

Второ становище на Европейския надзорен орган за защита на данните относно предложението за Рамково решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

(2007/С 91/02)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА 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. относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на такива данни ⁽¹⁾,

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

ПРИЕ СПЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

1. На 19 декември 2005 г. ЕНОЗД публикува становище ⁽³⁾ относно предложението на Комисията за Рамково решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси. В това становище той подчерта важността на предложението като ефективен инструмент за защита на личните данни в областта, уредена с дял VI на Договора за ЕС. Един такъв инструмент следва не само да спазва принципите на защита на данните, както са определени в Конвенция № 108 на Съвета на Европа ⁽⁴⁾ и по-специално в Директива 95/46/ЕО, но и да предвиди допълнителен набор от правила, вземайки предвид специфичния характер на областта на правоприлагането. За ЕНОЗД е от съществено значение, че рамковото решение обхваща цялата обработка на полицейски и съдебни данни, дори и ако те не са предадени или предоставени от компетентни органи на други държави-членки. Съгласуваността при защитата на лични данни е от съществено значение, независимо от това къде, от кого или за каква цел те се обработват. ЕНОЗД направи няколко предложения за подобряване на нивото на защита.
2. На 27 септември 2006 г. Европейският парламент прие законодателна резолюция относно предложението на Комисията. Най-общо, резолюцията има същите цели като становището на ЕНОЗД: подкрепя на предложението като цяло и на измененията, целящи повишаване на нивото на защита, определено от рамковото решение.
3. Предложението на Комисията в момента се обсъжда в Съвета. Доколкото е известно ⁽⁵⁾, Съветът постига напредък и променя съществени елементи на текста на предложението. Правят се сериозни усилия от председателството на Съвета да се постигне още по-голям напредък. То цели да се стигне до общ подход по основните елементи до м. декември 2006 г.
4. ЕНОЗД оценява високо факта, че Съветът отделя голямо внимание на това важно предложение. Той обаче е обезпокоен от посоката на развитие. Текстовете, които понастоящем се обсъждат в Съвета, не включват измененията, предложени от Европейския парламент, както и становищата на ЕНОЗД и на Конференцията на европейските органи за защита на данните. Напротив, в значителен брой случаи разпоредбите от предложението на Комисията, предлагащи гаранции за гражданите, се заличават или съществено се смекчават. *В резултат на това съществува значителен риск нивото на защита да бъде по-ниско от нивото на защита, определено от Директива 95/46/ЕО или дори под по-общо формулираната Конвенция № 108 на Съвета на Европа, която е задължителна за държавите-членки.*

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ ОВ C 47, 25.2.2006 г., стр. 27.

⁽⁴⁾ Конвенция на Съвета на Европа за защита на физическите лица при автоматична обработка на лични данни, 28 януари 1981 г.

⁽⁵⁾ Официално няма никакви публични документи и ЕНОЗД не участва пряко в работата на работната група на Съвета. Документи, отразяващи състоянието на нещата в Съвета, могат да бъдат намерени на интернет страницата на Statewatch (www.statewatch.org).

5. ЕНОЗД отбелязва, че и Libe-комитетът на Европейския парламент неотдавна изрази своята загриженост във връзка с избора на Съвета по това предложение за рамково решение.
6. Това са причините, поради които ЕНОЗД сега дава второ становище. Второто становище е фокусирано върху някои съществени съображения и не повтаря всички забележки, направени в становището на ЕНОЗД от месец декември 2005 г., които остават в сила.

Общи съображения

7. В развиващата се област на свободата, сигурността и правосъдието, обменът на полицейска и съдебна информация между държавите-членки придобива все по-голямо значение. Предложени са или вече са приети няколко правни инструмента с цел да се улесни обмена на информация. ЕНОЗД подчертава още веднъж, че в този контекст е необходима стабилна правна рамка за защита на субекта на данни, за да се гарантира спазване на основните права на гражданите. Настоящото (предложение за) рамково решение е пряко свързано с предложенията, спомагащи за този обмен на информация.
8. Въпреки че ЕНОЗД признава, че е важно рамковото решение да бъде прието от Съвета при първа възможност, той предупреждава, че бързината при вземането на решения не слепва да доведе до понижаване на стандартите на защита. Текстовете, които сега се обсъждат в Съвета, предизвикват съмнения дали резултатът ще е достатъчно убедителен, за да даде на гражданите ефективно ниво на защита. В сегашната ситуация изглежда, че последствията от целта да се действа бързо ще бъдат евентуално заличаване или отслабване на спорните разпоредби. Липсата на време за постигане на консенсус по евентуално спорните разпоредби може да доведе до допускането на компромис с качеството на рамковото решение.
9. При тези обстоятелства, ЕНОЗД препоръчва Съветът да предвиди повече време за преговорите, за да се постигне резултат, който предлага достатъчна защита.

Приложимост по отношение на обработката на национално ниво

10. Този въпрос беше основен елемент на становището от м. декември 2005 г. и бе подробно обсъден след това. Общите правила за защита на данните следва да се прилагат по отношение на всички данни в областта на полицейското и съдебно сътрудничество, а не да се ограничават до трансграничния обмен между държавите-членки. Едно по-ограничено приложно поле не би осигурило подходяща защита, както това се изисква от член 30, параграф 1, буква б) на Договора за ЕС. Това съображение бе подчертано по няколко повода, също и от заинтересовани страни, различни от ЕНОЗД.
11. В мнението си от м. декември 2005 г. ЕНОЗД заяви, че ограниченията за данните, които се обменят между държавите-членки, биха направили приложното поле на рамковото решение особено нестабилно и несигурно, а това би противоречало на неговите основни цели. По време на събиране или обработване на данните не се знае, дали по-късно тези данни ще са свързани с обмен с компетентни органи в други държави-членки.
12. По тази причина, едно по-ограничено приложно поле би било неефективно и, ако бъде въведено, би изисквало да се извършва трудно и точно разграничаване в базите данни на правоприлагащите органи, водещо само до допълнително усложняване и допълнителни разходи за тези органи и, което е по-важно, би навредило на правната сигурност на физическите лица.
13. Могат да се дадат два примера, за да се илюстрират тези последствия. На първо място, сложността и разходите следват от факта, че в доста случаи криминалните досиета са съставени от данни, произхождащи от различни органи. При ограничено приложно поле последствията биха били такива, че части от съответните изготвени досиета — частите, съдържащи данни, произхождащи от органи на други държави-членки — биха били защитени съгласно рамковото решение, а други части не биха били защитени. На второ място, това би навредило на правната сигурност на физическите лица, тъй като в случая на по-ограничено приложно поле данните, произхождащи от трети страни, които обаче не са обменени между държави-членки, не биха били обхванати от рамковото решение. Да не споменаваме факта, че обработката на тези данни е свързана със специфични рискове за субекта на данните, ако например не съществува законово задължение за проверка на точността на тези данни. Подходящ пример за това би било използването на черни списъци за полети от трети страни за целите на правоприлагането в държава-членка.

14. ЕНОЗД подчертава още веднъж, че е необходимо високо ниво на защита на данните в областта на полицейското и съдебно сътрудничество, една област, в която обработката на лични данни създава, поради самия им характер, специфични рискове за гражданите, както е потвърдено *inter alia* в член 30, параграф 1, буква б) на Договора за ЕС. Освен това, големи различия между защитата на данните в първия и третия стълб не само биха повлияли на правото на гражданите на защита на личните данни, но биха повлияли също така на ефективността на правоприлагането и на взаимното доверие между държавите-членки.
15. Предложението служи и за двете цели. То следва да даде гаранции на гражданите срещу неправилно използване на техните лични данни. За засегнатите граждани не е важно дали данните, които се отнасят за тях, се обработват в контекста на обмен между държавите-членки или в чисто вътрешнонационален контекст. Освен това, то трябва да спомогне за взаимното доверие между държавите-членки, като условие за успешен обмен на информация. Ако при обработката на данни се прилагат общи стандарти, това би довело до по-лесно приемане на данните, обменени между държавите-членки.
16. ЕНОЗД предупреждава, че ограничаване на приложното поле на рамковото решение до данните в контекста на обмена не би гарантирало напълно изграждането на доверие между органите на държавите-членки. Освен това, ограниченият текст не предпазва гражданите по необходимия начин. При тези обстоятелства, рамковото решение вече не би дало достатъчна гаранция за гражданите срещу възможна злоупотреба с техните данни от страна на публичните органи. В становището на ЕНОЗД тази „защитна функция“ на законодателството е от съществено значение, дори само за да гарантира спазването от Европейския съюз на основните права, в съответствие с член 6 на Договора за ЕС.
17. На последно място, има стратегически аргумент в полза на рамково решение, което да е приложимо за цялата обработка. Както показват последните преговори със Съединените щати за ново споразумение относно обработката и предаването на данни за пътниците на авиокомпаниите ⁽¹⁾, едно солидно законодателство на ЕС, защитаващо гражданите във всички ситуации в границите на ЕС, би засилило също така позицията на ЕС в преговори с трети страни. Ако няма такова солидно законодателство, би било доста трудно да се настоява за адекватно ниво на защита в трети страни, като предварително условие за предаването на лични данни.

Други съображения

18. *Наблягане на качеството на данните.* Член 4 от предложението на Комисията не само включва основните принципи за качество на данните от Директива 95/46/ЕО, но и предвижда някои специфични правила. В него има разграничаване на различните видове субекти на данни (заподозрени лица, осъдени лица, пострадали лица, очевидци и т. н.). Данните, които се отнасят за тях, следва да се третират различно, със специфични гаранции, особено по отношение на тези лица, които не са заподозрени. Освен това той съдържа задължения за държавите-членки да разграничават данните според тяхната степен на точност и надеждност. Това е важна разпоредба, тъй като правоприлагащите органи използват и несигурни данни, основаващи се на предположения, а не непременно на факти. ЕНОЗД гледа на тези разпоредби като на важни гаранции, които не следва да бъдат заличени от предложението или определени като незапълнителни.
19. *Обработка на данните и ограничение по отношение на целта.* В становището от м. декември 2005 г. ЕНОЗД анализира необходимостта от по-добри законови разпоредби за по-нататъшното използване на данните, които се събират от определен орган за конкретна цел. Понастоящем безпокойството на ЕНОЗД по отношение на член 5 е свързано предимно с неговата позиция, че докато, от една страна, е необходимо да се разреши (по-нататъшна) обработка на данните за по-широки цели, от друга страна законът трябва да предвиди точни условия за тази обработка, за да предпази субекта на данните. ЕНОЗД предупреждава, че не трябва да се избират решения, които оставят въпроса да бъде решен изцяло съгласно националните закони или които не ограничават условията за по-нататъшна обработка в съответствие с Директива 95/46/ЕО и Конвенция 108 на Съвета на Европа ⁽²⁾. Що се отнася до обработката на специални категории данни: те се третират съгласно Директива 95/46/ЕО и Конвенция № 108, при обща забрана с изключения ⁽³⁾. ЕНОЗД е обезпокоен, че в рамковото решение общата забрана ще бъде заличена и че извършвайки това, изключението се превръща в правило. Такова решение не само че би било несъвместимо с Директива 95/46/ЕО, но също така не би било в съответствие и с Конвенция 108.

⁽¹⁾ Споразумение между Европейския съюз и Съединените американски щати относно обработката и предаването на данни от списъците с имената на пътниците от авиокомпаниите на Министерството на вътрешната сигурност на САЩ, ОВ L 298, стр. 29.

⁽²⁾ Виж: член 13, във връзка с член 6, параграф 1, точка б) на Директива 95/46/ЕО, и член 9, във връзка с член 5, алинея б) на Конвенция 108.

⁽³⁾ Виж: член 8 на Директива 95/46/ЕО и член 6 на Конвенция 108.

20. Обмен на данни с други органи и частни лица. Предложението на Комисията съдържа ограничения и специфични гаранции за обмена на информация с други органи, различни от полицейските и съдебните органи, частните организации и органите на трети страни. ЕНОЗД подчертава важността на такива специфични разпоредби по следните причини. На първо място, обменът на информация с тези „трети страни“ е свързан със специфични рискове (нарушаване на изискванията за сигурност, по-нататъшна обработка за различни цели и т. н.). На второ място, включването на трети страни в правоприлагането и в обработката на свързаната с правоприлагането информация се превръща във все по-рутинна дейност. Директива 2006/24/ЕО относно запазването на данни ⁽¹⁾, споразумението със Съединените щати за данните от списъците с имената на пътниците и тъй-нареченият казус Swift ⁽²⁾ са подходящи примери. На трето място, решението на Съда на Европейските общности относно списъците с имената на пътниците от 30 май 2006 г. ⁽³⁾ поражда сериозни съмнения относно защитата на личните данни, събирани от частни организации за търговски цели и обработвани по-късно за целите на правоприлагането.
21. Що се отнася до предаването на данни към и от други — публични или частни — организации в рамките на ЕС, важно е предложението да третира въпроса прецизно и да предложи решения, които са съвместими с Директива 95/46/ЕО. Тези решения трябва да гарантират, че последствията от структурата от стълбове — в частност несигурността при установяването на границата между двата стълба по отношение на обмена на лични данни между правоприлагащите органи и други организации — няма да навредят на ефективността на защитата.
22. Що се отнася до предаването на данни към и от трети страни, предложението на Комисията предвижда решение за адекватност от страна на Комисията. Ако то се окаже неприемливо за Съвета, в резултат на това всяка държава-членка ще взема самостоятелно решение относно адекватността, а в още по-лошия случай, ще предава данните без да проверява нивото на защита в третата страна. Липсата на хармонизирана система за обмен на лични данни с трети страни също така:
- би навредила на доверието между органите на държавите-членки, тъй като даден орган може да е по-малко склонен да споделя информация с орган в друга държава-членка, ако тази държава-членка също би могла да сподели тази информация с органи на трета страна ако липсват ясни гаранции;
 - би създавала заобиколни пътища. Ако орган от държава-членка не може да получи информация директно от друга държава-членка заради защитата, определена от рамковото решение, той може да поиска съдействие от орган на трета страна;
 - би дала възможност за форумна търговия с данни от страна на трети страни: тези органи могат да поискат информация в държавата-членка с най-ниски законови изисквания за предаване на данни.

ЕНОЗД счита, че е от съществено значение да бъдат въведени механизми, осигуряващи общи стандарти и координирани решения относно адекватността, също така и за да се спази Конвенция № 108 на Съвета на Европа (по-специално член 12 от нея) ⁽⁴⁾. Текстът на рамковото решение трябва да предвижда такива механизми.

23. ЕНОЗД разбира, че няколко държави-членки поставят под съмнение законовата основа за включването на разпоредба за обмена на лични данни с трети страни, в случаите, при които тези данни не се получават или предоставят от компетентните органи на друга държава-членка. Според ЕНОЗД няма основания да се поставя под съмнение тази законова основа. Примерите, дадени в становището от м. декември 2005 г., както и аргументите, споменати в предишния параграф, показват директната връзка между този обмен с трети страни и полицейското и съдебно сътрудничество съгласно член 29 на Договора за ЕС. Една разпоредба за обмен на лични данни с трети страни трябва да се разглежда като допълнителна и необходима разпоредба, за да се постигнат целите на член 29 ЕС във връзка с член 6 ЕС, в частност по-тясно сътрудничество на полицейските органи при спазване на основните права.

⁽¹⁾ Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. относно 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, ОВ L 105, стр. 54.

⁽²⁾ Виж Становище 10/2006 от 22 ноември 2006 г. на Работната група по защита на данните съгласно член 29 относно обработката на лични данни от Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).

⁽³⁾ Съдебно решение по дела C-317/04 и C-318/04.

⁽⁴⁾ Виж също по-точно: член 2 от допълнителен протокол (ратифициран от няколко държави-членки), който съответства на членове 25-26 от Директива 95/46/ЕО.

24. *Права на субектите на данни.* Субектът на данните има право да бъде информиран за обработката на лични данни, които се отнасят за него. Това право е свързано с принципа на безпристрастна и законна обработка на личните данни, който се спазва от рамковото решение и освен това е защитен съгласно Конвенция № 108 на Съвета на Европа, по-специално в членове 5 буква а) и 8 от него. Съществен елемент от това право е даването на тази информация *ex officio* от органа, контролиращ данните. Тъй като субектът на данните обикновено не знае и не би могъл да знае, че се обработва информация, която се отнася за него, би противоречало на характера на това право да се изисква молба от субекта на данните. Разбира се, има изключения за това право да бъдеш информиран, и е ясно, че тези изключения могат да изпълняват важна роля в областта на правоприлагането, тъй като информацията за криминалните разследвания може да попречи на самото разследване. Всяко решение, обаче, според което правото на информиране зависи от молба от субекта на данните, не би било приемливо и не би било съвместимо с Конвенция № 108 на Съвета на Европа.
25. ЕНОЗД подчертава, че *позицията на органите за защита на данните* следва да съответства на позицията, която им е дадена съгласно Директива 95/46/ЕО. Позицията е още по-важна в областта на полицейското и съдебното сътрудничество. Сътрудничеството между правоприлагащите органи с цел провеждане на ефективна борба срещу тероризма и други сериозни престъпления изисква обработка на лични данни, които често са с чувствителен характер, и изискват изключения за правата на субектите на данните (виж, например, предходната точка, относно правото да бъдеш информиран).
26. ЕНОЗД посочва на първо място необходимостта от ефективен надзор и контрол от органите по отношение на обработката на лични данни в рамките на приложното поле на това рамково решение, особено когато лични данни се обменят между държавите-членки в областта на полицейското сътрудничество. На второ място, трябва да се гарантира съвещателната роля на органите, в рамките на националната юрисдикция, както и в рамките на институционализираната рамка на органите за защита на данните — работната група от органи (съгласно директивата, известна като „Член 29 — Работна група“). Необходим е принос от страна на органите за защита на данните, с цел по-голямо съответствие между защитата съгласно този инструмент и защитата съгласно Директива 95/46/ЕО, за да се осигури също и на практическо ниво съответствие със законовите задължения и да се постигне пълна хармонизация между държавите-членки.
27. Член 24 от предложението на Комисията съдържа подробни правила относно *сигурността*, сравними с правилата, включени в конвенцията за Европол. ЕНОЗД предупреждава, че тези правила не трябва да бъдат заличавани от предложението. Хармонизираното ниво на сигурност е важно средство за увеличаване на доверието, за субектите на данни, както и между органите на държавите-членки.
28. В своето становище от м. декември 2005 г., ЕНОЗД препоръчва да се въведат специфични гаранции по отношение на *обработката на определени специфични категории данни*, например биометрични данни и ДНК профили. В областта на правоприлагането използването на тези категории данни става все по-важно, като това използване може да е свързано със специфични рискове за субекта на данни. Необходими са общи правила. ЕНОЗД съжалява, че тази препоръка не е била взета предвид от Съвета, поне не и със забележим резултат. ЕНОЗД настоява Комисията и Съветът да приемат предложение по този въпрос, независимо дали това ще е свързано с принципа за наличност.

Заклучение

29. ЕНОЗД препоръчва Съветът да отдели повече време за преговорите, за да се постигне резултат, който предлага достатъчна защита. Въпреки че ЕНОЗД признава важността на приемането на рамковото решение от Съвета в кратки срокове, той предупреждава, че бързината при вземането на решения не следва да води до понижаване на стандартите на защита.
30. Съгласуваността при защитата е от съществено значение, независимо от това къде, от кого или за каква цел се обработват личните данни. ЕНОЗД настоява Съветът да спазва ниво на защита, което да не е по-ниско от нивото на защита, определено от Директива 95/46/ЕО или дори под това на по-общо формулираната Конвенция № 108 на Съвета на Европа, която е задължителна за държавите-членки.
31. Общите правила за защита на данните следва да се прилагат по отношение на всички данни в областта на полицейското и съдебно сътрудничество, а не да се ограничават до трансграничния обмен между държавите-членки. В това становище се съдържат аргументи, показващи, че едно по-ограничено приложно поле е неефективно и, ако бъде въведено, би довело до допълнително усложняване и допълнителни разходи за органите и би навредило на правната сигурност на физическите лица.

32. Други съображения на ЕНОЗД:

- Специфичните разпоредби за качеството на данните в предложението на Комисията не следва да бъдат заличени от предложението или определени като незадължителни.
- Разпоредбите за по-нататъшното използване на данните и за специалните категории данни следва да са съвместими с Директива 95/46/ЕО и да са в съответствие с Конвенция № 108 на Съвета на Европа.
- Специфичните разпоредби за обмена на информация с други органи, различни от правоприлагащите органи в рамките на ЕС, не следва да се заличават в предложението, нито да бъдат ограничавани по отношение на приложното им поле. Що се отнася до обмена на данни с трети страни, следва да бъдат въведени поне механизми, осигуряващи общи стандарти и координирани решения относно адекватността, също и за да се спази Конвенция № 108 на Съвета на Европа. Текстът на рамковото решение трябва да предвижда такива механизми.
- Решения, според които правото на информиране зависи от молба от субекта на данните, не са приемливи и не са съвместими с Конвенция № 108 на Съвета на Европа.
- Позицията на органите за защита на данните следва да съответства на позицията, която им е дадена съгласно Директива 95/46/ЕО.
- Подробните правила относно сигурността, сравними с правилата, включени в конвенцията за Европол, не трябва да бъдат заличавани от предложението.
- Комисията и Съветът следва да приемат предложение относно обработката на специфични категории данни, например биометрични данни и ДНК профили, независимо дали това ще е свързано с принципа за наличност.

Съставено в Брюксел на 29 ноември 2006 г.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган за защита на
данните
