

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — „Преглед на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието“

(2010/С 355/03)

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 Регламент (ЕО) № 45/2001 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,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 20 юли 2010 г. Комисията прие Съобщението, озаглавено „Преглед на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието“ (наричано по-долу „Съобщението“) ⁽³⁾. Съобщението беше изпратено до Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) за консултация.
2. ЕНОЗД приветства факта, че Комисията се е консултирала с него. Още преди да бъде прието Съобщението, на ЕНОЗД беше дадена възможност да направи неофициални коментари. Голяма част от тези коментари са взети предвид в окончателната версия на документа.

Цели и обхват на Съобщението

3. ЕНОЗД приветства целта на Съобщението, която е да представи „за първи път пълен преглед на мерките на равнище ЕС, които са въведени или са в процес на прилагане или разглеждане и с които се уреждат събирането, съхранението или трансграничният обмен на лична информация за целите на правоприлагането и управлението на миграцията“ ⁽⁴⁾. Друга цел на документа е предоставянето на гражданите преглед на това каква информация се събира, съхранява и обменя за тях, с каква цел и от кого се извършва това. Освен това според Комисията Съобщението трябва също така да изпълнява функцията на прозрачен инструмент за правене на справки, който може да се

използва от всички заинтересовани лица, желаещи да участват в дискусии за бъдещата посока на политиката на ЕС в тази област. Поради това то трябва да допринесе за провеждането на информиран стратегически диалог с всички заинтересовани лица.

4. По-конкретно в Съобщението се споменава, че то има за цел да поясни основното предназначение на тези инструменти, тяхната структура и вида лични данни, които обхващат, „списъка на органите, които имат достъп до тези данни“ ⁽⁵⁾, както и разпоредбите относно защитата и запазването на данни. В допълнение, в Приложение I се съдържат ограничен брой примери, показващи как функционират тези инструменти на практика.
5. Освен това в документа се посочват общите принципи („принципи по същество“ и „принципи, ориентирани към самия процес“), от които Комисията смята да се ръководи при бъдещото изготвяне на инструменти за събиране, съхраняване и обмен на данни. Като „Принципи по същество“ в Съобщението се изброяват принципи като зачитане на основните права, и по-специално на правото на личен живот и защита на данните, необходимост, субсидиарност и прецизно управление на риска. „Принципите, ориентирани към самия процес“, включват рентабилност, концепция на политиката „отдолу-нагоре“, ясно разпределение на отговорностите и клаузи за преразглеждане и за прекратяване на действието.
6. Съгласно Съобщението тези принципи ще бъдат приложени при оценяване на съществуващите инструменти. По мнение на Комисията възприемането на такъв принципен подход към изготвянето и оценяването на политиките ще увеличи съгласуваността и ефективността на настоящите и бъдещите инструменти по начин, който изцяло съблюдава основните права на гражданите.

Цел на становището на ЕНОЗД

7. ЕНОЗД отбелязва, че Съобщението представлява важен документ, който прави всеобхватен преглед на съществуващите и (възможните) бъдещи инструменти за обмен на информация в областта на свободата, сигурността и правосъдието. То съдържа разискване на глави 4.2.2 (Управление на информацията) и 5.1 (Интегрирано управление на външните граници) от Стокхолмската програма ⁽⁶⁾. Съобщението ще играе важна роля в бъдещото развитие на

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ COM(2010) 385 окончателен.

⁽⁴⁾ Страница 3 от Съобщението.

⁽⁵⁾ По отношение на този параграф ЕНОЗД смята, че текстът „Съобщението пояснява (...) списъкът на органите, които имат достъп до тези данни“ може да бъде подвеждащ, тъй като съобщението нито съдържа такива списъци, нито в него се правят пояснения за тях. В съобщението само се споменават основните категории лица или органи, които имат достъп до данни.

⁽⁶⁾ Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Документ на Съвета 5731/2010, 3.3.2010 г.

тази област. Поради тази причина ЕНОЗД счита, че е полезно да изрази мнение относно различните елементи на Съобщението, въпреки че самият текст на Съобщението няма да бъде променен.

8. ЕНОЗД възнамерява да представи няколко допълнителни виждания, които по негово мнение трябва да бъдат взети предвид при по-нататъшното развитие на областта на свободата, сигурността и правосъдието. В това становище се посочват редица виждания, които са били представени по-рано в становището на ЕНОЗД от 10 юли 2009 г. относно Съобщението „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“⁽⁷⁾ и в редица други становища и коментари. В него също така се разискват мненията, представени по предишни поводи. В този смисъл трябва да бъде направено позоваване също така и на Доклада относно бъдещето на неприкосновеността на личния живот, приет от работната група за защита на данните по член 29 и работната група по полицейско и съдебно сътрудничество на 1 декември 2009 г. Този доклад, който представлява съвместен принос към консултацията с Европейската комисия относно правната рамка за основните права по отношение на защитата на личните данни и е подкрепен от ЕНОЗД, даде важни насоки относно бъдещето на защитата на данните, приложими също така и спрямо обмена на информация в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Контекст на становището

9. ЕНОЗД приветства Съобщението като отговор на призива на Европейския съвет⁽⁸⁾ за създаването на инструменти за управление на информацията на равнище ЕС в съответствие със Стратегията на ЕС за управление на информацията и за размисъл върху необходимостта от Европейски модел за обмен на информация.
10. Освен това ЕНОЗД отбелязва, че Съобщението трябва също така да бъде разглеждано като отговор на споменатата по-горе Стокхолмска програма, която призовава за съгласуваност и консолидация при развиване на обмена на информация в областта на вътрешната сигурност на ЕС. По-точно глава 4.2.2. от Стокхолмската програма приканва Европейската комисия да оцени необходимостта от разработване на Европейски модел за обмен на информация въз основа на оценката на наличните инструменти, включително рамката от Прюм и т.нар. Шведско рамково решение. Оценките ще помогнат да се установи дали тези инструменти действат в съответствие с първоначалния замисъл и дали изпълняват целите на стратегията за управление на информацията.
11. В този контекст е полезно да се изтъкне фактът, че Стокхолмската програма посочва силния режим за защита на данните като основно необходимо условие за стратегията

на ЕС за управление на информацията. Този силен акцент върху защитата на данните е в пълно съответствие с Договора от Лисабон, който, както беше споменато, съдържа обща разпоредба относно защитата на данните, даваща на всяко едно лице — включително на граждани на трети държави — право на защита на данните, което е защитено от предявяване на искове пред съда, и задължава Съвета и Европейския парламент да установят всеобхватна рамка за защита на личните данни.

12. ЕНОЗД също така одобрява изискването на стратегията за управление на информацията за това всички нови законодателни мерки, които биха улеснили съхранението и обмена на лични данни, да бъдат предлагани само ако се основават на конкретни доказателства за необходимостта от тях. ЕНОЗД е препоръчал този подход в различни становища относно законодателни предложения, свързани с областта на свободата, сигурността и правосъдието, например относно ШИС (Шенгенската информационна система) от второ поколение⁽⁹⁾, относно достъпа на правоприлагащите органи до Евродак⁽¹⁰⁾, относно преразглеждането на Регламента за Евродак и Регламента от Дъблин⁽¹¹⁾, относно Съобщението на Комисията за Стокхолмската програма⁽¹²⁾ и относно PNR (резервационни данни на пътниците)⁽¹³⁾.

13. В действителност необходимостта да бъдат оценявани всички съществуващи инструменти за обмен на информация, преди да бъдат предлагани нови, е от особена важност. Това е дори по-важно, ако се счита, че настоящата рамка представлява разнородна смесица от различни инструменти и системи, някои от които са били приложени съвсем наскоро, поради което тяхната ефективност все още не може да бъде оценена, други са в процес на прилагане, а някои нови инструменти още се намират на етап на подготовка.

14. Поради това ЕНОЗД с удовлетворение отбелязва, че Съобщението прави ясна връзка с други начинания, предприети от Комисията с цел проследяване и оценяване на тази област като продължение на Стокхолмската програма.

⁽⁷⁾ Становище от 10 юли 2009 г. относно съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“.

⁽⁸⁾ Заключение на Съвета относно стратегия за управление на информацията в областта на вътрешната сигурност на ЕС, Съвет по правосъдие и вътрешни работи, 30.11.2009 г.

⁽⁹⁾ Становище от 19 октомври 2005 г. по три предложения относно второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II).

⁽¹⁰⁾ Становище от 7 октомври 2009 г. относно предложенията, свързани с достъпа на правоприлагащите органи до Евродак.

⁽¹¹⁾ Становище от 18 февруари 2009 г. относно предложението за регламент относно създаването на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективного 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 държава или лице без гражданство) 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 държава или лице без гражданство.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 6.

⁽¹³⁾ Становище от 20 декември 2007 г. по проекта за предложение за рамково решение на Съвета относно използване на резервационни данни на пътниците (PNR — Passenger Name Record) за целите на правоприлагането.

15. Във връзка с това ЕНОЗД приветства по-специално начинанието за изготвяне на „карта на информацията“, започнато от Комисията през януари 2010 г. и осъществявано в тясно сътрудничество с екип по проекта за карта на информацията, който се състои от представители на държавите-членки на ЕС и ЕАСТ, Европол, Евроюст, Frontex и Европейския надзорен орган по защита на данните⁽¹⁴⁾. Както е споменато в Съобщението, Комисията има за цел още през 2010 г. да представи на Съвета и на Европейския парламент резултатите от „картата на информацията“. Като следваща стъпка тя също така има за цел да представи съобщение относно Европейския модел за обмен на информация.
16. По мнение на ЕНОЗД установяването на ясна връзка между Съобщението и начинанието „карта на информацията“ се приветства, тъй като те са взаимно свързани. Очевидно въз основа на дискусиите относно Европейския модел за обмен на информация все още е рано и в по-общ план да се прецени какъв ще бъде резултатът от тези начинания (поколкото „картата на информацията“ е била представена от Комисията единствено като „анализ на сегашното състояние“). ЕНОЗД ще продължи да следва тази посока на действие. Освен това още на този етап ЕНОЗД обръща внимание върху необходимостта да се осигури взаимодействие и да се избегнат разнопосочни заключения от всички начинания, предприети от Комисията в контекста на дискусиите относно Европейския модел за обмен на информация.
17. Освен това ЕНОЗД желае да се позове на провеждания понастоящем преглед на рамката за защита на личните данни, и по-специално на намерението на Комисията да излезе с всеобхватна рамка за защита на данните, включително в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.
18. Във връзка с това ЕНОЗД отбелязва, че Съобщението — в точка „Зачитане на основните права, и по-специално на правото на личен живот и защита на данните“ — се позовава на член 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който предвижда правно основание за работа върху такъв цялостен режим за защита на данните. В тази връзка ЕНОЗД отбелязва също, че в Съобщението се споменава, че не са анализирани конкретни разпоредби относно обсъжданите инструменти за защита на личните данни предвид това, че въз основа на гореспоменатия член 16 понастоящем Комисията работи върху нова всеобхватна рамка за защита на личните данни в ЕС. В тази връзка ЕНОЗД изразява надежда, че ще бъде предоставен един добър преглед на съществуващите и евентуално различаващите се режими на защита на данните, както и че Комисията ще обоснове вземането на следващи решения въз основа на този преглед.
19. И не на последно място, въпреки че ЕНОЗД приветства целите и основното съдържание на Съобщението, също

така обръща внимание на факта, че този документ трябва да бъде считан единствено като първа стъпка по отношение на процедурата за оценка, и че трябва да бъде последван от по-нататъшни конкретни мерки, в резултат на които да се постигне всеобхватна, интегрирана и добре структурирана политика на ЕС за обмен и управление на информация.

II. АНАЛИЗ НА КОНКРЕТНИ ВЪПРОСИ, ОБХВАНАТИ ОТ СЪОБЩЕНИЕТО

Ограничаване на целта

20. В текста на Съобщението Комисията се позовава на принципа на ограничаване на целта като „основно съображение при по-голямата част от инструментите, които се разглеждат в настоящото съобщение“.
21. ЕНОЗД приветства поставения в Съобщението акцент върху принципа за ограничаване на целта, който изисква целите, поради които се събират личните данни, да бъдат ясно посочвани не по-късно от момента на събирането им, както и данните да не се обработват за цели, несъвместими с тези първоначални цели. Всяко едно отклонение от принципа за ограничаване на целта трябва да представлява изключение и трябва да бъде осъществявано съгласно строги условия и с необходимите предпазни, правни, технически и други мерки.
22. При все това ЕНОЗД изразява съжаление, че Съобщението описва основния принцип за защита на данните като ключово съображение единствено „при по-голямата част от инструментите, които се разглеждат в настоящото съобщение“. Освен това на страница 22 в Съобщението има позоваване на ШИС, ШИС II и визовата информационна система (ВИС), като се посочва „че с изключение на тези централизирани информационни системи ограничението на целта се очертава като основен фактор при изготвянето на мерките за управление на информацията на равнище ЕС“.
23. Този текст може да бъде разбран като предполагащ, че посоченият принцип не е бил ключово съображение във всички случаи и за всички системи и инструменти, свързани с обмена на информация в ЕС. Във връзка с това ЕНОЗД отбелязва, че изключенията и ограниченията по отношение на този принцип са възможни и биха могли да бъдат необходими, както се признава в член 13 от Директива 95/46/ЕО и член 3, параграф 2 от Рамково решение 2008/977/ПВР⁽¹⁵⁾. При все това задължително е да се гарантира, че всеки нов инструмент, свързан с обмена на информация в ЕС, се предлага и приема само ако принципът за ограничаване на целта е бил надлежно отчетен, както и ако за всички възможни изключения и ограничения по отношение на този принцип се взема решение поотделно и след като бъде извършена сериозна оценка. Тези съображения са приложими също така и относно ШИС, ШИС II и ВИС.

⁽¹⁴⁾ Функционалният обхват на начинанието съответства на обхвата на Шведското рамково решение (Рамково решение на Съвета 2006/960/ПВР), т.е. обмен на информация за наказателно разследване и при операции за криминално разузнаване.

⁽¹⁵⁾ „По-нататъшното обработване за друга цел е разрешено, когато: а) не е несъвместимо с целите, за които са били събрани данните; б) компетентните органи са упълномощени да обработват такива данни за друга такава цел в съответствие с приложимите законови разпоредби; и в) обработването е необходимо и пропорционално на тази друга цел“.

24. Всяка друга практика би противоречала на член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на правото на ЕС в областта на защитата на данни (напр. Директива 95/46/ЕО, Регламент (ЕО) № 45/2001 или Рамково решение 2008/977/ПВР), както и на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека. Неспазването на принципа за ограничаване на целта също така би могло да доведе до т.нар. „изместване на функциите“ на тези системи ⁽¹⁶⁾.

Необходимост и пропорционалност

25. Съобщението (на стр. 25) се позовава на изискванията, установени в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, отнасящи се до „теста за пропорционалност“ и в него се заявява, че „във всички бъдещи предложения за политика Комисията ще прави оценка на очакваното въздействие на инициативата върху правото на защита на личния живот и на защита на личните данните на лицата и ще посочва защо подобно въздействие е необходимо и защо предложеното решение е пропорционално на легитимната цел за поддържане на вътрешната сигурност на територията на Европейския съюз, за предотвратяване на престъпления или за управление на миграцията.“

26. ЕНОЗД приветства гореспоменатите твърдения, тъй като е настоявал и за това, че спазването на принципите „пропорционалност“ и „необходимост“ трябва да има доминиращо значение при вземането на решения относно съществуващите и новите системи, включващи събиране и обмен на лични данни. В перспектива това е от особена важност и за настоящото обсъждане на въпроса как трябва да изглеждат стратегията на ЕС за управление на информацията и Европейският модел за обмен на информация.

27. В този контекст ЕНОЗД приветства факта, че за разлика от текста относно необходимостта, използван от Комисията при позоваване на принципа за ограничаване на целта (вж. параграфи 20—21 от настоящото становище), Комисията се ангажира да направи оценка на всички бъдещи предложения за политика, що се отнася до въздействията върху правото на личен живот и личните данните на лицата.

28. Като се има предвид казаното, ЕНОЗД обръща внимание на факта, че всички тези изисквания относно пропорционалността и необходимостта произтичат от съществуващото право на ЕС (по-специално Хартата на основните права, която понастоящем представлява част от първичното законодателство на ЕС), и добре установената съдебна практика на Европейския съд по правата на човека. С други думи, Съобщението не внася никакви нови елементи. Вместо това, по мнение на ЕНОЗД Съобщението не трябва просто да повтаря тези изисквания, а трябва да предвижда конкретни мерки и механизми, които биха гарантирали, че както принципът „необходимост“, така и принципът „пропорционалност“ са спазени и приложени на практика във всички предложения, които имат въздействие върху

правата на личността. Оценката на въздействието върху неприкосновеността на личния живот, обсъдена в параграфи 38—41, би могла да бъде добър инструмент за тази цел. Освен това тази оценка не трябва да обхваща единствено новите предложения, а също така и съществуващите системи и механизми.

29. В допълнение, ЕНОЗД се възползва от тази възможност, за да изтъкне, че при отчитане на принципите „пропорционалност“ и „необходимост“ в стратегията на ЕС за управление на информацията, трябва да се настоява за необходимостта от точен баланс между защитата на данни, от една страна, и правоприлагането, от друга страна. Балансът не означава, че защитата на данни ще възпрепятства използването на информация, която е необходима за разкриване на престъпления. Цялата информация, която е необходима за тази цел, може да бъде използвана в съответствие с правилата за защита на данни ⁽¹⁷⁾.

Обективната и изчерпателна оценка също трябва да показва недостатъците и проблемите

30. Стокхолмската програма изисква обективна и цялостна оценка на всички инструменти и системи за обмен на информация в Европейския съюз. Разбира се ЕНОЗД напълно подкрепя този подход.

31. Съобщението обаче не изглежда напълно балансирано. Изглежда в него се дава приоритет — поне когато става въпрос за данни и статистически сведения — на онези инструменти, които са се доказали като успешни през годините и се считат за „успешни случаи“ (напр. брой успешни засичания в ШИС и Евродак). ЕНОЗД не поставя под въпрос цялостния успех на тези системи. При все това, като пример той споменава, че докладите за дейността на Съвместния надзорен орган (СНО) за ШИС ⁽¹⁸⁾ разкриват, че в немалък брой случаи сигналите в ШИС са били остарели, неправилно изписани или грешни, което е довело (или е можело да доведе) до отрицателни последици за съответните лица. В Съобщението липсва такава информация.

32. ЕНОЗД ще посъветва Комисията да преразгледа подхода, предприет в Съобщението. За да се осигури справедлив баланс, ЕНОЗД предлага при бъдещата работа по управление на информацията да бъдат докладвани също така и повредите и слабостите на системата, каквито са например броят на хората, които са погрешно арестувани или обезпокоени по какъвто и да било начин вследствие на грешно засичане от системата.

33. Например, ЕНОЗД предлага данните, съдържащи се в засичанията от ШИС/SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry, искане за допълнителна информация при национално вписване) (Приложение 1), да бъдат допълвани чрез препратка към работата, извършвана от СНО относно надеждността и точността на сигналите.

⁽¹⁶⁾ Вж. по-специално Становището на ЕНОЗД относно предложенията, свързани с достъпа на правоприлагащите органи до Евродак, споменато в бележка под линия 10.

⁽¹⁷⁾ Вж. например Становище на ЕНОЗД относно Европейската система за PNR, цитирана в бележка под линия 13.

⁽¹⁸⁾ Вж. 7-ми и 8-ми доклад за дейността на СНО за ШИС, който може да бъде намерен на <http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/> по-специално главите относно членове 96 и 99 от Шенгенската конвенция.

Отчетност

34. От „принципите, ориентирани към самия процес“, посочени на страници 26—27, в Съобщението има позоваване на принципа на „ясно разпределение на отговорностите“, по-специално когато става въпрос за първоначалното проектиране на структурите за управление. В тази връзка Комисията се позовава на проблемите, свързани с проекта ШИС II и бъдещите отговорности на агенцията за информационни технологии.
35. ЕНОЗД се стреми да се възползва от тази възможност, за да изтъкне значимостта на принципа „отчетност“, който също така трябва да бъде прилаган в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и изпълнява важна роля в концепцията за нова и по-разработена политика на ЕС относно обмена на данни и управлението на информация. Понастоящем принципът се обсъжда в контекста на бъдещето на европейската рамка за защита на личните данни като допълнителен инструмент, чрез който администраторите на данни да бъдат накарани да намалят риска от неспазване на изискванията, като прилагат подходящи механизми за ефективна защита на данните. Отчетността изисква от администраторите да въведат вътрешни механизми и системи за контрол, които да гарантират спазването на изискванията и да осигуряват доказателства, каквито са одиторските доклади, с цел да бъде показано спазването на изискванията пред външните заинтересовани лица, включително пред надзорните органи⁽¹⁹⁾. В своите становища относно ВИС и ШИС II от 2005 г. ЕНОЗД също така е изтъкнал необходимостта от такива мерки.

„Защита на личния живот още при замислянето на инструментите“

36. Комисията обяснява понятието „защита на личния живот още при замислянето на инструментите“ на страница 25 от Съобщението (в рамките на принципите по същество, „Зачитане на основните права и по-специално на правото на личен живот и защита на данните“) като обявява, че „при създаването на нови инструменти, за които се разчита на използването на информационните технологии, Комисията ще се стреми да следва подхода, при който защитата на личния живот ще бъде заложена още при замислянето на инструментите.“
37. ЕНОЗД приветства позоваването на това понятие⁽²⁰⁾, което е разработено към настоящия момент както за частния, така и

за публичния сектор като цяло и също така трябва да играе важна роля в сферата на полицейското и съдебно сътрудничество⁽²¹⁾.

Оценка на въздействието върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните

38. ЕНОЗД е убеден, че настоящото съобщение дава добра възможност да се размишлява повече върху това, какво трябва да се има предвид под действителна „оценка на въздействието върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните“ (PIA).
39. ЕНОЗД отбелязва, че този аспект не е посочен, нито развит в изискванията относно политиката както в общите насоки, описани в настоящото съобщение, така и в Насоките на Комисията за оценка на въздействието⁽²²⁾.
40. Поради това ЕНОЗД препоръчва относно бъдещите инструменти да бъде провеждана по-специфична и строга оценка на въздействието върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните или като отделна оценка, или като част от общата оценка на въздействието върху основните права. Трябва да бъдат разработени конкретни показатели и характеристики, за да се гарантира, че всяко предложение, което оказва въздействие върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, се разглежда задълбочено. ЕНОЗД също така предлага този въпрос да бъде част от текущата работа по всеобхватната рамка за защита на данните.
41. Освен това, в този контекст би могло да бъде полезно позоваването на член 4 от Препоръката относно Съобщението за радиочестотната идентификация (RFID)⁽²³⁾, в която Комисията призовава държавите-членки да гарантират, че в сътрудничество със съответните заинтересовани лица от гражданското общество промишлеността разработва рамка за оценки на въздействието върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните. Резолюцията от Мадрид, приета през ноември 2009 г. от Международната конференция на комисарите по неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, също насърчи прилагането на PIA преди внедряването на нови информационни системи и технологии за обработка на лични данни или въвеждането на съществени изменения в съществуващите такива.

Права на субектите на данни

42. ЕНОЗД отбелязва, че Съобщението не разглежда специално важния въпрос за правата на субектите на данни, които представляват съществен елемент от защитата на данни. От особена важност е да се гарантира, че гражданите се ползват с едни и същи права във всички различни системи и инструменти за обмен на информация, свързани с начина на обработване на техните лични данни. В действителност много от посочените в Съобщението системи, установяват конкретни правила относно правата на субектите на данни, но са налице много разнovidности на системи и инструменти, за което липсва основание.

⁽¹⁹⁾ Вж. реч, представена от ЕНОЗД на Европейската конференция на комисарите по неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, Прага, 29 април 2010 г.

⁽²⁰⁾ Вж. във връзка със „защитата на личния живот още при замислянето на инструментите“ Становище от 18 март 2010 г. относно насърчаването на доверие в информационното общество чрез по-голяма защита на данните и на личния живот и Становище от 22 юли 2009 г. относно съобщението на Комисията „План за действие за внедряване на интелигентните транспортни системи в Европа“ и придружаващото го предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и взаимодействие с останалите видове транспорт.

⁽²¹⁾ В становището на ЕНОЗД относно Съобщението на Комисията относно Стокхолмската програма се препоръчва правно задължение създателите и потребителите на информационни системи да използват системи, които са в съответствие с принципа „защита на личния живот още при замислянето на инструментите“.

⁽²²⁾ SEC(2009) 92, 15.1.2009 г.

⁽²³⁾ C(2009) 3200 окончателен, 12.5.2009 г.

43. Поради това ЕНОЗД приканва Комисията в близко бъдеще да разгледа по-внимателно въпроса за съгласуването на правата на субектите на данни в ЕС.

Използване на биометрични данни

44. Въпреки че Комисията споменава използването на биометрични данни⁽²⁴⁾, тя не разглежда конкретно съществуващото понастоящем нараснало използване на биометрични данни в областта на обмена на информация в ЕС, включително в инструментите за създаване на широкомащабните информационни системи и други инструменти за управление на границите. Освен това Съобщението не дава никакво конкретно указание относно това как Комисията възнамерява да се справи в бъдеще с проблема и дали тя работи върху всеобхватна политика, свързана с тази нарастваща тенденция. Този факт буди съжаление, като се има предвид, че въпросът е от много важно и чувствително естество в контекста на защитата на данните.
45. В този контекст ЕНОЗД желае да спомене, че по много поводи, на различни форуми и в различни становища⁽²⁵⁾ той е изтъкнал възможните рискове, свързани със значителните въздействия на използването на биометрични данни върху правата на личността. По този повод той също така предложи включването на строги предпазни мерки за използване на биометрични данни в конкретни инструменти и системи. ЕНОЗД също така обръща внимание на проблема, свързан с вътрешно-присъщите неточности при събирането и сравняването на биометрични данни.
46. Поради тези причини ЕНОЗД се възползва от тази възможност, за да поиска от Комисията да разработи ясна и строга политика относно използването на биометрични данни в областта на свободата, сигурността и правосъдието въз основа на сериозна оценка и оценка за всеки отделен случай на необходимостта от използване на биометрични данни при пълно спазване на основните принципи на защита на данните, каквито са пропорционалността, необходимостта и ограничаването на целта.

Експлоатационни качества на системата

47. По повод на по-ранни случаи⁽²⁶⁾ ЕНОЗД изрази редица опасения относно понятието „оперативна съвместимост“. Една от последиците от оперативната съвместимост на системите е, че тя би могла да бъде стимул за предлагане на нови цели за широкомащабни информационни системи и/или за използването на биометрични данни като основен способ в тази област. За различните видове оперативна съвместимост са необходими конкретни предпазни мерки и условия. В тази връзка ЕНОЗД също така изтъкна, че опера-

тивната съвместимост на системите трябва да бъде осъществявана при надлежно отчитане на принципите на защита на данните, и по-специално принципа на ограничаване на целта.

48. В този контекст ЕНОЗД отбелязва, че в Съобщението не се споменава конкретно въпросът за оперативната съвместимост на системите. Поради това ЕНОЗД призовава Комисията да разработи политика относно особено важния аспект на обмена на информация в ЕС, който трябва да бъде част от оценката.

Законодателни предложения, които ще бъдат представени от Комисията

49. В Съобщението се съдържа глава относно законодателните предложения, които предстои да бъдат представени от Комисията. Наред с другото в документа се споменава предложение относно Програма за регистрирани пътници (RTP) и предложение за Система за влизане/излизане (EES). ЕНОЗД би желал да направи няколко забележки и по двете гореспоменати предложения, по които — както е предложено в Съобщението — Комисията вече е взела решение.

Програма за регистрирани пътници

50. Съгласно изтъкнатото в точка 3 от становището, Съобщението има за цел да представи „пълнен преглед на мерките на равнище ЕС, (...) с които се уреждат събирането, съхранението или трансграничният обмен на лична информация за целите на правоприлагането и управлението на миграцията“.
51. В тази връзка ЕНОЗД си задава въпроса каква ще бъде крайната цел на Програмата за регистрирани пътници и как това предложение, което понастоящем се разглежда от Комисията, ще бъде обхванато от целите за правоприлагането и управлението на миграцията. На 20 страница от Съобщението се посочва, че „тази програма ще даде възможност на някои групи лица от трети държави, които често пътуват, да влизат в ЕС (...) през автоматични врати при опростени проверки на границите“. Следователно целта на инструментите представлява улесняване пътуването на лица, които често пътуват. Поради това тези инструменти няма да имат никаква (пряка или ясна) връзка с целите за правоприлагането и управлението на миграцията.

Система за влизане в/излизане от ЕС

52. При споменаване на Системата за влизане във/излизане от ЕС в Съобщението (страница 20) се посочва проблемът с „лицата, които са надхвърлили разрешен срок за престой“, и се обявява, че тази категория хора „съставляват най-голямата група от незаконни мигранти в ЕС“. Последният аргумент се представя като причина, поради която Комисията е решила да предложи въвеждането на система за влизане/излизане за гражданите на трети държави, които влизат в ЕС за краткосрочен престой до три месеца.
53. В допълнение в Съобщението се споменава, че „системата ще регистрира датата и мястото на влизане, както и продължителността на разрешен престой, и ще изпраща автоматични сигнали до компетентните органи за лица, които са надхвърлили разрешен срок за престой. Въз основа на

⁽²⁴⁾ Напр. в контекста на ограничена цел и евентуално припокриване на функциите (страница 22) и на ефективно управление на самоличността (страница 23).

⁽²⁵⁾ Вж. например: Становище относно Стокхолмската програма (бележка под линия 7), Становище по три предложения относно второ поколение Шенгенска информационна система (бележка под линия 9) или Коментари от 10 март 2006 г. относно Съобщението на Комисията от 24 ноември 2005 г. относно подобрена ефективност на засилената оперативна съвместимост и полезни взаимодействия между Европейските бази данни в областта на правосъдието и вътрешните работи (бележка под линия 22).

⁽²⁶⁾ Коментари на ЕНОЗД от 10 март 2006 г. относно Съобщението на Комисията от 24 ноември 2005 г. относно подобрена ефективност на засилената оперативна съвместимост и полезни взаимодействия между европейските бази данни в областта на правосъдието и вътрешните работи.

проверка на биометричните данни Комисията ще разработи същата биометрична съпоставителна система и оперативни съоръжения като тези, които се използват от ШИС II и ВИС.“

54. ЕНОЗД счита, че е от особена важност да се посочи целевата група лица, които са надхвърлили разрешен срок за престой, с позоваване на съществуващото правно определение или представяне на достоверни показатели или статистически данни в подкрепа на това. Това дори е по-важно, като се има предвид, че всички изчисления, във връзка с броя на „лицата, които са надхвърлили разрешен срок за престой“, в рамките на ЕС, се основават единствено на теоретични пресмятания. Също така трябва да бъде разяснено какви мерки ще бъдат предприети спрямо „лицата, които са надхвърлили разрешен срок за престой“, след като веднъж са били идентифицирани от системата, като се има предвид, че в ЕС липсва ясна и изчерпателна политика относно хората, които „надхвърлят разрешен срок за престой“ на територията на ЕС.

55. Освен това от текста на Съобщението се разбира, че решението за въвеждане на системата вече е било взето от Комисията, докато в същото време в Съобщението се споменава, че Комисията понастоящем провежда оценка на въздействието. ЕНОЗД изтъква, че решения за въвеждане на такава сложна система, нарушаваща неприкосновеността на личния живот, трябва да бъдат взимани единствено въз основа на специфична оценка на въздействието, предоставяща конкретни доказателства и информация относно това защо такава система е необходима и защо не могат да бъдат предвидени алтернативни решения, основани на съществуващите системи.

56. На последно място Комисията изглежда свързва тази бъдеща система с биометричната съпоставителна система и оперативните съоръжения, използвани от ШИС II и ВИС. При все това споменатото свързване се извършва без позоваване на факта, че все още нито ШИС II, нито ВИС е започнала да функционира, и че точните дати на тяхното влизане в експлоатация не са известни на този етап. С други думи, системата за влизане/излизане ще зависи в голяма степен от биометричните и оперативните системи, които все още не функционират, вследствие на което е възможно да не е могла да бъде извършена адекватна оценка на техните експлоатационни характеристики и функционални възможности.

Инициативи, които ще бъдат проучени от Комисията

57. В контекста на инициативите, които предстои да бъдат проучени от Комисията — тези, по отношение на които Комисията не е взела окончателно решение — в Съобщението, основано на исканията, направени в Стокхолмската програма, се споменават 3 инициативи: система на ЕС за проследяване на финансирането на тероризма (равностойна на ППФТ на САЩ), Електронна система за разрешение за пътуване (ESTA) и Европейска система за индексване на полицейските регистри (EPRIS).

58. ЕНОЗД ще следи отблизо всички обстоятелства, свързани с тези инициативи, и ще направи коментари и предложения, когато това е уместно.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

59. ЕНОЗД подкрепя напълно Съобщението, което представя пълен преглед както на въведените, така и на планираните за бъдещи периоди системи за обмен на информация в ЕС. В различни становища и коментари ЕНОЗД дава препоръки относно необходимостта от оценка на всички съществуващи инструменти за обмен на информация преди предлагането на нови.

60. ЕНОЗД също така приветства споменатата в Съобщението текуща работа по всеобхватната рамка за защита на данните въз основа на член 16 от ДФЕС, която трябва да бъде взета предвид също и в контекста на работата по прегледа на управлението на информация в ЕС.

61. ЕНОЗД счита Съобщението за първа стъпка в процеса на оценяване. Последващо действие по отношение на Съобщението трябва да бъде една действителна оценка, резултатът от която трябва да бъде всеобхватна, интегрирана и добре структурирана политика на ЕС за обмен и управление на информация. В тази връзка ЕНОЗД изразява задоволството си от това, че вижда връзката, направена с други начинания, предприети от Комисията като реакция на Стокхолмската програма, по-специално начинанието за изготвяне на „карта на информацията“, провеждано от Комисията в тясно сътрудничество с екип по проекта за карта на информацията.

62. ЕНОЗД предлага в бъдещата работа по управление на информацията да бъдат докладвани и взимани предвид също така слабостите и недостатъците на системите, каквито са, например броят на хората, които са погрешно арестувани или обезпокоени по какъвто и да било начин вследствие от грешно засичане в системата.

63. Принципът на ограничаване на целта трябва да бъде считан за основно съображение при всички инструменти за обмен на информация в ЕС, а новите инструменти могат да бъдат предлагани само ако принципът на ограничаване на целта е бил надлежно отчетен и спазен по време на изготвянето на тези инструменти. Това продължава да бъде така по време на тяхното прилагане.

64. ЕНОЗД също така насърчава Комисията да гарантира чрез разработване на конкретни мерки и механизми, че принципите „необходимост“ и „пропорционалност“ са спазени и действително приложени във всички предложения, които имат въздействие върху правата на личността. Съществува също така и необходимост от оценка на вече съществуващите системи в тази област.

65. Освен това ЕНОЗД е убеден, че настоящото Съобщение дава отлична възможност да бъде започната дискусия и да се определи по-точно какво се има предвид под „оценка на въздействието върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните“.

66. Той също така приканва Комисията да разработи по-съгласувана и последователна политика относно предварителните условия за използване на биометрични данни, политика относно експлоатационните качества на системите и по-голямо съгласуване на равнище ЕС по отношение правата на субектите на данни.

67. ЕНОЗД също така приветства позоваването на понятието „защита на личния живот още при замислянето на инструментите“, което понастоящем се разработва както за частния, така и за публичния сектор като цяло и поради това играе също важна роля в областта на полицейското и съдебното сътрудничество

68. И не на последно място, ЕНОЗД насочва вниманието към забележките и опасенията си относно главата, озаглавена „Законодателни предложения, които ще бъдат представени от Комисията“, по отношение на системата за влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници.

Съставено в Брюксел на 30 септември 2010 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на
данните