

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Обобщение на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложенията за европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2020/C 32/04)

През април 2018 г. Комисията внесе две предложения — за регламент и директива — за създаване на правна рамка, която да улесни и ускори осигуряването и получаването на достъп до електронни доказателства по трансгранични дела за полицията и съдебните органи. Впоследствие Съветът прие общи подходи във връзка с предложенията и Европейският парламент издаде няколко работни документа. Европейският комитет по защита на данните издаде становище. На международно ниво също имаше подобно развитие, най-вече със започването на преговори за сключване на международно споразумение със САЩ относно трансграничния достъп до електронни доказателства, както и работата по втория допълнителен протокол към Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство. С настоящото становище ЕНОЗД желае да предостави на законодателния орган на Съюза нова информация за предстоящата работа по предложенията, като се вземе предвид посоченото по-горе развитие.

В съвременния свят, който се променя постоянно поради новите технологии, времето често е от съществено значение, за да могат тези органи да получат данни, необходими за изпълнението на техните мисии. Същевременно, дори при разследването на вътрешни случаи, правоприлагашите органи все по-често са изправени пред „трансгранични ситуации“, просто защото се използва чуждестранен доставчик на услуги и информацията се съхранява по електронен път в друга държава членка. ЕНОЗД подкрепя целта за осигуряване на ефективни инструменти за разследване и наказателно преследване на престъпления на правоприлагашите органи, и по-специално целта за ускоряване и улесняване на достъпа до данни в трансгранични случаи чрез опростяване на процедурите в рамките на ЕС.

В същото време ЕНОЗД иска да подчертае, че всяка инициатива в тази област трябва да бъде в пълно съответствие с Хартата на основните права на ЕС и рамката на ЕС за защита на данните и че е важно да се осигури наличието на всички необходими гаранции. По-специално, ефективната защита на основните права в процеса на събиране на електронни доказателства при трансгранични случаи налага засилено участие на съдебните органи в изпълняващата държава членка. Те трябва систематично да бъдат включвани на възможно най-ранен етап в този процес, да имат възможност да прегледват съответствието на заповедите с Хартата и са задължени да посочват основания за отказ в тази връзка.

В допълнение, дефинициите на категориите данни в предложения регламент трябва да бъдат изяснени и да се гарантира тяхното съответствие с другите дефиниции на категории данни в правото на Съюза. Органът също така препоръчва да се направи преценка на баланса между видовете престъпления, за които могат да се издават европейски заповеди за предоставяне, и категориите данни с оглед съответната съдебна практика на Съда на ЕС.

Освен това ЕНОЗД отправя конкретни препоръки по няколко аспекта на предложенията за електронни доказателства, при които са необходими подобрения: автентичност и поверителност на предаваните заповеди и данни, ограничено запазване по европейските заповеди за предоставяне, приложима рамка за защита на данните, права на субектите на данни, имунитети и привилегии за субектите на данни, процесуални представители, срокове за изпълнение на европейските заповеди за предоставяне и възможност за доставчиците на услуги да повдигат възражения срещу заповедите.

На последно място, ЕНОЗД моли за повече яснота относно връзката на предложения регламент с бъдещите международни споразумения. Предложеният регламент следва да поддържа високото ниво на защита на данните в ЕС и да бъде отправна точка при воденето на преговори за сключване на международни споразумения по отношение на трансграничния достъп до електронни доказателства.

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

1. На 17 април 2018 г. Комисията публикува две законодателни предложения (наричани по-долу „предложения“), придружени от оценка на въздействието ⁽¹⁾, включително:
 - предложение за регламент относно европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси ⁽²⁾ (наричан по-долу „предложения регламент“);
 - предложение за директива за установяване на хармонизирани правила относно определянето на процесуални представители за целите на събирането на доказателства по наказателни производства ⁽³⁾ (наричана по-долу „предложената директива“).
2. Предложеният регламент ще действа заедно с Директива 2014/41/ЕС относно Европейската заповед за разследване по наказателноправни въпроси (наричана по-долу „Директива за ЕЗР“ ⁽⁴⁾), която има за цел да улесни процеса на събиране на доказателства на територията на друга държава членка и включва събиране на всякакъв вид доказателства, включително електронни данни ⁽⁵⁾. Всички държави членки, участвали в приемането на Директивата за ЕЗР ⁽⁶⁾, трябваше до май 2017 г. да я приложат в националното си законодателство ⁽⁷⁾.
3. На 26 септември 2018 г. Европейският комитет по защита на данните ⁽⁸⁾ (наричан по-долу „ЕКЗД“) прие становище ⁽⁹⁾ по предложенията.
4. На 7 декември 2018 г. и 8 март 2019 г. Съветът прие общ подход относно предложения регламент ⁽¹⁰⁾ и предложената директива ⁽¹¹⁾. Европейският парламент публикува серия от работни документи.
5. Европейският надзорен орган по защита на данните (наричан по-долу „ЕНОЗД“) приветства факта, че Комисията се допита до него неофициално преди приемането на предложенията. ЕНОЗД също така приветства препратките към настоящото становище в съображение 66 от предложения регламент и съображение 24 от предложената директива.
6. На 5 февруари 2019 г. Комисията прие две препоръки за решения на Съвета: препоръка за разрешаване на започването на преговори с оглед на международно споразумение между Европейския съюз (ЕС) и Съединените американски щати (САЩ) относно трансграничния достъп до електронни доказателства за съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси ⁽¹²⁾ и препоръка за разрешаване на участието на Комисията, от името на ЕС, в преговорите по втори допълнителен протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство (CETS № 185) (наричана по-долу „Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство“) ⁽¹³⁾. Двете препоръки бяха предмет на две становища на ЕНОЗД ⁽¹⁴⁾. Преговорите със САЩ и със Съвета на Европа са тясно свързани.
7. През февруари 2019 г. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент изпрати подобни писма до ЕНОЗД и ЕКЗД с искане за правна оценка на ефекта от американския закон CLOUD, ⁽¹⁵⁾ който беше прието от Конгреса на САЩ през март 2018 г. върху европейската правна рамка за защита на данните. На 12 юли 2019 г. ЕНОЗД и ЕКЗД приеха съвместен отговор на това искане с първоначалната си оценка ⁽¹⁶⁾.
8. На 3 октомври 2019 г. Обединеното кралство и САЩ подписаха двустранно споразумение за трансграничен достъп до електронни доказателства с цел противодействие на тежки престъпления ⁽¹⁷⁾. Това е първото изпълнително споразумение, което дава възможност на американските доставчици на услуги да изпълняват искания за данни от чужди държави съгласно американския закон CLOUD.

Настоящото становище обхваща и двете предложения, като основният акцент е върху предложения регламент. Съгласно мисията на ЕНОЗД органът се концентрира предимно върху правото за неприкосновеност на личния живот и за защита на личните данни и има за цел да осигури съгласуваност и допълняемост на Становище 23/2018 на ЕКЗД, като вземе предвид и общите подходи на Съвета и работните документи на Европейския парламент.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

70. ЕНОЗД подкрепя целта за осигуряване на ефективни инструменти за правоприлагашите и съдебните органи за разследване и наказателно преследване на престъпления в свят, който се променя постоянно поради новите технологии. В същото време ЕНОЗД иска да гарантира, че това действие е в пълно съответствие с Хартата и достиженията на правото на ЕС в областта на защита на данните. Предложеният регламент налага съхраняване и предаване на лични данни в рамките на и извън ЕС между компетентните органи на държавите членки, частноправните субекти и в някои случаи органите на трети държави. Това би ограничило двете основни права на четитане на неприкосновеността на личния живот и защита на личните данни, гарантирани от членове 7 и 8 от Хартата. За да бъдат законосъобразни, тези ограничения следва да отговарят на условията, определени в член 52, параграф 1 от

Хартата, и по-специално да са в съответствие с условието за необходимост.

71. На първо място, ЕНОЗД счита, че трябва да бъдат допълнително проучени други алтернативи, които биха осигурили големи гаранции при постигане на същите цели.
72. Второ, ЕНОЗД отбелязва, че предложеният регламент вече включва редица процесуални гаранции. Въпреки това ЕНОЗД изразява загриженост, че важното запълнение за оценка на съответствието на удостоверенията за европейските заповеди за предоставяне и за запазване с Хартата е поверено на доставчиците на услуги и препоръчва участието на съдебни органи, определени от прилагашите държави членки на възможно най-ранен етап в процеса на събиране на електронни доказателства.
73. ЕНОЗД препоръчва да се осигури допълнителна съгласуваност между дефинициите на категориите данни за електронните доказателства и съществуващите дефиниции на конкретни категории данни в правото на ЕС и да се преразгледа категорията на данните за достъп или да се предостави достъп до тези данни при условия, подобни на условията за достъп до категориите предавани данни и данни със съдържание. Предложеният регламент следва да определи ясни дефиниции за всяка категория данни, за да се гарантира правната сигурност за всички заинтересовани страни. Органът препоръчва и изменение на предложената дефиниция на категорията данни на абонатите, за да се конкретизира допълнително.
74. Органът също така препоръчва да се направи преоценка на баланса между видовете престъпления, за които могат да се издават ЕЗП (европейски заповеди за предоставяне), и категориите данни, като се вземе предвид съответната съдебна практика на Съда на ЕС. По-специално, възможността за издаване на ЕЗП за осигуряване на предавани данни и данни със съдържание следва да бъде ограничена до тежки престъпления. В идеалния случай ЕНОЗД подкрепя създаването на затворен списък с конкретни тежки престъпления за ЕЗП за осигуряване на предавани данни и данни със съдържание, което също ще увеличи правната сигурност за всички заинтересовани страни.
75. ЕНОЗД отправя и препоръки, насочени към зачитане на защитата на данните и правата на неприкосновеност на личния живот, като същевременно се гарантира бързо събиране на доказателства за целите на конкретните наказателни производства. Те са фокусирани върху сигурността на предаването на данни между всички заинтересовани страни, автентичността на заповедите и удостоверенията и ограниченото запазване на данни по европейските заповеди за запазване
76. Освен посочените по-горе общи коментари и основни препоръки, ЕНОЗД прави и допълнителни препоръки в настоящото становище, свързани със следните аспекти на предложенията:
 - препратки към приложимата рамка за защита на данните;
 - права на субектите на данни (засилена прозрачност и правни средства за защита);
 - имунитети и привилегии за субектите на данни;
 - назначаване на процесуални представители за събиране на доказателства по наказателноправни въпроси;
 - срокове за изпълнение на удостоверенията за европейските заповеди за предоставяне и осигуряване на данните;
 - възможност за доставчиците на услуги да повдигат възражения срещу заповедите на база ограничени основания.
77. На последно място, ЕНОЗД е наясно с по-широкия контекст, при който беше внесена инициативата и бяха приети двете решения на Съвета, първото относно втория допълнителен протокол към Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство на Съвета на Европа и второто за започване на преговори със Съединените щати. Органът моли за повече яснота относно връзката на предложения регламент с международните споразумения. ЕНОЗД е готов да даде конструктивен принос, за да се гарантира съгласуваността и съвместимостта между окончателните текстове и рамката на ЕС за защита на данните.

Брюксел, 6 ноември 2019 г.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Помощник-надзорник

(¹) Работен документ на службите на Комисията: Оценка на въздействието, SWD(2018) 118, окончателна версия (наричана по-долу „оценка на въздействието“), достъпна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN>.

(²) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси, COM(2018) 225, окончателна версия.

- (³) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани правила относно определянето на процесуални представители за целите на събирането на доказателства по наказателни производства, COM(2018) 226, окончателна версия.
- (⁴) Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейската заповед за разследване по наказателноправни въпроси, ОВ L 130, 1.5.2014 г., стр. 1; вижте член 23 от предложението регламент.
- (⁵) Директивата за ЕЗР предвижда пряко сътрудничество между издаващия орган в държава членка и изпълняващия орган на друга държава членка или, в зависимост от случая, чрез централния(те) орган(и), определен(и) от съответната(те) държава(и) членка(и). Тя има за цел да улесни и ускори това сътрудничество чрез предоставяне на стандартизирани формуляри и строги срокове и премахване на няколко пречки пред трансграничното сътрудничество; например, „Издаващият орган може да издаде ЕЗР с цел да се предприеме някое процесуално-следствено действие с оглед на временното предотвратяване на унищожаването, промяната, прелестването, предаването на вещ, която може да се използва като доказателство“ и „Изпълняващият орган взема решение относно временната мярка и го съобщава възможно най-скоро и ако е осъществило, в рамките на 24 часа от получаването на ЕЗРЧ“ (член 32); също така изпълнението на ЕЗР за установяване на самоличността на лица, притежаващи абонамент за даден телефонен номер или IP адрес, не е предмет на изискването за двойна наказуемост (член 10, параграф 2, буква д), в комбинация с член 11, параграф 2).
- (⁶) Всички държави членки на ЕС, с изключение на Дания и Ирландия.
- (⁷) Всички участващи държави членки са приложили Директивата за ЕЗР в националните си законодателства през 2017 или 2018 г. Вижте състоянието на прилагане на Европейската съдебна мрежа: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?CategoryId=120.
- (⁸) ЕКЗД, създаден с член 68 от Общия регламент относно защитата на данните, беше правоприменик на работната група, създадена с член 29 от Директива 95/46/ЕО, която беше отменена. Подобно на работната група по член 29, ЕКЗД се състои от представители на националните органи за защита на данните и на ЕНОЗД.
- (⁹) Становище 23/2018 от 26 септември 2018 г. относно предложенията на Комисията за европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси (член 70, параграф 1, буква б) (наричано по-долу „становище 23/2018 на ЕКЗД“), достъпно на: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/eevidence_opinion_final_en.pdf.
- (¹⁰) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/#>.
- (¹¹) <https://www.consilium.europa.eu/en/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) Препоръка за решение на Съвета за разрешаване на започването на преговори по споразумение между Европейския съюз и Съединените американски щати относно трансграничния достъп до електронни доказателства за целите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, COM(2019) 70, окончателна версия.
- (¹³) Препоръка за решение на Съвета за разрешаване на участието в преговори по втори допълнителен протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство (СЕТС № 185), COM(2019) 71, окончателна версия. Към днешна дата всички държави членки на ЕС са подписали Конвенцията на Съвета на Европа за засилено международно сътрудничество в областта на киберпрестъпността и електронните доказателства и почти всички са я ратифицирали. Ирландия и Швеция все още са в процес на ратифициране на Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство. Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство е правнообвързващ международен инструмент, който изисква от договарящите се страни да определят конкретни престъпления, извършвани срещу или чрез електронни мрежи, в националното си законодателство и да установят конкретни правомощия и процедури, овластяващи техните национални органи да извършват наказателни разследвания, включително за събиране на доказателства за престъпления в електронна форма. Тя също така насърчава международното сътрудничество между се договарящите страни. Има конкретни мерки за справяне с предизвикателствата, произтичащи от нестабилността на данните. В това отношение Конвенцията предвижда ускорено запазване на съхраняваните компютърни данни. Тъй като предаването на събраните доказателства на молещата държава е предмет на окончателно решение по официалното искане за правна взаимопомощ, за запазването не е валиден пълният набор от основания за отказ, по-специално двойната наказуемост е необходима само в изключителни случаи (член 29).
- (¹⁴) Вж. Становище 2/2019 на ЕНОЗД относно мандата за преговори за сключване на споразумение между ЕС и САЩ относно трансграничния достъп до електронни доказателства и Становище 3/2019 на ЕНОЗД относно участието в преговорите с оглед втория допълнителен протокол към Конвенцията от Будапеща относно престъпленията в кибернетичното пространство.
- (¹⁵) Достъпно на: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text>.
- (¹⁶) https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/epdb-edps-joint-response-libe-committee-impact-us-cloud-act_fr.
- (¹⁷) <https://www.gov.uk/government/publications/ukusa-agreement-on-access-to-electronic-data-for-the-purpose-of-counteracting-serious-crime-cs-usa-no62019>.