябва да изглеждат обменът на информация в рамките на ЕС и широкосмащабните информационни системи. При това разглеждане следва надлежно да се вземат предвид последиците за неприкосновеността на личния живот и ефективността от гледна точка на правоприлагането, на първо място при предлагането и обсъждането на нови инструменти, но и след като тези инструменти са приложени, чрез периодични прегледи. Това също е въпрос, който изисква специално създадени за случая гаранции и по-силен акцент върху принципа за ограничаване в рамките на целта. Това виждане следва да включва размисъл относно (евентуалното) влизане в сила на Договора от Лисабон и последиците от това върху системите, чието правно основание попада в областта на първия и третия стълб.

Оценка на съществуващите инструменти

23. Настоящите предложения бяха приети наред със съществуващите правни инструменти, използвани за справки с пръстови отпечатъци, които все още не се прилагат изцяло. В този контекст ЕНОЗД изтъква по-специално Решението от Прюм ⁽¹⁶⁾, което ще бъде приложено от държавите-членки до юни 2011 г. Въз основа на това решение държавите-членки си предоставят една на друга автоматичен достъп, *inter alia* до националните автоматизирани системи за дактилоскопна идентификация. Ако търсене въз основа на решението от Прюм даде положителен резултат, допълнителна информация, включително лични данни, може да бъде получена в държавата-членка, регистрирала пръстовите отпечатъци в националната си АФИС, като се използва националното законодателство, включително процедурите за правна взаимопомощ.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹⁶⁾ Вж. също параграф 6 и бележка под линия 6.

24. Друг инструмент, който би могъл да бъде полезен в това отношение е Рамково решение 2006/960/ПВР за опростяване обмена на информация и сведения между правопривагащите органи на държавите-членки на Европейския съюз⁽¹⁷⁾. Този инструмент улеснява обмена на информация (пръстови отпечатъци и друга допълнителна информация), която се съхранява или до която имат достъп правопривагащите органи в държавите-членки. Този инструмент се прилага от 18 декември 2008 г.
25. Единственият съществуващ от по-дълго време инструмент, с който държавите-членки разполагат, е правната взаимопомощ, посредством която съдебните органи на държавите-членки могат да търсят достъп до бази данни, съдържащи отпечатъците на криминално проявени или други лица, включително отпечатъците на лица, търсещи убежище, въз основа на Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси.
26. ЕНОЗД е убеден, че е от съществено значение първо да се приложи и оцени прилагането на новите инструменти на ЕС, които дават възможност една държава-членка да иска справки за пръстови отпечатъци и други данни от областта на правопривагането, съхранявани от друга държава-членка, като част от оценката на необходимостта от достъп до „Евродак“.
27. Спазването на принципа за пропорционалност не само предполага, че предложената мярка е ефективна, но също така че набелязаната в предложението цел не може да бъде постигната посредством съществуващите инструменти. Тези инструменти трябва да бъдат ясно оценени преди въвеждането на допълнителни/нови мерки за обработка на лична информация. ЕНОЗД счита, че подобна цялостна оценка не е направена.
30. Обяснителният меморандум на предлаганото решение гласи, че съществува структурно несъответствие по отношение на наличната информация и възможността за проверка, тъй като за момента не съществува единна система, достъпна за правопривагащите органи, която да позволи да се определи държавата-членка, която разполага с информацията относно дадено лице, търсецо убежище.
31. Случаят вероятно е тъкмо такъв, но това не дава отговор на въпроса защо е необходима тази информация за лицата, търсещи убежище, които, както бе посочено, са уязвима група и по принцип не са заподозрени, докато за която и да било друга група в обществото не се събира подобна дактилоскопна информация. Възможно е да съществуват убедителни причини, но те не са посочени от Комисията.
32. Освен това ЕНОЗД привлича вниманието към допълнителна обосновка на предложенията. Обяснителният меморандум към предлаганото решение посочва, че ако запитване по решението от Прюм даде положителен резултат, допълнителна информация, включително лични данни, може да бъде получена в държавата-членка, регистрирала пръстовите отпечатъци в националната си AFIS, като се използва националното законодателство, включително процедурите за правна взаимопомощ. Наред с това Комисията изглежда използва като аргумент за мотивиране на предложението факта, че „докато тази процедура може да даде резултати в тези държави-членки, които съхраняват отпечатъци на търсещи убежище лица заедно с други отпечатъци, събирани от правопривагащите органи в националната AFIS, тя ще бъде неуспешна в тези държави-членки, които не съхраняват отпечатъци на търсещи убежище лица в националната AFIS, освен ако не са свързани с извършено престъпление.“ Този аргумент се изтъква и в оценката на въздействието, съпътстващи предложенията.

VI. СПЕЦИФИЧНИТЕ ОБСТОЯТЕЛСТВА НА НАСТОЯЩИЯ КАЗУС

28. Като отправна точка ЕНОЗД отбелязва, че в Съобщението си от 24 ноември 2005 г. Комисията напомни, че „нито искането на убежище, нито подаването на заявление за виза по какъвто и да било начин указва, че дадено невинно лице ще извърши престъпление или терористичен акт“⁽¹⁸⁾.
29. Предложенията се отнасят до достъпа до лични данни на лица, които не само по принцип не са заподозрени в извършване на престъпление, но и се нуждаят от засилена защита, тъй като се спасяват от преследване. Тези лица са особено уязвима част от населението и несигурното им положение трябва да се взема предвид при оценката на необходимостта и пропорционалността на предлаганото действие.
33. Според ЕНОЗД този аргумент няма стойност. Системното съхраняване на пръстови отпечатъци на търсещи убежище лица, които не са свързани с престъпление, в същата база данни с други пръстови отпечатъци, събрани от правопривагащите органи — на търсещи убежище лица и/или на други лица, заподозрени или осъдени за извършено престъпление — само по себе си буди сериозна загриженост относно принципа за ограничаване в рамките на целта и законосъобразността на обработката на данни. Вместо да прибегва до такъв аргумент, Комисията следва да разгледа дали такова съхраняване съответства на правото на ЕС в областта на защитата на личните данни.

VII. ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ВЪВ ВРЕМЕТО

34. Предложенията бяха приети от Комисията в момент, в който обстановката търпеше постоянни промени.

⁽¹⁷⁾ ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 89.

⁽¹⁸⁾ Съобщението е посочено в параграф 9 от настоящото становище.

35. На първо място приемането на Стокхолмската програма се очаква през декември 2009 г. През последните месеци текат интензивни преговори по проекта за тази многогодишна програма в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Използването и обменът на информация ще бъдат важен въпрос в Стокхолмската програма, включително разработването на европейски информационен модел ⁽¹⁹⁾ или на европейска стратегия за управление на информацията в областта на сигурността ⁽²⁰⁾. Във връзка с това ЕНОЗД призовава към балансиран подход, при който неприкосновеността на личния живот и гаранциите за защита на данните са въведени в информационните системи на най-ранния възможен етап. Тясно свързана със Стокхолмската програма е дейността на *ad hoc* групата по обмен на информация в Съвета. Предметът на настоящите предложения най-вероятно ще бъде обхванат от тези дейности.
36. На второ място ЕНОЗД обръща внимание на необходимостта да бъдат разгледани последиците от влизането в сила на Договора от Лисабон за бъдещото законодателство относно дейностите в областта на правоприлагането. Първата последица би била, че всяко предложение от този вид в бъдеще би било предмет на обикновената законодателна процедура, което предполага равностойно участие на Съвета и на Европейския парламент. Втората последица е свързана с премахването на стълбовата структура на Договора за ЕС. Договорът от Лисабон може да изисква Комисията да представи ново предложение с ново правно основание, като евентуално дори слее предлагания регламент и предлаганото решение в един правен инструмент, което при всички случаи би допринесло за постигане на правна яснота.
37. На трето място ЕНОЗД поставя под въпрос и необходимостта от приемане на настоящото предложение при процедура, различна от общата преработка на регламентите „Евродак“ и „Дъблин“, които все още се обсъждат в Парламента и Съвета. Последиците от настоящото предложение са, че още преди да приключат основните разисквания по изменението на системата „Евродак“ ще бъде променена целта на системата, което също означава друго фундаментално изменение на системата. Съгласуваността би се гарантирала ако предложенията бяха обединени в общата преработка ⁽²¹⁾ или отложени за времето след приемане на първото изменение.
38. При тези обстоятелства понастоящем е по-добре да се отложи приемането на предложението, за да се избегне правна несигурност. Комисията не претендира, че предложенията трябва да бъдат приети спешно, и не се забелязват други обстоятелства, които определено да налагат предприемането на спешни действия.

⁽¹⁹⁾ Терминология, използвана от Комисията в Съобщението ѝ от 10 юни 2009 г., посочена в бележка под линия 8.

⁽²⁰⁾ Терминология, използвана от шведското председателство.

⁽²¹⁾ Вж. параграф 4.

VIII. СЪВМЕСТИМОСТ С ЧЛЕН 8 ОТ ЕКПЧ

39. Обяснителният меморандум на предлагания регламент ясно разглежда въпроса за съответствието с основните права, *inter alia* с член 8 от Хартата на ЕС за основните права относно защитата на личните данни. В него се обяснява, че според Комисията, за да се гарантира, че обработката на лични данни за целите на правоприлагането не противоречи на основното право на защита на личните данни, особено на необходимостта и пропорционалността, в предложението са предвидени стриктни условия.
40. Според ЕНОЗД това изявление на Комисията не е достатъчно убедително. Той отбелязва, че е от решаващо значение дали предложението издържа на проверката за законосъобразност по член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, съгласно тълкуването на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека. Предложенията следва да съответстват на принципите за необходимост и пропорционалност, като се отчита контекстът на вече съществуващите инструменти. Комисията следва да илюстрира това по надежден начин в предложението или в обяснителния меморандум. Водеше в това отношение е делото *S. and Marper v. the United Kingdom* ⁽²²⁾.
41. Съображение 6 от предлаганото решение предвижда, че „всяко подобно противоречие трябва да бъде в съответствие със закона, който следва да бъде формулиран достатъчно ясно, за да позволи на лицата да адаптират поведението си, трябва да защитава лицата срещу произволни действия и да посочва достатъчно ясно обхвата на правомощията, предоставени на съответните органи, както и начина, по който тези правомощия могат да бъдат упражнявани. Всяко противоречие следва да е необходимо в едно демократично общество за постигането на легитимни и пропорционални интереси и трябва да е пропорционално на легитимната цел, която иска да постигне.“ От съображенията обаче не става ясно защо е необходим предлаганият инструмент.
42. Установената съдебна практика на Европейския съд по правата на човека приема, че намесата се счита за необходима в едно демократично общество при легитимна цел съгласно изискванията на член 8, параграф 2 от ЕКПЧ, ако съответства на „належаща обществена необходимост“ и по-конкретно ако е пропорционално на преследваната легитимна цел и ако мотивите, изтъкнати от националните органи за аргументирането му „имат отношение и са достатъчни“ ⁽²³⁾.“ Националните органи разполагат и с поле за преценка, „чийто обхват зависи не само от естеството на преследваната легитимна цел, но и от конкретния характер на съответната намеса“ ⁽²⁴⁾. Полето би било по-ясно, когато разглежданото право е от решаващо значение за това лицето ефективно да се ползва от свои лични или основни права ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Обща молба 30562/04 и 30566/04, S. и Marper срещу Обединеното кралство, решение от 4 декември 2008 г., Европейски съд по правата на човека, непубликувано.

⁽²³⁾ Вж. *inter alia*, решението по дело *Gillow v. the United Kingdom* от 24 ноември 1986 г., серия А № 109, § 55.

⁽²⁴⁾ Вж. решение *Leander v. Sweden* от 26 март 1987 г., серия А № 116, § 59. Вж. също решение на Съда на ЕО от 20 май 2003, *Österreichischer Rundfunk* и други обединени дела C-465/2000, C-138/01 и C-139/01, ECR [2003], стр. I-4989, параграф 83.

⁽²⁵⁾ *Connors v. the United Kingdom*, решение от 27 май 2004 г., № 66746/01, § 82.

43. Във връзка с това е необходимо най-напред да се направи оценка на целта на планираната обработка на лични данни: дали целта е ясно определена и дали е представила доказателства за своята необходимост и пропорционалност? Следва също да бъде доказано, че за постигане на набелязаната цел не са налични други средства, които представляват по-малка намеса в личното пространство.
44. В предложението се твърди, че целта на системата „Евродак“ е изменена в сравнение с първоначалната цел, както се обяснява в съображение 6 от предлаганото решение⁽²⁶⁾. Обикновена промяна в законодателния текст обаче няма да доведе до мярка, която е съвместима с член 8 от ЕКПЧ. Може дори да се възрази, че законодателната промяна не води изобщо до промяна на целта. И в бъдеще данните ще се съхраняват в системата „Евродак“ с единствената цел за улесняване на прилагането на регламент „Дъблин“. Както вече бе изтъкнато в настоящото становище, правоприлагащите органи на държавите-членки ще имат достъп само в извънредни ситуации. Следователно предложенията не променят целта, но трябва да бъдат разглеждани като изключения от принципа за ограничаване в рамките на целта, който може да се допусне съгласно член 13 от Директива 95/46/ЕО, при определени условия. ЕНОЗД обаче не е убеден, че тези условия са изпълнени в настоящия случай.
45. В този контекст ЕНОЗД подчертава, че чрез заявяване на промяната в целта законодателното предложение не става по-приемливо. Законодателната промяна не води сама по себе си до различна оценка на това дали предложенията са необходими в едно демократично общество, пропорционални или по друг начин приемливи съгласно разпоредбите, посочени в предходния параграф.
46. Навлизаният в личното пространство характер на инструментите, предлагани от Комисията, е очевиден. Тяхната полезност и необходимост обаче съвсем не са демонстрирани в предложенията. Необходимостта следва да бъде доказана чрез демонстриране на съществени доказателства за връзка между лицата, кандидатстващи за убежище, и терористична дейност и/или тежко престъпление. В предложенията това не е направено. Вярно е, че е възможно заподозрени лица да влязат на територията на ЕС чрез фалшива молба за убежище. Същевременно фактът, че това е възможен сценарий, не го прави общо положение, което би оправдало приемането на инструментите.
47. Друг въпрос, който поражда опасения в настоящия контекст, е рискът от стигматизация, произтичаща от факта, че лицата, които кандидатстват и не са били осъдени за престъпление и имат право да се ползват от презумпцията за невинност, се третират по същия начин като заподозрени *a priori*⁽²⁷⁾. В това отношение Европейският съд по правата на човека отчита, че съгласно Конвенцията правото на всяко лице да бъде считано за невинно включва общото правило, че подозренията относно

невинността на лицето не могат да бъдат изразявани след неговото оправдаване⁽²⁸⁾.

48. Освен това според ЕНОЗД евентуалният аргумент, че прекият достъп на правоприлагащите органи до „Евродак“ е удобен, лесен и бърз, не следва да бъде достатъчен, за да може предложението да издържи проверката за необходимост. Демонстрирането на необходимост не може да се основава единствено на полезността на достъпа дори при стриктни гаранции за защита на данните. Накратко, ЕНОЗД има съществени съмнения доколко предложенията са законосъобразни съгласно член 8 от ЕКПЧ.

IX. Няколко бележки по същество

49. Само като странична забележка ЕНОЗД препоръчва в текста на член 2а от предлагания регламент да бъде уточнено или, алтернативно, да бъде добавено в предлаганото решение, че достъп до „Евродак“ може да се предоставя само на правоприлагащи органи, когато те имат конкретна причина да смятат, че заподозряното лице е кандидатствало за убежище преди това. Това е предложено в обяснителния меморандум, но не е включено в текста на самото предложение. ЕНОЗД е убеден, че подобна гаранция би имала важна добавена стойност. Това предложение обаче не означава само по себе си, че ЕНОЗД приема принципа за достъп на правоприлагащите органи до „Евродак“. То следва да се тълкува като допълваща препоръка.
50. Освен това ЕНОЗД отбелязва, че стриктните критерии за достъп до „Евродак“ на определените органи⁽²⁹⁾ не се прилагат за достъп на Европол до „Евродак“. Исканията за сравняване, отправени от Европол, са разрешени за целите на конкретен анализ или на анализ от общ характер или от стратегическо естество. ЕНОЗД поставя под въпрос начина, по който разширените възможности, предоставяни на Европол, могат да съответстват на мотивите, представени от Комисията, а именно че достъп е необходим само в конкретни случаи, при специфични обстоятелства или при строго определени условия.

X. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

51. ЕНОЗД изпитва сериозни съмнения за това доколко предложенията са законосъобразни и дали въз основа на тях следва да се приемат законодателни инструменти. Тези съмнения са породени от изложените в настоящото становище съображения, които могат да бъдат обобщени по следния начин.
52. ЕНОЗД желае да изтъкне, че подобряването на обмена на информация е съществена цел на политиката на Европейския съюз. Правителствата се нуждаят от подходящи инструменти за гарантиране на сигурността на гражданите, но в нашето европейско общество те са длъжни да зачитат в пълна степен основните права на гражданите. Осигуряването на този баланс е задача именно на законодателя на ЕС.

⁽²⁶⁾ Вж. параграф 8 от настоящото становище.

⁽²⁷⁾ S and Marper.

⁽²⁸⁾ Asan Rushiti v. Austria, № 28389/95, § 31, 21 март 2000 г., с допълнителни препратки, 33 EHRR 56.

⁽²⁹⁾ Член 7 от предлаганото решение; вж. параграф 6 от настоящото становище.

53. Мерките за борба с терористичните престъпления и други тежки престъпления могат да бъдат законно основание, което да позволи обработката на лични данни, при условие че необходимостта от навлизане в личния живот се подкрепя от ясни и неоспорими елементи, както и че е доказана пропорционалността на обработката. Това е още по-наложително предвид факта, че предложенията засягат уязвима група, която се нуждае от засилена защита, тъй като търси спасение от преследване. Нестабилното положение на тези хора трябва да бъде отчитано при оценката на необходимостта и пропорционалността на предлаганото действие. Освен това ЕНОЗД изтъква риска от стигматизация.
54. ЕНОЗД препоръчва законосъобразността на предложенията да се оценява в по-широк контекст, а именно:
- а) тенденцията за предоставяне на достъп на правоприлагащите органи до лични данни на лица, които не са заподозрени в извършването на престъпление и които са били събрани за други цели;
 - б) необходимостта от отделна оценка на всяко предложение от този вид, както и от съгласувано, последователно и ориентирано към бъдещето виждане по този въпрос, за предпочитане свързано със Стокхолмската програма;
 - в) необходимостта най-напред да се изгълни и оцени прилагането на другите нови инструменти на ЕС, които дават възможност една държава-членка да иска справки за пръстови отпечатъци и други данни, свързани с правоприлагането, съхранявани от друга държава-членка;
 - г) спешният характер на предложението във връзка с промяната се правна и политическа обстановка.
55. Що се отнася до съвместимостта на предложенията с член 8 от ЕКПЧ, ЕНОЗД поставя под въпрос изменението на целта на системата и подчертава, че заявяването на промяна в целта в законодателно предложение не съставлява такава промяна. Нещо повече, сама по себе си една законодателна промяна не води до различна оценка на това доколко предложенията са необходими в едно демократично общество, пропорционални и като цяло приемливи, по-специално с оглед на правилата относно ограничаването на целта в Директива 95/46/ЕО.
56. ЕНОЗД изтъква, че необходимостта следва да бъде доказана чрез представяне на съществени доказателства за връзка между лицата, кандидатстващи за убежище, и терористична дейност и/или тежко престъпление. В предложенията това не е направено.
57. На последно място ЕНОЗД приветства факта, че се търси становището му, и препоръчва тази консултация да се упомене в съображенията на предложението, както това беше направено в няколко други законодателни акта, по които беше поискано становището на ЕНОЗД, в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. Освен това той има няколко бележки по текстовете на самите предложения.

Съставено в Брюксел на 7 октомври 2009 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните