

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕСтановище на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) относно доклада на
Комисията до Съвета и Европейския парламент за оценка на директивата за запазване на данни
(Директива 2006/24/ЕО)

(2011/С 279/01)

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 членове 7 и 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни⁽¹⁾,като взе предвид Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации⁽²⁾,като взе предвид 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⁽³⁾, и по-специално член 41 от него,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

I.1. Публикуване на доклада

1. На 18 април 2011 г. Комисията представи своя доклад за оценка на директивата за запазване на данни (наричан по-долу „докладът за оценка“)⁽⁴⁾. Докладът за оценка беше изпратен за сведения до ЕНОЗД същия ден. Поради причините, изложени в част I.2 по-долу, ЕНОЗД издава настоящото становище по собствена инициатива в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

2. Преди приемането на Съобщението ЕНОЗД получи възможността да представи неофициални коментари. ЕНОЗД изрази задоволство, че някои от тези коментари са били взети предвид от Комисията при изготвяне на окончателния текст на документа.
3. Комисията е изготвила доклада за оценка в изпълнение на задължението по член 14 от директивата за запазване на данни, за да оцени прилагането на директивата и нейното въздействие върху икономическите оператори и потребителите и да определи дали е необходимо изменение на разпоредбите на директивата⁽⁵⁾. ЕНОЗД изрази задоволство от обстоятелството, че макар член 14 да не го изисква строго, Комисията е взела предвид в доклада и „последичите от директивата за основните права с оглед на критиките, които бяха изразени срещу запазването на данни като цяло“⁽⁶⁾.

I.2. Основания за и цели на настоящото становище на ЕНОЗД

4. Директивата за запазване на данни представлява отговор на ЕС на неотложните предизвикателства в областта на сигурността след големите терористични атаки в Мадрид през 2004 г. и в Лондон през 2005 г. Въпреки законната цел за създаване на схема за запазване на данни, бяха отправени критики по отношение на огромното въздействие на мярката върху неприкосновеността на личния живот на гражданите.
5. Задължението за запазване на данни в съответствие с директивата за запазване на данни позволява на компетентните национални органи да проследяват до източника поведение по телефона и интернет на всички лица в ЕС, когато те използват телефон или интернет за период от време, непревишаващ две години.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37, изменена с Директива 2009/136/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година, ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 11.

⁽³⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ COM(2011) 225 окончателен.

⁽⁵⁾ Директивата за запазване на данни (Директива 2006/24/ЕО) беше приета на 15 март 2006 г. и беше публикувана в ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 54. За краен срок за издаване на доклада беше определен 15 септември 2010 г., вж. член 14, параграф 1 от директивата за запазване на данни.

⁽⁶⁾ Вж. стр. 1 от доклада за оценка.

6. Запазването на далекосъобщителни данни несъмнено представлява намеса в правото на неприкосновеност на личния живот на засегнатите лица, както е предвидено в член 8 от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-долу: „ЕКПЧ“) и член 7 от Хартата на основните права на ЕС.
7. Европейският съд по правата на човека (наричан по-долу „ЕСПЧ“) неведнъж е посочвал, че „самото съхраняване на данни, свързани с личния живот на физическо лице, представлява намеса по смисъла на член 8 [ЕКПЧ]“ (7). По отношение по-специално на телефонните данни ЕСПЧ постановява, че „оповестяването на тази информация на полицията без съгласието на абоната също представлява [...] намеса в право, гарантирано по силата на член 8 [ЕКПЧ]“ (8).
8. От член 8, параграф 2 от ЕКПЧ и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС следва, че дадена намеса може да бъде обоснована, ако е предвидена от закона, служи за постигането на законна цел и е необходима в едно демократично общество за постигането на тази законна цел.
9. ЕНОЗД е потвърдил, че наличието на някои данни за трафика и за местоположението могат да бъдат от решаващо значение за правоприменяващите органи в борбата срещу тероризма и други тежки престъпления. Същевременно обаче ЕНОЗД няколкократно е изразявал съмнения относно обосновката за запазване на данни в такъв мащаб с оглед на правото на неприкосновеност на личния живот и защитата на данните (9). Тези съмнения са били споделени от много организации на гражданското общество (10).
10. ЕНОЗД следи отблизо по различни начини създаването, прилагането и оценяването на директивата от 2005 г. насам. През 2005 г. ЕНОЗД издаде критично становище, след като Комисията публикува предложението за директивата (11). След приемането на директивата ЕНОЗД стана член на експертната група по запазване на данни, посочена в съображение 14 от директивата за запазване на данни (12). Освен това ЕНОЗД участва в дейността на работната група по член 29, която е публикувала няколко документа по въпроса, най-скорошният от които е доклад от юли 2010 г. относно начина на практическото прилагане на директивата (13). Накрая, ЕНОЗД е действал в качеството си

на встъпила страна по дело пред Съда на Европейския съюз, в което е била оспорена валидността на директивата (14).

11. Значението на доклада за оценка и на процеса на оценяване не може да бъде преувеличавано (15). Директивата за запазване на данни представлява забележителен пример за мярка на ЕС, целяща осигуряване на наличие на данни, създадени и обработени в контекста на електронните комуникации за целите на дейностите по правоприменяване. Сега, когато мярката е въведена от няколко години, една оценка на нейното практическо приложение трябва действително да докаже необходимостта и пропорционалността на мярката в контекста на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. В тази връзка ЕНОЗД е нарекъл оценката „моментът на истината“ за директивата за запазване на данни (16).
12. Настоящият процес на оценяване също така оказва влияние върху другите инструменти, които регулират управлението на информацията, включително обработката на големи количества лични данни в областта на свободата, сигурността и правосъдието. В съобщение от 2010 г. Комисията заключи, че механизмите за оценяване на различните инструменти са доста разнообразни (17). ЕНОЗД счита, че настоящата процедура за оценка следва да бъде използвана с цел определяне на стандарта за оценка на другите инструменти на ЕС и за да се гарантира, че в сила са само онези мерки, които са истински обосновани.
13. В този контекст ЕНОЗД желае да сподели в публично становище своите разсъждения относно констатациите, представени в доклада за оценка. Това се прави на ранен етап от процеса, за да се осигури ефективен и конструктивен принос към предстоящите обсъждания, по възможност в контекста на ново законодателно предложение, посочено от Комисията в доклада за оценка (18).

1.3. Структура на становището

14. В настоящото становище ще бъде анализирано и обсъдено съдържанието на доклада за оценка от гледна точка на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните. Анализът ще бъде съсредоточен върху въпроса дали настоящата директива за запазване на данни отговаря на изискванията, постановени с тези две основни права. Това включва анализиране на въпроса дали необходимостта от запазване на данни, уредена в директивата, е била доказана в достатъчна степен.
15. Настоящото становище е структурирано по следния начин: в част II ще бъде представено основното съдържание на директивата за запазване на данни и нейната връзка с Директива 2002/58/ЕО относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации

(7) Вж. напр. ECHR (Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи) 4 декември 2008 г., *S. и Marper/Обединеното кралство*, 30562/04 и 30566/04, точка 67.

(8) Вж. ECHR 2 август 1984 г., *Malone/Обединеното кралство*, A-82, точка 84.

(9) Вж. становището на ЕНОЗД от 26 септември 2005 г., ОВ С 298, 29.11.2005 г., стр. 1. По време на конференция, организирана от Комисията през декември 2010 г., ЕНОЗД се позова на инструмента като „инструмента, който в най-голяма степен навлиза в личния живот, приеман някога от ЕС от гледна точка на мащаба и броя на хората, които той засяга“, вж. реч от 3 декември 2010 г., която може да бъде намерена на уебсайта на ЕНОЗД (<http://www.edps.europa.eu>) в рубриката „Публикации“ >> „Речи и статии“ >> „2010“.

(10) Вж. в тази връзка писмото от 22 юни 2010 г. от голяма група организации на гражданското общество до комисари Malmström, Reding и Kroes (http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf).

(11) Вж. становището на ЕНОЗД, посочено в бележка под линия 9.

(12) Вж. освен това и Решение на Комисията от 25 март 2008 г., ОВ L 111, 23.4.2008 г., стр. 11.

(13) Вж. WP 172 от 13 юли 2010 г., Доклад 1/2010 относно второто съвместно действие по принудително изпълнение.

(14) Вж. Решение на Съда на ЕС от 10 февруари 2009 г. по дело *Ирландия/Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз*, C-301/06. Във връзка с делото вж. също така и точка 29 по-долу.

(15) В своето становище от 2005 г. ЕНОЗД вече подчерта значението на задължението за оценка на инструмента (вж. бележка под линия 9, точки 72—73).

(16) Вж. речта от 3 декември 2010 г., посочена в бележка под линия 9.

(17) COM(2010) 385 от 20 юли 2010 г., „Преглед на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието“, стр. 24. Вж. във връзка с това съобщение становището на ЕНОЗД от 30 септември 2010 г., което може да бъде намерено на уебсайта на EDPS (<http://www.edps.europa.eu>) в рубриката „Консултация“ >> „Становища“ >> „2010“.

(18) Вж. стр. 32 от доклада за оценка.

(наричана по-долу „директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации“) ⁽¹⁹⁾. В част III накратко ще бъдат представени промените, въведени с Договора от Лисабон, тъй като те са от особено практическо значение за настоящия въпрос и имат преки последици за начина, по който следва да бъдат възприемани, оценявани и евентуално преработвани правилата на ЕС относно запазването на данни. Най-голяма част от становището, част IV, съдържа анализ относно валидността на директивата за запазване на данни в светлината на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните и с оглед на констатациите, представени в доклада за оценка. В част V ще бъдат обсъдени възможните начини за бъдещо развитие. Становището приключва със заключение в част VI.

II. ПРАВИЛАТА НА ЕС ОТНОСНО ЗАПАЗВАНЕТО НА ДАННИ

16. В контекста на настоящото становище запазването на данни е свързано със задължението, наложено на доставчиците на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи за запазване на данни за трафика и данни за местоположението и свързаните с тях данни, необходими за идентифициране на абонат или ползвател за определен период от време. Това задължение е предвидено в директивата за запазване на данни, като в член 5, параграф 1 от нея се посочват също така и категориите данни, които следва да се запазят. Съгласно член 6 от директивата държавите-членки гарантират, че тези данни се запазват за период не по-кратък от шест месеца и не по-дълъг от две години, считано от датата на съобщението.
17. Данните следва да бъдат запазени до степента, до която тези данни са създадени или обработени от доставчиците в процеса на предоставяне на съответните съобщителни услуги (член 3). Задължението за запазване на данни включва и запазването на данни, свързани с неуспешни опити за повиквания. Съгласно разпоредбите на директивата (член 5, параграф 1) не може да бъде запазвана никаква информация, разкриваща съдържанието на съобщението.
18. Данните се запазват, за да се гарантира, че данните са достъпни за „разследването, разкриването и преследването на тежки престъпления, определени в националното право на всяка държава-членка“ (член 1, параграф 1).
19. Директивата за запазване на данни не съдържа каквито и да било допълнителни правила относно условията, при които компетентните национални органи могат да имат достъп до запазените данни. Този въпрос е оставен на преценката на държавите-членки и попада извън приложното поле на директивата. В член 4 от директивата се подчертава, че тези национални правила следва да съответстват на изискванията за необходимост и пропорционалност, предвидени по-специално от ЕКПЧ.
20. Директивата за запазване на данни е тясно свързана с директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации. Тази директива, която доуточнява и допълва общата Директива за защита на данните 95/46/ЕО, определя, че държавите-членки следва да гарантират конфиденциалността на съобщенията и свързаните данни за трафик ⁽²⁰⁾. По силата на директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации се изисква данните за трафика и за местоположението, създадени при използването на електронни съобщителни услуги, да бъдат изтрети или направени анонимни, когато вече не са необходими за предаване на дадено съобщение, с изключение на данните, необходими за изготвяне на абонатни сметки ⁽²¹⁾. При наличие на съгласие определени данни могат да бъдат обработвани с продължителност, която е необходима за предоставянето на услуги с добавена стойност.
21. Въз основа на член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации се дава възможност на държавите-членки да приемат законодателни мерки за ограничаване на обхвата на посочените по-горе задължения, когато такова ограничаване представлява „необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократично общество, за да гарантира национална сигурност (т.е. държавна сигурност), отбрана, обществена безопасност и превенцията, разследването, разкриването и преследването на криминални нарушения [...]“. Въпросът за запазването на данни е изрично разгледан в член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации. Държавите-членки могат „да одобрят законодателни мерки, предвиждащи съхранението на данни за ограничен период“, оправдани на основанията, които вече са посочени.
22. Директивата за запазване на данни беше предназначена за съгласуване на инициативите на държавите-членки съгласно член 15, параграф 1 по отношение на запазването на данни за целите на разследването, разкриването и преследването на тежки престъпления. Следва да се подчертае, че директивата за запазване на данни представлява изключение от общото задължение, предвидено в директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации, за заличаване на данните, когато вече не са необходими ⁽²²⁾.
23. С приемането на директивата за запазване на данни в член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации беше вмъкната буква а), в която се посочва, че параграф 1 от член 15 не се прилага за данни, по отношение на които съгласно директивата за запазване на данни изрично се изисква те да бъдат запазвани за целите, посочени в член 1, параграф 1 от тази директива.
24. В доклада за оценка се отбелязва, както ще бъде обсъдено допълнително в част IV.3 по-долу, че няколко държави-членки са се позовали на член 15, параграф 1 и член 15, параграф 1, буква б) с цел използване на данните, запазени по силата на директивата за запазване на данни, и за други цели ⁽²³⁾. ЕНОЗД е посочил, че това е „правна празнота“ в правната рамка, която възпрепятства постигането на целта на директивата за запазване на данни, а именно създаването на равни условия за индустрията ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁹⁾ Виж бележка под линия на стр. 2.

⁽²⁰⁾ Вж. член 5 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации.

⁽²¹⁾ Вж. член 6 и член 9 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации.

⁽²²⁾ Вж. също WP29 в доклада от 13 юли 2010 г., посочен в бележка под линия 13, стр. 1.

⁽²³⁾ Вж. също стр. 4 от доклада за оценка. В тази връзка вж. също съображение 12 от директивата за запазване на данни.

⁽²⁴⁾ Вж. речта от 3 декември 2010 г., посочена в бележка под линия 9, стр. 4.

III. ОБЩИЯТ ПРАВЕН КОНТЕКСТ НА ЕС СЕ ПРОМЕНИ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

25. Общият правен контекст на ЕС, който има отношение към директивата за запазване на данни, се промени значително с влизането в сила на Договора от Лисабон. Основна промяна беше премахването на структурата от стълбове, която установяваше различни законодателни процедури и механизми за преглед в различните области от компетенцията на ЕС.
26. Предходната структура от стълбове редовно предизвикваше дискусии относно подходящото правно основание на инструмент на ЕС, в случай че даден въпрос се окаже от компетенцията на ЕС в различните стълбове. Изборът на правно основание не беше без значение, тъй като означаваше различни законодателни процедури във връзка например с изискванията за гласуване в Съвета (с квалифицирано мнозинство или с единодушие) или участието на Европейския парламент.
27. Тези дискусии бяха от голямо практическо значение за запазването на данни. Тъй като директивата за запазване на данни имаше за цел хармонизиране на задължението за операторите и по този начин премахване на пречките за вътрешния пазар, правното основание можеше да бъде открито в член 95 от предишния Договор за ЕО (предишният първи стълб). При все това, към въпроса би могло да се подходи от гледна точка на правоприлагането, като се посочи доводът, че целта на съхраняването на данни е била борбата със тежките престъпления в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, предвидено в предишния Договор за ЕС (предишният трети стълб) ⁽²⁵⁾.
28. В случая директивата за запазване на данни беше приета на основание член 95 от предишния Договор за ЕО, в който се уреждат единствено задълженията за операторите. Директивата не включваше правила относно достъпа и използването на запазените данни от правоприлагащите органи.
29. След приемането ѝ валидността на директивата беше оспорена пред Съда на Европейския съюз. Възражението беше, че директивата би трябвало да се основава на третия стълб вместо на първия стълб, тъй като целта, поради която данните биха били запазени (разследването, разкриването и преследването на тежки престъпления), е попадала в рамките на компетенцията на ЕС в областта на третия стълб ⁽²⁶⁾. При все това, тъй като поведението на компетентните органи изрично е било оставено извън обхвата на директивата, Съдът на Европейския съюз е заключил, че директивата правилно е намерила основанието си Договора за ЕО ⁽²⁷⁾.
30. От самото начало ЕНОЗД изрази мнение, че ако ЕС приеме инструмент относно защитата на данните, той следва да урежда задължението за операторите, както и достъпа и по-нататъшното използване от правоприлагащите органи. В становището си от 2005 г. относно предложението на Комисията ЕНОЗД подчерта, че достъпът и по-нататъшното използване от компетентните национални органи представлява съществена и неразделна част от въпроса ⁽²⁸⁾.
31. Както ще бъде разгледано допълнително по-долу, отрицателните въздействия, които оказва уреждането от ЕС само на половината от въпроса, са били потвърдени от настоящия доклад за оценка. Комисията заключава, че различията в националното законодателство относно достъпа и по-нататъшното използване от компетентните национални органи са довели до „значителни затруднения“ за операторите ⁽²⁹⁾.
32. С премахването на структурата от стълбове след влизането в сила на Договора от Лисабон двете приложими области от компетенциите на ЕС бяха обединени в ДФЕС, който позволява приемането на законодателство на ЕС по една и съща законодателна процедура. Този нов контекст би позволил приемането на нов, единен инструмент относно запазването на данни, който урежда задълженията за операторите, както и условията за достъп и по-нататъшно използване от правоприлагащите органи. Както ще бъде разяснено в част IV.3 по-долу, правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните изискват, ако се предвижда преработена мярка на ЕС относно запазване на данни, тази мярка да урежда въпроса в неговата цялост.
33. Договорът от Лисабон не само премахна структурата от стълбове, но и припаде на незадължителната в предходния период Харта на основните права на ЕС, която включваше правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните в членове 7 и 8, същата правна сила като на договорите ⁽³⁰⁾. Освен това в член 16 от ДФЕС беше включено субективно право на защита на данните, което създаде отделно правно основание за инструментите на ЕС относно защитата на личните данни.
34. Защитата на основните права отдавна е крайъгълен камък на политиката на ЕС, а Договорът от Лисабон доведе до още по-силна ангажираност по отношение на тези права в контекста на ЕС. Промените, въведени с Договора от Лисабон, подтикнаха Комисията през октомври 2010 г. да обяви популяризирането на „култура на основните права“ на всички етапи от законодателния процес, както и да заяви, че Харта на основните права на ЕС „трябва да служи като насока за политиката на Съюза“ ⁽³¹⁾. ЕНОЗД е убеден, че настоящият процес на оценяване предлага на Комисията добра възможност да предостави доказателства за този ангажимент.

⁽²⁵⁾ Първото предложение за правила на ЕС относно запазването на данни (рамково решение) беше основано на предишния Договор за ЕС и беше внесено от Франция, Ирландия, Швеция и Обединеното кралство. Вж. документ на Съвета 8958/04 от 28 април 2004 г. Това предложение беше последвано от предложение на Комисията, основано на Договора за ЕО. Вж. COM(2005) 438 от 21 септември 2005 г.

⁽²⁶⁾ Това твърдение е било основано на решението на Съда на Европейския съюз по „делата свързани с PNR (данните от досиетата на пътниците)“, вж. решение на Съда на ЕС от 30 май 2006 г., *Парламент/Съвета и Комисията*, C-317/05 и C-318/04.

⁽²⁷⁾ Вж. решение на Съда на ЕС от 10 февруари 2009 г., *Ирландия/Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз*, C-301/06, точки 82—83.

⁽²⁸⁾ Вж. становището от 2005, точка 80. По този въпрос вж. също така част IV.3 от настоящото становище.

⁽²⁹⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

⁽³⁰⁾ Вж. член 6, параграф 1 от ДЕС.

⁽³¹⁾ COM(2010) 573 от 19 октомври 2010 г., „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, стр. 4.

IV. ДИРЕКТИВАТА ЗА ЗАПАЗВАНЕ НА ДАННИ ОТГОВАРЯ ЛИ НА ИЗИСКВАНИЯТА ЗА НЕПРИКОСНОВЕНОСТ НА ЛИЧНИЯ ЖИВОТ И ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ?

35. В доклада за оценка се разкриват няколко слабости на настоящата директива за запазване на данни. Предоставената в доклада информация показва, че директивата не е успяла да изпълни основната си цел, а именно да хармонизира националното законодателство относно запазването на данни. Комисията отбелязва, че са налице „значителни“ различия между законодателствата за транспониране на директивата в сферата на ограничението на целите, достъпа до данните, периодите на запазване, защитата на данните, сигурността на данните и статистиката⁽³²⁾. Според Комисията различията отчасти се дължат на варирането, изрично предвидено в директивата. Комисията обаче твърди, че дори и след това „различията в прилагането на запазването на данни на национално ниво създадоха значителни затруднения на операторите“ и че „продължава да няма правна сигурност за индустрията“⁽³³⁾. Няма съмнение, че такава липса на хармонизиране е във вреда на всички участващи страни: граждани, стопански субекти, както и правоприлагащи органи.
36. От гледна точка на неприкосновеността на личния живот и защитата на данни в доклада за оценка също така се обосновава заключението, че директивата за запазване на данни не отговаря на изискванията, наложени от правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Съществуват няколко недостатъка: необходимостта от запазването на данни, предвидена в директивата за запазване на данни, не е била доказана в достатъчна степен, запазването на данни във всички случаи би могло да бъде уредено по начин, който в по-лека форма нарушава неприкосновеността на личния живот, и в директивата за запазване на данни липсва „предвидимост“. Тези три точки ще бъдат разглеждани допълнително по-долу.

IV.1. Необходимостта от запазването на данни, предвидена в директивата за запазване на данни, не беше доказана в достатъчна степен

37. Намеса в правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните е разрешена само ако мярката е необходима за постигане на законната цел. Необходимостта от запазването на данни като мярка за правоприлагане непрекъснато е основна тема на дискусии⁽³⁴⁾. В предложението за директива беше заявено, че ограниченията на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните е „необходимо да отговарят на общоприетите цели за предотвратяване и борба с престъпността и тероризма“⁽³⁵⁾. Въпреки това в становището си от 2005 г. ЕНОЗД посочи, че не е убеден от това твърдение, тъй като то изисква допълнителни доказателства⁽³⁶⁾. При все това, без предоставянето на каквито и да било допълнителни доказателства, в съображение 9 от директивата за запазване на данни е посочено, че „запазването на данни се е доказало като необходимо и ефективно средство за разследване при прилагането на законите в няколко държави-членки“.

38. Поради липсата на достатъчно доказателства ЕНОЗД заявя, че директивата за запазване на данни е била основана единствено на предположението, че запазването на данни, предвидено в директивата за запазване на данни, представлява необходима мярка⁽³⁷⁾. Поради това ЕНОЗД призова Комисията и държавите-членки да използват доклада за оценка като повод за предоставяне на допълнителни доказателства, които потвърждават, че предположението за необходимостта от мярката за запазване на данни и начинът, по който тя е уредена в директивата за запазване на данни, са действително правилни.
39. По този въпрос Комисията заявява в доклада за оценка, че „[п]овечето държави-членки считат, че правилата на ЕС относно запазването на данни продължават да бъдат необходим инструмент за правоприлагането, защитата на жертвите и системите на наказателно правосъдие“. Освен това се посочва, че запазването на данни играе „изключително важна роля“ за наказателното разследване и че е „най-малкото полезно, а в някои случаи абсолютно необходимо“ и се посочва, че без запазването на данни определени престъпления „може би никога не биха били решени“⁽³⁸⁾. Комисията заключава, че поради това ЕС следва „да подкрепя и да урежда запазването на данни като мярка за сигурност“⁽³⁹⁾.
40. Съмнително е обаче дали Комисията действително може да заключи, че повечето държави-членки считат запазването на данни за необходим инструмент. Не е посочено кои държави-членки съставляват мнозинството, което в ЕС от 27 държави-членки следва да се състои най-малко от 14 държави-членки, за да може да се говори за повечето държави-членки. Броят на държавите-членки, конкретно посочени в глава 5, на които се основават заключенията, е най-много девет⁽⁴⁰⁾.
41. Освен това изглежда Комисия се основава главно на изявленията на държавите-членки относно това дали те считат запазването на данни за необходим инструмент за целите на правоприлагането. Тези изявления обаче по-скоро показват, че съответните държави-членки искат да разполагат с правила на ЕС относно запазването на данни, но не могат сами по себе си да установят необходимостта от запазването на данни като мярка за правоприлагане, подкрепена и уредена от ЕС. Изявленията относно необходимостта следва да бъдат подкрепени с достатъчно доказателства.
42. Несъмнено доказването на необходимостта от мярка, която нарушава неприкосновеността на личния живот, не е лесна задача. Особено що се отнася до Комисията, това до голяма степен зависи от информацията, предоставена от държавите-членки.
43. Въпреки това, ако вече е въведена дадена мярка, като например директивата за запазване на данни, и е натрупан практически опит, следва да има достатъчно налична качествена и количествена информация, която позволява да се оцени дали мярката реално действа и дали биха могли да бъдат постигнати съпоставими резултати без този инструмент или посредством алтернативни средства, които в по-лека форма нарушават неприкосновеността на личния живот. Тази информация следва да представлява реални

⁽³²⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

⁽³³⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

⁽³⁴⁾ Вж. становището на ЕНОЗД от 2005 г. Вж. също писмото от 22 юни 2010 г. от голяма група организации на гражданското общество, посочено в бележка под линия 10.

⁽³⁵⁾ COM(2005) 438 от 21 септември 2005 г., стр. 3.

⁽³⁶⁾ Вж. становището от 2005 г., точки 17—22.

⁽³⁷⁾ Вж. речта от 3 декември 2010 г., посочена в бележка под линия 9.

⁽³⁸⁾ Всички цитати са от стр. 23 или 31 от доклада за оценка.

⁽³⁹⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

⁽⁴⁰⁾ Чешката република, Словения, Обединеното кралство, Германия, Полша, Финландия, Нидерландия и Унгария.

доказателства и да показва връзката между използването и резултата ⁽⁴¹⁾. Тъй като се отнася до директива на ЕС, информацията освен това следва да представя практиката поне на мнозинството от държавите-членки на ЕС.

44. След внимателен анализ ЕНОЗД счита, че въпреки че Комисията определено е положила много усилия за събирането на информация от правителствата на държавите-членки, количествената и качествената информация, предоставена от държавите-членки, не е достатъчна, за да потвърди необходимостта от запазването на данни, съгласно предвиденото в директивата за запазване на данни. Предоставени са интересни примери за нейното използване, обаче просто съществуват твърде много пропуски в информацията, представена в доклада, за да могат да се направят общи заключения относно необходимостта от инструмента. Освен това все още следва да бъде направено по-нататъшно проучване на алтернативни средства. Тези две точки сега ще бъдат разгледани допълнително.

Количествената и качествената информация, предоставена в доклада за оценка

45. По отношение на количествената, статистическа информация, представена основно в глава 5 и приложението към доклада за оценка, липсва важна информация. Например в статистическите данни не се посочват целите, за които са изискани данните. Освен това цифрите не разкриват дали всички данни, до които е бил поискан достъп, са данни, които са били съхранявани в резултат на правно задължение за запазване на данни или за бизнес цели. Също така не е предоставена никаква информация относно резултатите от използването на данните. При изготвянето на заключенията освен това е проблематично, че информацията от различните държави-членки не винаги е напълно съпоставима и че в много случаи в таблиците са представени само девет държави-членки.
46. Примерите за качествена информация, представени в доклада, служат като по-добра илюстрация на важната роля, която запазените данни са изиграли в някои конкретни ситуации, и на потенциалните ползи от една система за запазване на данни. При все това, не във всички случаи е ясно дали използването на запазените данни е било единственото средство за решаване на съответното престъпление.
47. Някои примери илюстрират необходимостта от мярката за запазване на данни при борбата с престъпленията в кибернетичното пространство. В това отношение заслужава да се отбележи, че основният международен инструмент в тази област, Конвенцията на Съвета на Европа за престъпленията в кибернетичното пространство, не предвижда запазването на данни като мярка за борба с престъпленията в кибернетичното пространство, а посочва само съхраняването на данни като инструмент за разследване ⁽⁴²⁾.
48. Комисията изглежда отдава голямо значение на примерите, предоставени от държавите-членки, в които запазените данни са били използвани за изключване на заподозрени

лица от местопрестъплението и за потвърждаване на алиби ⁽⁴³⁾. Въпреки че те са интересни примери за това как данните се използват от правоприлагащите органи, те не могат да бъдат представени като доказващи необходимостта от запазването на данни. Този аргумент следва да се използва предпазливо, тъй като може да бъде погрешно разбран като означаващ, че запазването на данни е необходимо за доказване на невинността на гражданите, което би било трудно да се съгласува с презумпцията за невинност.

49. В доклада за оценка само накратко се разглежда ползата от запазването на данни по отношение на технологичните новости, и по-специално по отношение на използването на предплатени SIM карти ⁽⁴⁴⁾. ЕНОЗД подчертава, че повече количествена и качествена информация за използването на нови технологии, които не са обхванати от директивата (това може да се отнася и за VoIP и социалните мрежи) би била поучителна при оценяване на ефективността на директивата.
50. Докладът за оценката е ограничен, тъй като той се съсредоточава най-вече върху количествената и качествената информация, предоставена от държавите-членки, които са приложили директивата за запазване на данни. Обаче би било интересно да се види дали са настъпили някакви значителни различия между тези държави-членки и държавите-членки, които не са приложили директивата. Особено по отношение на тези държави-членки, в които законодателство по прилагане е било отменено (Германия, Румъния и Чешката република), би било интересно да се види дали има някакви доказателства за увеличаването или намаляването на успешните наказателни разследвания преди или след тази отмяна.
51. Комисията признава, че статистическите данни и примерите, предоставени от държавите-членки в доклада за оценка, са „ограничени в някои аспекти“, но въпреки това заключават, че доказателствата свидетелстват за „изключително важна роля на запазените данни за наказателното разследване“ ⁽⁴⁵⁾.

52. ЕНОЗД счита, че Комисията би следвало да е по-критична към държавите-членки. Както беше обяснено, политическите изявления на някои държави-членки относно необходимостта от такава мярка сами по себе си не могат да обосноват действията на ЕС. Комисията би следвало да настоява държавите-членки да предоставят достатъчно доказателства, които доказват необходимостта от мярката. Според ЕНОЗД Комисията най-малкото би следвало да предостави подкрепата си за запазването на данни като мярка за сигурност (вж. стр. 31 от доклада за оценка) само при условието, че държавите-членки предоставят допълнителни доказателства по време на оценката на въздействието.

Алтернативни средства

53. Необходимостта от запазването на данни, предвидена в директивата за запазване на данни също така зависи от това дали съществуват алтернативни средства, които са по-лека форма на нарушаване на неприкосновеността на личния живот и които биха могли да доведат до съпоставими резултати. Това бе потвърдено от Съда на Европейския съюз в решението му по дело *Schecke* през ноември 2010 г., с което беше отменено законодателството

⁽⁴¹⁾ Вж. по отношение на принципа на необходимостта и пропорционалността също така становището на ЕНОЗД от 25 март 2011 г. относно предложението на ЕС относно PNR, което може да бъде намерено на уебсайта на ЕНОЗД (<http://www.edps.europa.eu>) в рубрика „Консултации“ >> „Становища“ >> „2011 г.“

⁽⁴²⁾ Вж. също стр. 5 от доклада за оценка.

⁽⁴³⁾ Вж. стр. 24 от доклада за оценка.

⁽⁴⁴⁾ Вж. стр. 25 от доклада за оценка.

⁽⁴⁵⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

на ЕС относно публикуването на имена на получатели на помощи от селскостопански фондове⁽⁴⁶⁾. Една от причините за отмяната беше, че Съветът и Комисията не са разгледали алтернативни мерки, които да бъдат съобразени с целта за публикуване и едновременно с това да засягат в по-малка степен правото на засегнатите лица на неприкосновеност на личния живот и защита на данните⁽⁴⁷⁾.

54. Основната алтернатива, посочена в рамките на обсъжданията, свързани с директивата за запазване на данни, е методът на съхраняването на данни („quick freeze“ и „quick freeze plus“)⁽⁴⁸⁾. Той се състои от временно гарантиране на „замразяване“ на определени далекосъобщителни данни за трафика и данни за местоположението, свързани само с конкретни лица, заподозрени в извършване на престъпна дейност, които впоследствие могат да бъдат предоставени на правоприлагащи органи със съдебно разрешение.
55. Съхраняването на данни е посочено в доклада за оценка в контекста на гореспомнатата Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство, но то се счита за неподходящ метод, тъй като то „не гарантира възможност за установяване на доказателствени следи преди издаването на разпореждане за съхраняване на данни, не дава възможност за извършване на разследване, когато обектът му е неизвестен, и не дава възможност за събиране на доказателства например за движението на жертви или свидетели на престъпление“⁽⁴⁹⁾.
56. ЕНОЗД признава, че е налична по-малко информация, когато се използва система за съхраняване на данните вместо широка система за запазване на данни. При все това, именно поради неговият по-целенасочен характер, съхраняването на данните представлява инструмент, който в по-лека форма нарушава неприкосновеността на личния живот от гледна точка на мащаба и броя на хората, които той засяга. Оценката не следва да се съсредоточи само върху наличните данни, а също така и върху различните резултати, постигнати с двете системи. ЕНОЗД счита, че едно по-задълбочено проучване на тази мярка е обосновано и абсолютно необходимо. Това проучване би могло да се извърши по време на оценката на въздействието в предстоящите месеци.
57. Във връзка с това, за съжаление в изводите на доклада, Комисията се ангажира да провери дали — и ако това е така, как — подход на ЕС по отношение на съхраняването на данни би могъл да допълни (т.е. не да замести) запазването на данни⁽⁵⁰⁾. Възможността за комбиниране на какъвто и да било вид схема за запазване на данни с процедурните защитни механизми, свързани с различните начини за съхраняване на данни, действително заслужава допълнително проучване. При все това, ЕНОЗД препоръчва на Комисията по време на оценката на въздействието да обмисли също така въпроса дали система за съхраняване на данните или други алтернативни средства биха могли

напълно или частично да заместят съществуващата понастоящем схема за запазване на данни.

IV.2. Запазването на данни, уредено в директивата за запазване на данни, във всеки случай надхвърля необходимото

58. По мнение на ЕНОЗД, включената в доклада за оценка информация не съдържа достатъчно доказателства, с които да се докаже необходимостта от мярката за запазване на данни, предвидена в директивата за запазване на данни. При все това, докладът за оценка позволява да се направи заключение, че директивата за запазване на данни е уредила запазването на данни по начин, който надхвърля необходимото, или най-малко не е гарантирала, че запазването на данни не е било приложено по този начин. В тази връзка могат да бъдат подчертани четири елемента.
59. Първо, неясната цел на мярката и широкото понятие за „компетентни национални органи“ са довели до използването на запазени данни за твърде широк диапазон от цели и от твърде много органи. Освен това е налице несъгласуваност между защитните механизми и условията за достъп до данните. Например достъпът не подлежи на предварително одобрение от съдебен или друг независим орган във всички държави-членки.
60. Второ, изглежда максималният период на запазване от две години надхвърля необходимото. Съдържащата се в доклада за оценка статистическа информация от редица държави-членки показва, че по-голямата част от исканията за достъп се отнасят за данни, датиращи отпреди не повече от шест месеца, а именно 86 %⁽⁵¹⁾. Освен това шестнадесет държави-членки са избрали в своето законодателство период на запазване от 1 година или по-малко от 1 година⁽⁵²⁾. Това категорично показва, че максималният период от две години далеч надхвърля това, което се счита за необходимо от повечето държави-членки.
61. Освен това липсата на фиксиран един-единствен период на задържане за всички държави-членки е създала многообразие от различаващи се национални законодателства, което може да стане причина за усложнения, тъй като невинаги е очевидно кое национално законодателство — относно запазването на данни, както и относно защитата на данни — е приложимо, когато операторите съхраняват данни в държава-членка, различна от тази, в която се събират данните.
62. Трето, равнището на сигурност не е достатъчно хармонизирано. Едно от основните заключения на работната група по член 29 в доклада ѝ от юли 2010 г. беше, че е налице голямо разнообразие от мерки за сигурност, въведени в различните държави-членки. Изглежда Комисията ще счете предвидените в настоящата директива мерки за сигурност за достатъчни, тъй като „няма конкретни примери за тежки нарушения на неприкосновеността на личния живот“⁽⁵³⁾. При все това се оказва, че Комисията е поискала от правителствата на държавите-членки само да докладват по този въпрос. За да се оцени уместността на настоящите правила и мерки за сигурност, е необходимо по-широко допитване и по-конкретно разследване на случаите на злоупотреба. Дори когато в контекста на доклада не са посочени никакви

⁽⁴⁶⁾ Решение на Съда на ЕС от 9 ноември 2010 г. по дело *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 и C-93/09.

⁽⁴⁷⁾ Решение на Съда на ЕС по делото *Schecke*, точка 81.

⁽⁴⁸⁾ Видът съхраняване на данни „Quick freeze“ се отнася за „замразяване“ на данни за трафика и данни за местоположението, свързани с конкретно лице, заподозряно в извършване на престъпна дейност, считано от датата на съдебното разрешение. Видът съхраняване на данни „Quick freeze plus“ също включва „замразяването“ на данни, които вече се притежават от операторите с цел изготвяне на абонатни сметки и с цел предаване на съобщения.

⁽⁴⁹⁾ Вж. стр. 5 от доклада за оценка.

⁽⁵⁰⁾ Вж. стр. 32 от доклада за оценка.

⁽⁵¹⁾ Вж. стр. 22 от доклада за оценка. 12 % се отнасят за данни, датиращи отпреди шест до дванадесет месеца, а 2 % са свързани с данни, датиращи отпреди повече от една година.

⁽⁵²⁾ Вж. стр. 14 от доклада за оценка.

⁽⁵³⁾ Вж. стр. 30 от доклада за оценка.

конкретни случаи на нарушения на сигурността, нарушенията на сигурността на данните и скандалите в областта на данните за трафика и електронните съобщения в някои държави-членки служат също така за нагледни предупреждения. Този въпрос не може да бъде подценен, тъй като сигурността на запазените данни е от ключово значение за системата за запазване на данни като такава, защото тя гарантира спазването на всички други защитни механизми⁽⁵⁴⁾.

63. Четвърто, от доклада не става ясно дали за всички категории запазени данни е било доказано, че те са необходими. Направени са само някои общи разграничения между телефонни и интернет данни. Някои държави-членки са избрали да въведат по-кратък период на запазване за интернет данните⁽⁵⁵⁾. От това обаче не могат да се направят никакви общи изводи.

IV.3. В директивата за запазване на данни липсва предвидимост

64. Друг недостатък на директивата за запазване на данни се отнася до липсата на предвидимост в нея. Изискването за предвидимост произтича от общото изискване на член 8, параграф 2 от ЕКПЧ и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС, които гласят, че намесата следва да бъде предвидена от закона. По мнение на ЕСПЧ това означава, че мярката следва да има правно основание в законодателството и че тя следва да бъде съвместима с върховенството на закона. Това предполага, че законодателството е достъпно и предвидимо в достатъчна степен⁽⁵⁶⁾. Съдът на Европейският съюз в решението си по дело *Österreichischer Rundfunk* е подчертал също така, че законодателството следва да бъде формулирано достатъчно точно, така че гражданите да могат да съобразят поведението си по съответен начин⁽⁵⁷⁾. В законодателството трябва да се посочва достатъчно ясно обхватът на правомощията, предоставени на компетентните органи, както и начинът за упражняването им⁽⁵⁸⁾.
65. Освен това в контролния списък, изложен в съобщението на Комисията относно Хартата на основните права на ЕС, един от въпросите, на които трябва да се отговори, е дали ограничението на основните права е определено по „точен и предвидим начин“⁽⁵⁹⁾. В съобщението си относно прегледа на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието Комисията също така е посочила, че гражданите „имат право да знаят какви лични данни се обработват и се обменят за тях, от кого и с каква цел“⁽⁶⁰⁾.
66. В случай на директива на ЕС отговорността за спазване на основните права, включително на изискването за предвидимост, се носи основно от държавите-членки,

които прилагат директивата в националните си законодателства. Добре известно е изискването, че това прилагане следва да се осъществява при спазване на основните права⁽⁶¹⁾.

67. Освен това в доклада за оценка Комисията подчертава, че директивата „сама по себе си не гарантира, че запазените данни се съхраняват, извличат и използват при пълно спазване на правото на неприкосновеност на личния живот и на защитата на личните данни“. Тя припомня, че „държавите-членки носят отговорност да гарантират, че тези права се спазват“⁽⁶²⁾.
68. При все това, ЕНОЗД счита, че дадена директива на ЕС сама по себе си следва също да изпълнява до определена степен изискването за предвидимост. Или, ако трябва да бъде перифразирано решението на Съда на Европейския съюз по дело *Lindqvist*, в предвидения от дадена директива режим не следва да „липсва предвидимост“⁽⁶³⁾. Такъв по-специално е случаят при мярката на ЕС, която изисква от държавите-членки да организират широкомащабна намеса в правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните на гражданите. ЕНОЗД е на мнение, че ЕС е отговорен да гарантира поне ясно определена цел и ясно посочване на лицата, които могат да получат достъп до данните, както и при какви условия може да бъде осъществено това.
69. Тази позиция е потвърдена от новия правен контекст, създаден от Договора от Лисабон, който, както е разяснено, е увеличил компетенцията на ЕС в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и е определил по-силна ангажираност на ЕС за отстояване на основните права.
70. ЕНОЗД желае да припомни, че изискването за определена цел, както и последващата забрана за обработване на данни по начин, който е несъвместим с тази цел („принцип на ограничение на целите“), са от съществено значение за защитата на личните данни, както е потвърдено от член 8 на Хартата на основните права на ЕС⁽⁶⁴⁾.
71. Докладът за оценка показва, че изборът за оставяне на точното определение за това какво представлява „сериозно престъпление“ и впоследствие за това кои органи следва да бъдат считани за „компетентни органи“ на преценката на държавите-членки е довел до наличието на широк диапазон от цели, за които са били използвани данните⁽⁶⁵⁾.
72. Комисията посочва, че „[п]овечето от държавите-членки, които транспонираха директивата, позволяват достъпа до и използването на запазени данни за цели, които надхвърлят определените в директивата цели, включително предотвратяване и борба с престъпността като цяло и риска за живота и здравето“⁽⁶⁶⁾. Държавите-членки се възползват от „правната празнота“, предвидена в член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации⁽⁶⁷⁾. Комисията счита, че тази ситуация може да не гарантира в достатъчна

⁽⁵⁴⁾ Вж. в тази връзка също така становището на ЕНОЗД от 2005 г., точки 29—37. Вж. също речта на помощник-надзорника от 4 май 2011 г., която може да бъде намерена на уебсайта на ЕНОЗД (<http://www.edps.europa.eu>) в рубриката „Публикации“ >> „Речи и статии“ >> „2011“.

⁽⁵⁵⁾ Вж. стр. 14 от доклада за оценка.

⁽⁵⁶⁾ Вж. решение на ЕСПЧ по дело *S. и Marper*, посочено в бележка под линия 7, точка 151.

⁽⁵⁷⁾ Решение на Съда на ЕС от 20 май 2003 г. по дело *Österreichischer Rundfunk*, С-465/00, точка 77 и решение на ЕСПЧ по дело *S. и Marper*, посочено в бележка под линия 7, точка 95.

⁽⁵⁸⁾ Вж. решение на ЕСПЧ по дело *Malone*, посочено в бележка под линия 8, точки 66—68.

⁽⁵⁹⁾ COM(2010) 573, посочен в бележка под линия 31, стр. 5.

⁽⁶⁰⁾ COM(2010) 385, посочен в бележка под линия 17, стр. 3.

⁽⁶¹⁾ Вж. например решение на Съда на ЕС от 6 ноември 2003 г. по дело *Lindqvist*, точка 87.

⁽⁶²⁾ Вж. стр. 31 от доклада за оценка.

⁽⁶³⁾ Решение на Съда на ЕС по дело *Lindqvist*, точка 84.

⁽⁶⁴⁾ Вж. също член 6 от Директива 95/46/ЕО.

⁽⁶⁵⁾ Вж. стр. 8 от доклада за оценка.

⁽⁶⁶⁾ Вж. стр. 8 от доклада за оценка.

⁽⁶⁷⁾ Както е обсъдено в точка 24 по-горе.

- степен „предвидимостта, което е условие на всяка законодателна мярка, ограничаваша правото на неприкосновеност на личния живот“⁽⁶⁸⁾.
73. При тези обстоятелства не може да бъде заявено, че директивата за запазване на данни сама по себе си, във връзка по-специално с директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации, предвижда яснотата, необходима за спазване на принципа за предвидимост на равнище ЕС.
- V. ПЪТЯТ НАПРЕД: СЛЕДВА ДА БЪДАТ ОБМИСЛЕНИ ВСИЧКИ ВАРИАНТИ**
74. Направеният в предходната част анализ обосновава заключението, че директивата за запазване на данни не отговаря на изискванията, наложени от правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Поради това е ясно, че директивата за запазване на данни не може да продължи да съществува в настоящата си форма. В тази връзка Комисията с право предлага преразглеждане на настоящата правна рамка на запазването на данни⁽⁶⁹⁾.
75. При все това, преди да се предложи преразгледаната версия на директивата:
- а) Комисията следва, по време на оценката на въздействието, да вложи средства и усилия в събирането на допълнителни практически доказателства от държавите-членки, за да докаже необходимостта от запазването на данни като мярка съгласно законодателството на ЕС;
- б) ако мнозинството от държави-членки счита, че запазването на данни е необходима мярка, всички тези държави-членски следва да предоставят на Комисията количествени и качествени данни, които доказват това;
- в) държавите-членки, които се противопоставят на такава мярка за запазването на данни, следва да предоставят на Комисията информация, която дава възможност за по-обстойна оценка на въпроса.
76. В рамките на оценката на въздействието следва допълнително да бъде проверено дали алтернативни средства, които в по-лека форма нарушават неприкосновеността на личния живот, биха могли да доведат или все още могат да доведат до постигане на съпоставими резултати. Комисията следва да предприеме инициатива в тази връзка, с подкрепата на външни експерти при необходимост.
77. ЕНОЗД изрази задоволство от факта, че Комисията обяви провеждането на консултация с всички засегнати заинтересовани страни в рамките на оценката на въздействието⁽⁷⁰⁾. В тази връзка ЕНОЗД насърчава Комисията да намери начини, чрез които гражданите да участват пряко в този процес.
78. Следва да се подчертае, че оценката на необходимостта и проверката на алтернативни средства, които в по-лека форма нарушават неприкосновеността на личния живот, могат да бъдат проведени по справедлив начин само ако всички варианти за бъдещето на директивата бъдат оставени отворени. В това отношение изглежда Комисията ще изключи възможността за отмяна на директивата, било то само на нея или заедно с предложение за алтернативна, поделенасочена мярка на ЕС. Поради това ЕНОЗД призовава Комисията сериозно да разгледа тези варианти и в рамките на оценката на въздействието.
79. Въпросът за бъдеща директива за запазването на данни може да бъде разгледан само ако съществува съгласие относно необходимостта от правила на ЕС от гледна точка на вътрешния пазар и полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и ако, в рамките на оценката на въздействието, необходимостта от запазването на данни, подкрепена и уредена от ЕС, може да бъде доказана в достатъчна степен, което включва внимателно обсъждане на алтернативни мерки.
80. ЕНОЗД не отрича голямата полза от запазените данни за целите на правоприлагането и ключовата роля, която те могат да играят в специфични случаи. Както и Федералният конституционен съд на Германия (Bundesverfassungsgericht), ЕНОЗФ не изключва възможността добре формулирано задължение за запазване на далекосъобщителни данни да бъде обосновано при определени много строги условия⁽⁷¹⁾.
81. Поради това всеки бъдещ инструмент на ЕС относно запазването на данни следва да отговаря на изброените по-долу основни изисквания:
- той следва да бъде цялостен и наистина да хармонизира правилата относно задължението за запазване на данни, както и правилата относно достъпа и по-нататъшното използване на данните от компетентните органи,
 - той следва да бъде изчерпателен, което означава, че той следва да има ясна и точна цел, както и че правната празнота, която съществува в член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации, следва да бъде запълнена,
 - той следва да бъде пропорционален и да не надхвърля необходимото (вж. в тази връзка коментарите, направени в част IV.2 по-горе).
82. Разбира се, ЕНОЗД ще разглежда внимателно и критично всяко бъдещо предложение относно запазването на данни в контекста на тези основни условия.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

83. ЕНОЗД изрази задоволство, че макар да не е изрично изисквано по силата на член 14, Комисията е взела предвид в доклада за оценка също така последиците от директивата за основните права.
84. Докладът за оценка показва, че директивата не е успяла да изпълни основната си цел, а именно да хармонизира националното законодателство относно запазването на данни. Тази липса на хармонизация е във вреда на всички участващи страни: граждани, стопански субекти, както и правоприлагащи органи.
85. Въз основа на доклада за оценка може да бъде направено заключение, че директивата за запазване на данни не отговаря на изискванията, наложени от правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните, поради следните причини:
- необходимостта от запазването на данни, предвидена в директивата за запазване на данни, не е била доказана в достатъчна степен,
 - запазването на данни е можело да бъде уредено по начин, който в по-лека форма нарушава неприкосновеността на личния живот,

⁽⁶⁸⁾ Вж. страници 9 и 15 от доклада за оценка.

⁽⁶⁹⁾ Вж. стр. 32—33 от доклада за оценка.

⁽⁷⁰⁾ Вж. стр. 32—33 от доклада за оценка.

⁽⁷¹⁾ Вж. Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08.

- в директивата за запазване на данни липсва предвидимост.
86. ЕНОЗД призовава Комисията да разгледа сериозно всички варианти в рамките на оценката на въздействието, включително възможността за отмяна на директивата, било то само на нея или заедно с предложение за алтернативна, по-целенасочена мярка на ЕС.
87. Въпросът за бъдеща директива за запазването на данни може да бъде разгледан само ако съществува съгласие относно необходимостта от правила на ЕС от гледна точка на вътрешния пазар и полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и ако, в рамките на оценката на въздействието, необходимостта от запазването на данни, подкрепена и уредена от ЕС, може да бъде доказана в достатъчна степен, което включва внимателно обсъждане на алтернативни мерки. Този инструмент следва да изпълнява следните основни изисквания:
- да бъде цялостен и действително да хармонизира правилата относно задължението за запазване на данни, както и правилата относно достъпа и понататъшното използване на данните от компетентните органи,
 - да бъде изчерпателен, което означава, че следва да има ясна и точна цел, както и че правната празнота, която съществува в член 15, параграф 1 от директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации, следва да бъде запълнена,
 - да бъде пропорционален и да не надхвърля необходимото.

Съставено в Брюксел на 31 май 2011 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните