

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, както и относно предложение за решение на Съвета за възлагане на създадената с Регламент XX агенция на задачи, свързани с оперативното управление на ШИС II и ВИС в прилагане на дял VI от Договора за ЕС

(2010/C 70/02)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16 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 искането за становище в съответствие с член 28, параграф 2 от 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, изпратено на ЕНОЗД на 11 август 2009 г.⁽²⁾,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ — КОНТЕКСТ НА СТАНОВИЩЕТО

Описание на предложенията

1. На 24 юни 2009 г. Комисията прие законодателен пакет за създаване на агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Пакетът е съставен от предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на агенция и предложение за решение на Съвета за възлагане на агенцията на задачи,

свързани с оперативното управление на ШИС II и ВИС в прилагане на дял VI от Договора за ЕС⁽³⁾. Двете предложения са по-подробно разяснени в съобщение, прието на същата дата⁽⁴⁾. На 11 август 2009 г. предложенията и съобщението бяха изпратени на ЕНОЗД за консултация заедно с оценката на въздействието и обобщението на оценката на въздействието⁽⁵⁾.

2. Правното основание на предложения регламент се съдържа в дял IV от Договора за ЕО. Тъй като използването на ШИС II и ВИС за целите на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси понастоящем се основава на дял VI от Договора за ЕС, предложеният регламент се допълва от предложение за решение на Съвета, основано на дял VI от Договора за ЕС.

3. Съответните правни актове за създаването на ШИС II, ВИС и „Евродак“ възлагат на Комисията отговорността за оперативното управление на тези три системи⁽⁶⁾. В случая с ШИС II и ВИС посоченото по-горе е приложимо само в рамките преходен период, след изтичането на който отговорността по оперативното управление се поема от управителен орган. В съвместно изявление от 7 юни 2007 г. Европейският парламент и Съветът приканиха Комисията, след като извърши оценка на въздействието, съдържаща задълбочен анализ на алтернативите, да представи необходимите законодателни предложения, чрез които да се възложи на агенция дългосрочното оперативное управление на ШИС II и ВИС⁽⁷⁾. Посочените по-горе предложения бяха направени в резултат на отправеното искане.

⁽³⁾ Вж. COM(2009) 293 окончателен и COM(2009) 294 окончателен.

⁽⁴⁾ Вж. COM(2009) 292 окончателен.

⁽⁵⁾ Вж. SEC(2009) 836 окончателен и SEC(2009) 837 окончателен.

⁽⁶⁾ Вж. член 15 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 относно ШИС II (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4), член 26 от Регламент (ЕО) № 767/2008 относно ВИС (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 60) и член 13 от Регламент (ЕО) № 2725/2000 (ОВ L 316, 15.12.2000 г., стр. 1).

⁽⁷⁾ Вж. съвместното изявление от 7 юни 2007 г., приложено към законодателната резолюция на Парламента от 7 юни 2007 г. относно предложението регламент за ВИС.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

4. Агенцията, която се създава с предложения регламент, всъщност ще носи отговорност за оперативното управление на ШИС II и ВИС, но също и за „Евродак“, а евентуално и на други широкомащабни информационни системи. Упоменаването на „други широкомащабни информационни системи“ ще бъде разгледано в точки 28—31 от настоящото становище. Съгласно преамбула на предложения регламент три широкомащабни информационни системи, а евентуално и други системи, се поставят под управлението на една агенция от съображения за постигане на синергии, за осъществяване на икономии от мащаба, за създаване на критична маса и за осигуряване на възможно най-високото равнище на използване на капитала и човешките ресурси ⁽⁸⁾.
5. Предложеният регламент създава регулаторна агенция, която има правна, административна и финансова автономия и притежава правосубектност. Агенцията ще изпълнява задачите, възложени на управителния орган (или Комисията), както е посочено в правните актове за създаването на ШИС II, ВИС и „Евродак“. Освен това агенцията осъществява мониторинг в областта на научноизследователската дейност и при конкретно искане на Комисията изпълнява пилотни схеми за разработването и/или оперативното управление на широкомащабни информационни системи в прилагане на дял IV от Договора за ЕО и евентуално за по-широките цели на областта на свободата, сигурността и правосъдието като цяло (вж. точки 28—31 по-долу).
6. Административната и управленска структура на агенцията ще се състои от управителен съвет, съставен от по един представител на всяка държава-членка и двама представители на Комисията, изпълнителен директор, назначаван от управителния съвет, и консултативни групи, които предоставят на управителния съвет експертна помощ във връзка със съответните информационни системи. Понастоящем в предложението са предвидени три консултативни групи за ШИС II, ВИС и „Евродак“.
7. С предложеното решение на Съвета на агенцията се възлагат задачите, поверени на управителния орган в съответствие с Решение 2007/533/ПВР на Съвета относно ШИС II и Решение 2008/633/ПВР на Съвета относно ВИС ⁽⁹⁾. Освен това с предложеното решение на Европол се предоставя статут на наблюдател на заседанията на управителния съвет на агенцията, когато се обсъжда въпрос, свързан с ШИС II или ВИС. Европол може също да назначава представител в консултативните групи за ШИС II и ВИС ⁽¹⁰⁾. Евроюст също има статут на наблюдател и може да назначава представител в консултативната група, но само във връзка с ШИС II.

⁽⁸⁾ Вж. съображение 5 от предложения регламент.

⁽⁹⁾ ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63 и ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 129.

⁽¹⁰⁾ Ако след приемането на предложеното решение на Съвета относно исканията за сравняване с данни, съхранявани в „Евродак“, от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането (вж. COM(2009) 344 окончателен) на Европол се предостави достъп до „Евродак“, той вероятно ще има същите права и по отношение на „Евродак“. Вж. критичното становище на ЕНОЗД от 7 октомври 2009 г. във връзка с предложеното решение на Съвета. http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-07_Access_Eurodac_EN.pdf

Консултация с ЕНОЗД

8. ЕНОЗД приветства факта, че към него се обръщат за становище по този въпрос, и препоръчва то да бъде упоменато в съображенията на предложението, подобно на редица други законодателни текстове, по които е била поискана консултация с ЕНОЗД в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.
9. Преди приемането на предложението с ЕНОЗД е проведена неофициална консултация. ЕНОЗД приветства тази неформална консултация и изразява задоволство, че повечето от неговите забележки са взети предвид в окончателното предложение.
10. Очевидно ЕНОЗД следи отблизо развитието на въпроса за създаването на агенция, която ще поеме отговорност за правилното функциониране и сигурността на бази данни като ШИС II, ВИС и „Евродак“, които съдържат големи количества лични данни. Както ще стане ясно по-нататък в становището, ЕНОЗД не е против създаването на такава агенция, при условие че някои възможни рискове, които могат да са от голямо значение за неприкосновеността на личния живот на физическите лица, бъдат разгледани с необходимото внимание в основния(те) законодателен(ни) акт(ове).
11. Преди тази гледна точка да бъде по-подробно разяснена в точка III и точка IV, в точка II ЕНОЗД ще направи анализ на въздействието, което ще има върху направените предложения влезият в сила на 1 декември 2009 г. Договор от Лисабон. В точка V ЕНОЗД ще направи коментар по някои конкретни разпоредби на двете предложения.

II. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

12. Правната структура на Европейския съюз се измени значително с влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Особено в областта на свободата, сигурността и правосъдието, компетентността на ЕС беше разширена, а законодателните процедури — адаптирани. ЕНОЗД направи анализ на въздействието на промените в Договорите върху разглежданите предложения.
13. Правните основания, посочени в предложението за регламент, са член 62, параграф 2, буква а), член 62, параграф 2, буква б), подточка ii), член 63, параграф 1, буква а), член 63, параграф 3, буква б) и член 66 от Договора за ЕО. Текстът на тези членове е до голяма степен отразен в член 77, параграф 1, буква б), член 77, параграф 2, букви а) и б), член 78, параграф 2, буква д), член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на ЕС. Законодателната процедура, която следва да се приложи за приемането на мерки на посочените правни основания, няма да се промени; приложимата процедура е била процедурата за съвместно вземане на решение, като тя ще остане приложима, но вече ще се нарича „обикновена законодателна процедура“. Въздействието на изменените договори върху правното основание и върху законодателната процедура за предложениия регламент следователно изглежда ограничено.

14. Членовете, на които понастоящем се основава предложението за решение на Съвета, са член 30, параграф 1, букви а) и б) и член 34, параграф 2, буква в) от Договора за ЕС. В новите договори член 34 от Договора за ЕС е отменен. Член 30, параграф 1, буква а) е заменен с член 87, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на ЕС, който създава основание да се приемат мерки, свързани със събирането, съхраняването, обработването, анализа и обмена на подходяща информация, в съответствие с обикновената законодателна процедура. Член 30, параграф 1, буква б) от Договора за ЕС, в който се разглежда оперативното сътрудничество между компетентните органи, е заменен с член 87, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС, който предвижда специална законодателна процедура, а именно Съветът да действа с единодушие след консултация с Европейския парламент. Тъй като двете законодателни процедури са несъвместими, член 87, параграф 2, буква а) и член 87, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС вече не могат да дават комбинирано правно основание за решението на Съвета. Следователно трябва да се направи избор.
15. ЕНОЗД смята, че член 87, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на ЕС може да бъде единственото правно основание на предложената мярка. Това би трябвало да бъде предпочитаният вариант, тъй като използването на обикновената законодателна процедура предполага пълноценното участие на Европейския парламент и гарантира демократична легитимност на решението⁽¹¹⁾. Във връзка с това трябва да се подчертае фактът, че предложението разглежда създаването на агенция, която ще поеме отговорност за защитата на лични данни, произтичаща от основно право, признато в член 16 от Договора за функционирането на ЕС и член 8 от Хартата на основните права, която стана обвързваща от 1 декември 2009 г.
16. Ако член 87, параграф 2, буква а) се приеме като единствено правно основание, това ще даде възможност на Комисията да обедини двете предложения в един акт за създаване на агенцията — регламент, който да бъде приет в съответствие с обикновената законодателна процедура.
17. При всички положения ЕНОЗД приканва Комисията своевременно да внесе по-голяма яснота по този въпрос.

III. СЪЗДАВАНЕТО НА АГЕНЦИЯ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ЗАЩИТАТА НА ДАННИТЕ

18. Както бе посочено в точка 3 по-горе, Европейският парламент и Съветът приканиха Комисията да направи анализ на алтернативите и да представи необходимите законодателни предложения, чрез които да се възложи на агенция дългосрочното оперативното управление на ШИС II и ВИС. Комисията добави и „Евродак“. В оценката на въздействието Комисията разгледа пет варианта за оперативното управление на трите системи:
- запазване на настоящото положение, а именно управлението се осъществява от Комисията, като по отношение на ШИС II и ВИС се възлагат задачи на две държави-членки (Австрия и Франция),
 - същото положение като вариант едно, но с допълнението, че оперативното управление на „Евродак“ се възлага на органите на държавите-членки,
 - създаване на нова регулаторна агенция,
 - прехвърляне на оперативното управление на Frontex,
 - прехвърляне на оперативното управление на ШИС II на Европол, като Комисията продължи да управлява ВИС и „Евродак“.
19. В рамките на правния анализ Комисията направи сравнение на възможностите, които тези различни структури ще предоставят за ефективното спазване на основните права и свободи, и по-конкретно за защитата на личните данни. Направено беше заключението, че предпочитаните варианти в това отношение са варианти 3 и 4⁽¹²⁾. По отношение на първите два варианта Комисията изтъкна възможните затруднения във връзка с надзора от страна на ЕНОЗД, които бяха обсъдени в хода на разработването на ШИС II. Пак във връзка с тези варианти Комисията изтъкна проблемното положение по отношение на отговорността, произтичаща от член 288 от Договора за ЕО (понастоящем член 340 от Договора за функционирането на ЕС), при възникване на спорове относно операции, извършвани от национален персонал.
20. ЕНОЗД е съгласен с Комисията, че от гледна точка на надзорната дейност на ЕНОЗД е за предпочитане да има една европейска структура, която да поеме отговорност за оперативното управление на широкомащабни информационни системи като ШИС II, ВИС и „Евродак“. Освен това създаването на една централизирана структура ще внесе яснота по въпросите за отговорността и приложимото право. Регламент (ЕО) № 45/2001 ще бъде приложим за всички дейности на подобна европейска структура.
21. Следващият въпрос обаче е коя и каква трябва да бъде тази европейска структура. Комисията обсъди създаването на нова агенция и използването на две действащи структури, а именно Frontex и Европол. Налице е сериозен аргумент против оперативното управление на широкомащабни информационни системи от Frontex или Европол, тъй като при изпълнението на задачите си Frontex и Европол имат собствен интерес от използването на лични данни. Достъпът на Европол до ШИС II и ВИС е вече предвиден, като понастоящем се обсъжда законодателен акт за достъп

⁽¹¹⁾ В решението по делото Titanium Dioxide, Съдът на ЕО придале особена тежест на участието на Европейския парламент в процеса на вземане на решение. Вж. решение на Съдът на ЕО от 11 юни 1991 г., *Комисия/Свет*, дело C-300/89, [ECR] 1991, стр. I-2867, точка 20.

⁽¹²⁾ Вж. оценката на въздействието, стр. 32.

на Европол до „Евродак“⁽¹³⁾. ЕНОЗД изразява становището, че е за предпочитане вариант, при който оперативното управление на широкомащабни информационни системи като ШИС II, ВИС и „Евродак“ се възлага на независима структура, която няма да преследва собствен интерес при използването на базите данни. Това намалява риска за злоупотреба с данните. Във връзка с това ЕНОЗД би желал да посочи основния принцип при защитата на данните, а именно ограничаването на целите, като този принцип изисква личните данни да не бъдат използвани за цели, несъвместими с целите, за които данните са били първоначално обработени⁽¹⁴⁾.

22. Един от вариантите, който не беше обсъден от Комисията, е самата Комисия да осъществява оперативното управление на системите, без делегиране на национално равнище. Подобен е и вариантът да се създаде изпълнителна агенция вместо регулаторна агенция. Въпреки че от гледна точка на защитата на данните няма сериозни аргументи против варианта Комисията сама да извършва тази дейност (самата Комисия не е потребител на тези системи), ЕНОЗД вижда практическите ползи от създаването на отделна агенция. Освен това ЕНОЗД приветства избрания вариант агенцията да бъде регулаторна, а не изпълнителна, тъй като в този случай агенцията не може да бъде създадена и обхванат ѝ на дейност не може да бъде определен единствено въз основа на решение на Комисията. Агенцията ще бъде създадена въз основа на регламент, който се приема в съответствие с обикновената законодателна процедура и следователно е предмет на демократично решение.
23. ЕНОЗД осъзнава преимуществата на създаването на независима регулаторна агенция. Въпреки това ЕНОЗД би желал да подчертае, че такава агенция следва да се създаде само при условие че обхванат на дейността ѝ и нейните отговорности са ясно определени.

IV. ДВЕ ОБЩИ ОПАСЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СЪЗДАВАНЕТО НА АГЕНЦИЯТА

24. В хода на законодателните и обществените дебати по това предложение бяха изразени опасения във връзка с евентуалното създаване на агенция за повсеместно наблюдение („big brother agency“). Това е свързано с възможността за „изместване на функциите“, но също и с въпроса за оперативната съвместимост на различните информационни системи. Тези два въпроса ще бъдат разгледани в настоящата точка от становището.
25. Преди това ЕНОЗД би желал да посочи — като основно предположение — че рискът от грешки или неправомерно използване на лични данни може да нарасне, когато управлението на още широкомащабни информационни системи бъде възложено на един и същ оперативен мениджър. Поради тази причина общият брой широкомащабни информационни системи, управлявани от една и съща агенция,

следва да се ограничи доотолкова, че да продължи да се гарантира достатъчна защита на данните. С други думи отправната точка не следва да бъде оперативното управление на възможно най-голям брой широкомащабни информационни системи да бъде възложено на една агенция.

IV.1. Изместване на функциите

26. В настоящия контекст опасенията във връзка с изместването на функциите се отнасят към идеята, че новата агенция ще може по собствена инициатива да създава и комбинира вече съществуващи и нови широкомащабни информационни системи до степен, която не може да се предвиди в момента. ЕНОЗД смята, че изместването на функциите на агенцията може да се избегне, ако, първо, обхванат на (евентуалните) дейности на агенцията е ограничен и ясно определен в основния правен акт, и второ, се гарантира, че всяко разширяване на обхвата ще се основава на демократична процедура за вземане на решение, която по принцип е обикновената законодателна процедура.
27. Що се отнася до ограничаването на обхвата на (евентуалните) дейности на агенцията, в член 1 от разглежданото предложение се посочва оперативното управление на ШИС II, ВИС и „Евродак“, както и „разработването и управлението на други широкомащабни [информационни] системи в прилагане на дял IV от Договора за ЕО“. По отношение на определянето на обхвата последната част извежда на преден план три въпроса: какво се има предвид под „разработване“, какво се има предвид под „широкомащабни информационни системи“ и какво означава „в прилагане на дял IV от Договора за ЕО“? Тези три въпроса ще бъдат разгледани по-надолу в обратния ред.

Какво означава „в прилагане на дял IV от Договора за ЕО“?

28. Формулировката „в прилагане на дял IV от Договора за ЕО“ поставя ограничения по отношение на широкомащабните информационни системи, за които може да се възложи отговорност на агенцията. ЕНОЗД отбелязва обаче, че тази формулировка предполага обхванат на евентуалните дейности да бъде по-ограничен отколкото сочи смисълът на заглавието на предложението регламент, съображение (4) и съображение (10). Тези текстове се различават от член 1 в смисъл, че те определят по-широк обхват: в тях се упоменава „областта на свободата, сигурността и правосъдието“ вместо една по-ограничена област на компетентност, както е посочено в дял IV от Договора за ЕО (визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на лица).
29. Разликата между дял IV от Договора за ЕО и по-широкото понятие „област на свободата, сигурността и правосъдието“ (което включва също дял VI от Договора за ЕС) е отчетена в член 6 от предложението за регламент, като в параграф 1 от него се предвижда възможност агенцията да изпълнява пилотни схеми за разработването и/или оперативното управление на широкомащабни информационни системи в

⁽¹³⁾ Вж. във връзка с това Становището на ЕНОЗД от 7 октомври 2009 г., посочено в бележка под линия 10.

⁽¹⁴⁾ Вж. член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

прилагане на дял IV от Договора за ЕО, а в параграф 2 — възможност агенцията да изпълнява пилотни схеми, свързани с други широкомащабни информационни системи, в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Строго погледнато член 6, параграф 2 не е в съответствие с член 1 от предложението за регламент.

30. Трябва да се разреши противоречието между член 1 и заглавието на предложението регламент, както и между член 1 и съображения (4) и (10) и член 6, параграф 2. Във връзка с основното предположение, направено в точка 25 по-горе, ЕНОЗД смята, че на този етап е препоръчително в действителност областта на компетентност да се ограничи до широкомащабните информационни системи в прилагане на дял IV от Договора за ЕО. С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. това предполага ограничаване до областите на политиката, посочени в глава 2, дял V от Договора за функционирането на ЕС. След като агенцията придобие опит и след положителна оценка на функционирането ѝ (вж. член 27 от предложението и коментарите в точка 49 по-долу) текстът на член 1 би могъл евентуално да се разшири, така че да обхване цялата област на свободата, сигурността и правосъдието, доколкото това решение се основава на обикновената законодателна процедура.
31. Въпреки това, ако законодателят реши да избере варианта с обхвата, което може да се предположи предвид заглавието и съображения (4) и (10), следва да се изясни друг въпрос във връзка с член 6, параграф 2. За разлика от параграф 1 на член 6, параграф 2 не уточнява, че изпълнението на пилотни схеми е за разработването и/или оперативното управление на широкомащабни информационни системи. Преднамерената разлика между двата параграфа и липсата на допълнително уточнение във втория параграф повдига въпроса какво всъщност се опитва да постигне Комисията. Означава ли това, че пилотните схеми, посочени в параграф 1, следва да включват оценка на възможното разработване и оперативното управление от новата агенция и че тази оценка не е част от пилотните схеми в параграф 2? Ако това е така, то следва в текста да се внесат допълнителни пояснения, тъй като заличаването на уточнението не изключва прилагането и оперативното управление на тези системи от агенцията. Ако Комисията е имала предвид нещо друго, това също следва да бъде изяснено.

Какво е широкомащабна информационна система?

32. Понятието „широкомащабна информационна система“ е доста спорно. Няма общо виждане по въпроса кои системи следва да се считат за широкомащабни информационни системи и кои не. Тълкуването на понятието има съществени последици за обхвата на евентуалните бъдещи дейности на агенцията. Общото между трите широкомащабни информационни системи, които са изрично посочени в предложението, е съхраняването на данни в централизирана база данни, за която (понастоящем) отговорност носи Комисията. Не е ясно дали евентуалните бъдещи действия на агенцията ще бъдат ограничени до широкомащабните информационни системи, които се характеризират с посоченото по-горе, или могат да включват и децентрализираните системи, при които отговорността на Комисията се ограничава до разработването и поддържането на обща инфраструктура за такава система, напр. системата

„Прюм“ и Европейската информационна система за съдимост (ECRIS) ⁽¹⁵⁾. За да се избегнат евентуални недоразумения в бъдеще, ЕНОЗД приканва законодателя да изясни понятието широкомащабни информационни системи във връзка със създаването на агенцията.

Какво се има предвид под „разработване“ на широкомащабни информационни системи?

33. Наред с оперативното управление на широкомащабни информационни системи, агенцията ще изпълнява също задачите, посочени в член 5 (мониторинг на научноизследователската дейност) и член 6 (пилотни схеми). Първото включва мониторинг на научноизследователската дейност в тази област и докладване на Комисията за това. Дейностите във връзка с пилотните схеми са изпълнение на пилотни схеми за разработването и/или оперативното управление на широкомащабни информационни системи (вж. и коментарите в точка 31 по-горе). Член 6 определя как следва да се тълкува понятието „разработване“. Употребата на понятието в член 1 създава впечатлението, че агенцията би могла да носи отговорност за разработването на широкомащабни информационни системи по собствена инициатива. Това обаче е изключено предвид формулировката на член 6, параграфи 1 и 2. Там се посочва ясно, че агенцията може да го направи „при специално и конкретно искане на Комисията“. С други думи Комисията е тази, която може да поеме инициатива за разработването на нови широкомащабни информационни системи. Всяко решение за действително създаване на нова широкомащабна информационна система следва, разбира се, да се основава на законодателните процедури, предвидени в Договора за функционирането на ЕС. За да стане формулировката на член 6 от предложението регламент по-категорична, законодателят би могъл да добави думата „единствено“ в началото на член 6, параграфи 1 и 2.

В обобщение

34. Както беше посочено, рискът от изместването на функциите може да се избегне, ако, първо, обхватът на (евентуалните) дейности на агенцията е ограничен и ясно определен в основния правен акт и, второ, се гарантира, че всяко разширяване на обхвата ще се основава на демократична процедура за вземане на решения, която принципно е обикновената законодателна процедура. Разглежданият текст вече съдържа уточнения, които ограничават риска от изместване на функциите.
35. Въпреки това има известна неяснота по отношение на точния обхват на евентуалните бъдещи дейности на агенцията. Законодателят следва, на първо място, да изясни и съзнателно да реши дали обхватът на дейностите е ограничен до глава 2, дял V от Договора за функционирането на Европейския съюз или дали той евентуално следва

⁽¹⁵⁾ За системата „Прюм“ вж. решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 1 и ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 12), и становища на ЕНОЗД от 4 април 2007 г. (ОВ С 169, 21.7.2007 г., стр. 2) и от 19 декември 2007 г. (ОВ С 89, 10.4.2008 г., стр. 1). За ECRIS вж. Решение 2009/316/ПВР на Съвета от 6 април 2009 г. за създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) (ОВ L 93, 7.4.2009 г., стр. 33) и Становище на ЕНОЗД от 16 септември 2008 г. (ОВ С 42, 20.2.2009 г., стр. 1).

да включва всички широкомащабни информационни системи, разработени в областта на свободата, сигурността и правосъдието. На второ място, законодателят следва да изясни понятието широкомащабни информационни системи в тази рамка и да посочи ясно кога то е ограничено до широкомащабни информационни системи, които се характеризират със съхраняването на данни в централизирана база данни, за която отговорност носи Комисията или агенцията. На трето място, въпреки че член 6 вече изключва възможността за разработването на нови информационни системи от агенцията по собствена преценка, текстът на член 6 може да стане по-категоричен, като се добави думата „единствено“ към параграфи 1 и 2, ако последният бъде запазен.

IV.2. Оперативна съвместимост

36. Понятието „оперативна съвместимост“ не е недвусмислено. ЕНОЗД стигна до този извод в коментарите си от 10 март 2006 г. по Съобщението на Комисията относно оперативна съвместимост на европейските бази данни⁽¹⁶⁾. По отношение на новата агенция понятието оперативна съвместимост трябва да се тълкува като включващо риска, че при поставянето на няколко широкомащабни информационни системи под оперативното управление на една агенция, за всички системи ще се използва сходна технология и следователно свързването им ще бъде лесно. По принцип ЕНОЗД споделя това опасение. В коментарите си от 10 март 2006 г. ЕНОЗД посочи, че технически осъществимата възможност за свързване на различни широкомащабни информационни системи представлява мощен стимул това да се направи в действителност. Това е основателна причина още веднъж да се подчертае значението на правилата за защита на данните. Поради тази причина ЕНОЗД подчертава, че оперативната съвместимост на широкомащабните информационни системи е възможна единствено при пълно зачитане на принципите за защита на данните, и по-конкретно при пълно зачитане на посочения по-горе принцип за ограничаване на целите (вж. точка 21 по-горе).
37. Не е задължително обаче възможните стимули за постигане на оперативна съвместимост между широкомащабни информационни системи при използването на технология, която улеснява свързването, да са свързани със създаването на нова агенция. И без такава агенция системите могат да се разработят по подобен начин, което да ги направи оперативно съвместими.
38. Независимо от избора на структура за оперативно управление, оперативната съвместимост трябва да бъде възможна единствено ако е в съответствие с правилата за защита на данните, като съответното решение следва да се основава на обикновената законодателна процедура. От предложението за регламент става ясно, че решението за оперативна съвместимост между широкомащабните информационни системи не може да бъде взето от агенцията (вж. и анализа в точка 33 по-горе). Дори нещо повече, както се посочва в Съобщението на Комисията от 11 март 2008 г. относно европейските агенции, Комисията няма право да делегира на агенциите правомощия за приемане на общи регулаторни мерки⁽¹⁷⁾. Докато не се вземе такава

решение, агенцията се задължава да въведе необходимите мерки за сигурност, за да предотврати евентуално свързване на широкомащабните информационни системи под нейно управление (относно мерките за сигурност вж. също точки 46 и 47).

39. Оперативната съвместимост (планирана или предвиждана в бъдеще) би могла да бъде част от искането на Комисията към агенцията да изпълнява пилотни схеми за разработването и/или оперативното управление на широкомащабни информационни системи, както е посочено в член 6 от предложението за регламент. Това повдига въпроса каква процедура ще следва Комисията, за да поиска от агенцията да изпълни такава пилотна схема. При всички обстоятелства искането на Комисията следва да се основава най-малкото на предварителна оценка за това дали самата широкомащабна информационна система, и по-конкретно оперативната съвместимост, съответства на изискванията за защита на данните, и в по-общ смисъл — на правните основания за създаването на тези системи. Нещо повече, задължителната консултация с Европейския парламент и с ЕНОЗД може да бъде част от процедурата по това искане. Във всеки случай съответното искане на Комисията до агенцията следва да бъде достъпно за всички заинтересовани страни, включително Европейския парламент и ЕНОЗД. ЕНОЗД настойчиво приканва законодателя да изясни тази процедура.

V. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

Съображение (16) и член 25 от предложения регламент: позовавания на Регламент (ЕО) № 45/2001

40. Предложеният регламент създава независима регулаторна агенция, която притежава правосубектност. В съображение (6) от предложения регламент се посочва, че е необходимо да бъде създадена такава агенция, тъй като управителният орган следва да има правна, административна и финансова автономия. Както вече беше посочено в точка 20 по-горе, създаването на една централизирана структура внася яснота по въпросите за отговорността и приложимото право.
41. Член 25 от предложението за регламент потвърждава, че обработването на информация от агенцията е предмет на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001. В съображение (16) освен това се подчертава, че това означава, че ЕНОЗД разполага с правомощия за получаване от агенцията на достъп до цялата необходима информация за своите разследвания.
42. ЕНОЗД изразява задоволството си от факта, че по такъв начин се акцентира върху приложимостта на Регламент (ЕО) № 45/2001 към дейността на новата агенция. В предложението за решение на Съвета няма позоваване на Регламент (ЕО) № 45/2001, макар да е ясно, че агенцията също ще бъде обвързана от разпоредбите на този регламент, когато базата данни се използва за дейности, попадащи в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. С влизането в сила на Договора от Лисабон и ако законодателят реши да се придържа към разделянето на двата правни инструмента (вж. коментарите в точка II по-горе), няма основания позоваване на Регламент (ЕО) № 45/2001 да не бъде включено и в съображенията и/или разпоредбите на Решението на Съвета.

⁽¹⁶⁾ Коментарите на ЕНОЗД от 10 март 2006 г. могат да бъдат намерени на: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2006/06-03-10_Interoperability_EN.pdf

⁽¹⁷⁾ COM(2008) 135 окончателен, стр. 5.

Член 9, параграф 1, буква о) от предложениния регламент: длъжностно лице за защита на данните

43. ЕНОЗД изразява задоволството си и от факта, че в член 9, параграф 1, буква о) от предложениния регламент изрично е посочено назначаването на длъжностно лице за защита на данните. ЕНОЗД желае да изтъкне колко е важно длъжностното лице за защита на данните да бъде назначено на ранен етап, като се има предвид становището на ЕНОЗД относно длъжностните лица за защита на данните ⁽¹⁸⁾.

Член 9, параграф 1, букви и) и й) от предложениния регламент: годишна работна програма и годишен отчет

44. По силата на Регламент (ЕО) № 45/2001 и на правните актове за създаване на информационни системи, ЕНОЗД има надзорни правомощия по отношение на агенцията. Тези правомощия, изброени в член 47 от Регламент (ЕО) № 45/2001, се отнасят главно за ситуации, когато правилата за защита на данните вече са били нарушени. ЕНОЗД има интерес да бъде редовно уведомяван относно дейностите на агенцията, като получава информацията не само впоследствие, а също и предварително. Понастоящем в отношенията си с Комисията ЕНОЗД е установил практика, която защита този интерес. ЕНОЗД се надява, че с новосъздадената агенция също ще се установи такова успешно сътрудничество. Във връзка с това ЕНОЗД препоръчва на законодателя да включи ЕНОЗД в списъка на тези, на които се изпращат годишната работна програма и годишният отчет за дейността, посочени в член 9, параграф 1, букви и) и й) от предложениния регламент.

Член 9, параграф 1, буква с) от предложениния регламент: одит от ЕНОЗД

45. Член 9, параграф 1, буква с) от предложениния регламент съдържа разпоредби за доклада на ЕНОЗД във връзка с одита, извършван съгласно член 45 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 относно ШИС II и член 42, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 767/2008 относно ВИС. Настоящата формулировка създава впечатлението, че агенцията има пълна свобода на действие що се отнася до последващите одита мерки, включително възможността изобщо да не следва препоръките. Въпреки че агенцията може да направи коментари по доклада и ще има свободата да реши как да изпълни препоръките на ЕНОЗД, изборът изобщо да не следва препоръките не е допустим. Във връзка с това ЕНОЗД предлага този член да бъде заличен или формулировката „и взема решение за предприемането на последващи действия“ да бъде заменена с: „и взема решение относно най-подходящия начин за прилагане на препоръките в резултат на одита“.

Член 9, параграф 1, буква н), член 14, параграф 6, буква ж) и член 26 от предложениния регламент: правила за сигурност

46. Предложениния регламент гласи, че изпълнителният директор представя за приемане от управителния съвет проекти на необходимите мерки за сигурност, включително план за сигурност (вж. член 14, параграф 6, буква ж) и член 9,

параграф 1, буква н)). Сигурността се разглежда и в член 26, който засяга правилата за сигурност относно защитата на класифицирана информация и неклассифицирана чувствителна информация. Направено е позоваване на Решение 2001/844/ЕО, ЕОВС, Евратом ⁽¹⁹⁾ на Комисията от 29 ноември 2001 г., а във втория параграф са посочени принципите за сигурност относно обработката на неклассифицирана чувствителна информация така, както тези принципи са приети и се прилагат от Европейската комисия. Освен коментарите, които ще бъдат направени в следващата точка, ЕНОЗД препоръчва на законодателя да включи и във втория параграф позоваване на конкретни документи, тъй като настоящата му формулировка е доста неясна.

47. ЕНОЗД желае да изтъкне факта, че базисните правни актове относно ШИС II, ВИС и „Евродак“ съдържат подробни разпоредби във връзка със сигурността. Не е очевидно, че тези конкретни правила са изцяло идентични или напълно съвместими с правилата, посочени в член 26. Тъй като планът за сигурност следва да гарантира най-високата степен на сигурност, ЕНОЗД препоръчва на законодателя да измени член 26, като разшири обхвата на разпоредбата, с цел правилата за сигурност да бъдат разгледани по-общо и да се включи позоваване на съответните разпоредби от правните актове относно трите широкомащабни информационни системи. Това следва да е предшествано от оценка на това доколко посочените правила са сходни и съвместими. Освен това следва да се установи и връзка между тази разпоредба с разширен обхват и член 14, параграф 6, буква ж) и член 91 параграф 1, буква н), които разглеждат разработването и приемането на мерки за сигурност и план за сигурност.

Член 7, параграф 4 и член 19 от предложениния регламент: установяване на агенцията

48. ЕНОЗД съзнава, че решението относно седалището на агенцията, както е предвидено в член 7, параграф 4, е до голяма степен политическо. Все пак ЕНОЗД препоръчва, във връзка с член 19, който съдържа разпоредби относно споразумението за седалището, изборът на седалище да се основава на обективни критерии, например съществуващите възможности за настаняване, като е необходима една сграда, в която да се помещава единствено агенцията, и възможностите да се гарантира сигурността на сградата.

Член 27 от предложениния регламент: оценка

49. Член 27 от предложениния регламент постановява, че в срок от три години от датата, на която агенцията е поела своите отговорности, и на всеки пет години след това управителният съвет възлага да се извърши независима външна оценка въз основа на критерии, изготвени от управителния съвет след консултация с Комисията. За да се гарантира, че защитата на данните е част от тези критерии, ЕНОЗД препоръчва на законодателя изрично да посочи това в първия параграф. Освен това ЕНОЗД приканва законодателя да уточни заинтересованите страни, посочени в параграф 2, в неограничителен списък, и да включи ЕНОЗД. ЕНОЗД препоръчва на законодателя да включи ЕНОЗД и в списъка с институциите, които получават документите, посочени в параграф 3.

⁽¹⁸⁾ Становище на ЕНОЗД от 28 ноември 2005 г. на адрес: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/PositionP/05-11-28_DPO_paper_EN.pdf

⁽¹⁹⁾ ОВ L 317, 3.12.2001 г., стр. 1.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

50. Като предварителна забележка ЕНОЗД подчертава, че е невъзможно предложеното решение на Съвета да бъде основано на два члена от Договора за функционирането на ЕС, които съответстват на двата члена от Договора за ЕС — настоящото правно основание на предложението. ЕНОЗД приканва Комисията да внесе яснота по въпроса и да обмисли варианта да използва като правно основание член, който предоставя по-големи правомощия на Европейския парламент, както и да разгледа възможността да обедини двете предложения в един регламент.
51. ЕНОЗД направи анализ на различните варианти за оперативното управление на ШИС II, ВИС и „Евродак“ и вижда преимуществата от създаване на регулаторна агенция за оперативното управление на някои широкомащабни информационни системи. ЕНОЗД подчертава обаче, че такава агенция следва да се създаде само при условие че обхватът на дейността ѝ и нейните отговорности са ясно определени.
52. ЕНОЗД разгледа две общи опасения от значение за защитата на данните, свързани със създаването на агенция: риска от изместване на функциите и последиците за оперативната съвместимост на системите.
53. ЕНОЗД е на мнение, че рискът от изместването на функциите може да се избегне, ако, първо, обхватът на (евентуалните) дейности на агенцията е ограничен и ясно определен в основния правен акт и, второ, се гарантира, че всяко разширяване на обхвата ще се основава на демократична процедура за вземане на решения. ЕНОЗД отбелязва, че разглежданите предложения вече съдържат подобни уточнения, но продължава да има и известна неяснота. Във връзка с това ЕНОЗД препоръчва на законодателя:
- да изясни и съзнателно да реши дали обхватът на дейностите на агенцията да бъде ограничен до глава 2, дял V от Договора за функционирането на ЕС, или дали той евентуално следва да включва всички широкомащабни информационни системи, разработени в областта на свободата, сигурността и правосъдието,
 - да изясни понятието широкомащабни информационни системи във връзка със създаването на агенцията и да посочи ясно кога то е ограничено до такива системи, които се характеризират със съхраняването на данни в централизирана база данни, за която отговорност носи Комисията или агенцията,
 - да направи текста на член 6 още по-категоричен, като добави думата „единствено“ към параграфи 1 и 2, ако последният бъде запазен.
54. По принцип ЕНОЗД има опасения относно неясноти в по-нататъшните действия, свързани с евентуалната оперативна съвместимост на широкомащабни информационни системи. Въпреки това ЕНОЗД не смята, че създаването на агенция е най-рисковият фактор в това отношение. ЕНОЗД отбелязва, че агенцията няма да може да взема решения относно оперативната съвместимост по собствена инициатива. ЕНОЗД насърчава законодателя, в контекста на предложените пилотни схеми, да изясни процедурата, която трябва да следва Комисията при отправяне на искане за пилотна схема. Според ЕНОЗД тази процедура следва да включва оценка на възможното въздействие на инициативите, разработени в отговор на такова искане, върху защитата на данните, като е възможно да се изисква консултация с Европейския парламент и с ЕНОЗД.
55. Освен това ЕНОЗД отправя следните конкретни препоръки:
- ЕНОЗД да бъде включен в списъка на получаващите годишната работна програма и годишния отчет за дейността, посочени в член 9, параграф 1, букви и) и й) от предложениния регламент,
 - да се заличи член 9, параграф 1, буква с) от предложениния регламент или формулировката „и взема решение за предприемането на последващи действия“ да бъде заменена с: „и взема решение относно най-подходящия начин за прилагане на препоръките в резултат на одита“,
 - да се измени член 26 от предложениния регламент, като се разшири обхватът на разпоредбата, с цел правилата за сигурност да бъдат разгледани по-общо и да се включи позоваване на съответните разпоредби от правните актове относно трите широкомащабни информационни системи, както и да се установи и връзка между тази разпоредба с разширен обхват и член 14, параграф 6, буква ж) и член 91 параграф 1, буква н) от предложениния регламент,
 - във връзка с посоченото по-горе, в член 26, параграф 2 от предложениния регламент да се включи позоваване на конкретни документи,
 - при избора на седалището на агенцията да бъдат взети предвид обективни, практически критерии,
 - ЕНОЗД да бъде включен в списъка с институциите, които получават документите, посочени в член 27, параграф 3 от предложениния регламент.

Съставено в Брюксел на 7 декември 2009 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните