

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (Евратом) № 1074/1999

(2011/С 279/02)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално членове 7 и 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 Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни ⁽²⁾, и по-специално член 28, параграф 2 от него,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 17 март 2011 г. Комисията прие предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (Евратом) № 1074/1999 (наричано по-нататък „предложението“).

1.1. Консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД)

2. На 8 април 2011 г. Съветът изпраща предложението на ЕНОЗД. ЕНОЗД го приема като молба за консултиране на институции и органи на Общността, както е предвидено в член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (наричан по-нататък „Регламент (ЕО) № 45/2001“). ЕНОЗД приветства изричното позоваване на тази консултация в преамбула на предложението.

3. Предложението има за цел изменение на членове 1—14 и премахване на член 15 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

Очаква се Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) да бъде отменен.

4. По-рано ⁽³⁾, преди приемането на предложението, Комисията предостави на ЕНОЗД възможността да направи неофициални коментари. ЕНОЗД приветства отворения процес, което е спомогнало на ранен етап да бъдат нанесени подобрения в текста от гледна точка на защитата на данните. В действителност някои от тези коментари са взети под внимание в предложението.

5. Този нов текст е резултат от продължителен процес на преразглеждане. През 2006 г. Комисията направи предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999. Основният акцент на законодателното предложение беше „постигането на по-добра оперативна ефикасност и по-добро управление на Службата“.

6. Това предходно предложение беше обсъдено както в Съвета, така и в Европейския парламент, в рамките на процедурата за съвместно вземане на решение. ЕНОЗД издаде своето становище през април 2007 г., както и множество наблюдения, насочени към постигане на по-добра съгласуваност на текста на предложението с правилата за защита на данните, предвидени в Регламент (ЕО) № 45/2001 ⁽⁴⁾. На 20 ноември 2008 г. ⁽⁵⁾ парламентът прие на първо четене резолюция, включително приблизително сто изменения на предложението.

7. По искане на чешкото председателство на Съвета (януари—юни 2009 г.), през юли 2010 г. Комисията представи на Европейския парламент и на Съвета актуализиран документ за размисъл относно реформата на Службата. През октомври 2010 г. Европейският парламент приветства документа за размисъл и прикани Комисията отново да започне законодателната процедура. На 6 декември 2010 г. Съветът прие заключения по предложението от Комисията дискуссионен документ. Надзорният съвет на OLAF допълни обсъждането със становищата си по дискуссионния документ и по зачитането на основните

⁽³⁾ През януари 2011 г.

⁽⁴⁾ Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), ОВ С 91, 26.4.2007 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ Законодателна резолюция на Европейския парламент от 20 ноември 2008 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), P6_TA-PROV(2008) 553.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

права и процедурните гаранции в разследванията на OLAF. След това Комисията представи новото предложение.

1.2. Важността на предложението и консултацията от ЕНОЗД

8. Предложението съдържа разпоредби със значително въздействие върху правата на физическите лица. OLAF ще продължи да събира и да дообработва поверителни данни, свързани с подозрения за извършени престъпления, престъпления, наказателни присъди, както и информация, която би послужила за лишаване на физически лица от дадено право, облага или договор, доколкото тази информация представлява особен риск за правата и свободите на субектите на данни. Основното право на защита на личните данни е от значение не единствено само по себе си, но и чрез взаимовръзките си с други основни права, като правото на недискриминация и правото на справедлив съдебен процес, включително правото на защита при разследванията на OLAF. Зачитането на правото на справедлив съдебен процес оказва въздействие върху юридическата сила на доказателствата и OLAF следва да го счита за приоритет с оглед подсилване на своята отчетност. В този смисъл е от съществено значение да се осигурят подходящи гаранции за зачитането на основните права при провежданите разследвания, включително правото на защита на данните и на неприкосновеността на личния живот на засегнатите лица.

1.3. Основни елементи на предложението

9. Предложението има за цел увеличаване на ефикасността, ефективността и отчетността на OLAF, като същевременно с това бъде защитена нейната разследваща независимост. Тази цел би могла да бъде постигната предимно чрез: i) увеличаване на сътрудничеството и информационния обмен с други институции, служби, органи и агенции на ЕС, както и с държави-членки; ii) прецизиране на подхода *de minimis*⁽⁶⁾ по отношение на разследванията; iii) засилване на процедурните гаранции за лицата, които са обект на разследванията на OLAF; iv) предвиждане на възможността OLAF да сключва административни споразумения с цел улесняване на информационния обмен с Европол, Евроюст, компетентни органи от трети държави, както и с международни организации; и v) изясняване на наблюдателната роля на Надзорния съвет.
10. ЕНОЗД подкрепя целите на предложените изменения и в това отношение подкрепя предложението. ЕНОЗД оценява в особено голяма степен въвеждането на новия член 7а, посветен на процедурните гаранции в полза на физически лица. По отношение на правата на физическите лица на защита на личните им данни и на неприкосновеността на личния им живот ЕНОЗД счита, че като цяло предложението съдържа подобрения *vis-à-vis* текущата ситуация. По-специално ЕНОЗД приветства изричното признаване на

важността на правата на субектите на данни съгласно член 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001⁽⁷⁾.

11. При все това, въпреки цялостното положително впечатление, ЕНОЗД счита, че от гледна точка на защитата на личните данни предложението би могло да бъде допълнително усъвършенствано, без да бъдат застрашени целите, които преследва. По-специално ЕНОЗД се опасява, че поради липсата на последователност относно някои аспекти е възможно предложението да бъде тълкувано като *lex specialis*, регламентиращ обработката на лични данни, събирани за целите на разследванията на OLAF, който би могъл да се ползва с предимство пред прилагането на общата рамка за защита на данните, определена в Регламент (ЕО) № 45/2001. По този начин възниква риск очертаните в предложението стандарти за защита на данните да бъдат тълкувани *ex contrario* като по-нискостоящи от определените в регламента, а за това не съществуват очевидни основания нито в самото предложение, нито в обяснителния меморандум.
12. С цел избягване на този сценарий следващите раздели съдържат анализ на предложението, които, от една страна, описват неговите слабости, а от друга, предлагат конкретни начини за преодоляването им. Обхватът на този анализ се ограничаваша до разпоредбите, оказващи пряко въздействие върху защитата на личните данни, по-специално член 1, параграфи 8, 9, 10, 11 и 12, съгласно които членове 7а, 7, буква б), 8, 9, 10 и 10, буква а) се добавят или изменят.

2. АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Общ контекст

13. OLAF е създадена през 1999 г.⁽⁸⁾ с цел защитаване на финансовите интереси на ЕС и на финансовите средства на европейските данъкоплатци срещу измами, корупция и всяка друга незаконна дейност. Службата спада към Комисията, но е независима от нея. OLAF провежда разследвания, които могат да бъдат външни⁽⁹⁾ (по-специално разследвания, които могат да бъдат осъществени в държавите-членки или в трети държави) и вътрешни⁽¹⁰⁾ (разследвания в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС) с цел борба с измамите и незаконните дейности, които могат да накърнят финансовите интереси на Европейския съюз.
14. В допълнение към това OLAF може също така: i) да предава на национални компетентни органи информация, разкрита в хода на нейните външни разследвания; ii) да предава на

⁽⁷⁾ Вж. предложението, нов член 7а и член 8, параграф 4.

⁽⁸⁾ Решение 1999/352/ЕО на Комисията от 28 април 1999 г. за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF), ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 20. Вж. също Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 1.

⁽⁹⁾ Вж. чл. 3, Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽¹⁰⁾ Вж. чл. 1 и 4, Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽⁶⁾ Това означава, че OLAF следва да определи и да се фокусира върху своите приоритети по отношение на разследванията с цел ефективно използване на ресурсите си.

национални съдебни органи информация, установена в хода на вътрешни разследвания по въпроси, които биха могли да доведат до наказателно производство; и iii) да предава на въпросната институция, орган, служба или агенция информацията, получена в хода на вътрешни разследвания⁽¹¹⁾.

15. OLAF може също така да си сътрудничи тясно с Евроюст⁽¹²⁾ и Европол⁽¹³⁾ с цел изпълнение на своето законово задължение за борба срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на Съюза. В този смисъл Европол⁽¹⁴⁾ и Евроюст⁽¹⁵⁾ могат да си обменят с OLAF оперативна, стратегическа или техническа информация, включително лични данни.
16. Въз основа на Регламент (ЕО) № 1073/1999 OLAF може също така да провежда разследвания в трети държави в съответствие с различните действащи споразумения за сътрудничество между Европейския съюз и тези трети държави. Възможно е измамни дейности в ущърб на бюджета на Съюза да бъдат извършвани също и извън територията на Европейския съюз, например по отношение на чуждестранна помощ, отпусната от Европейския съюз на развиващи се държави, държави кандидатки или други държави

⁽¹¹⁾ Вж. чл. 10, Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽¹²⁾ Евроюст е създаден с Решение 2002/187/ПВР на Съвета (впоследствие изменено с Решение 2003/659/ПВР на Съвета и Решение 2009/426/ПВР на Съвета от 16 декември 2008 г. за укрепване на Евроюст) като орган на Европейския съюз с юридическа правосубектност, за да насърчава и подобрява координацията и сътрудничеството между компетентните съдебни органи на държавите-членки. По-специално чл. 26.4 от това решение регламентира, че „OLAF може да сътрудничи в работата на Евроюст, за да координира процедурите по разследванията и преследванията относно защитата на финансовите интереси на общностите или по инициатива на Евроюст, или по искане на OLAF, когато съответните компетентни национални органи не се противопоставят на такова участие“. През 2008 г. Евроюст и OLAF сключват административно споразумение (Практическо споразумение от 24 септември 2008 г. относно условията на сътрудничество между Евроюст и OLAF), което има за цел да засили сътрудничеството между двата органа и включва специфични клаузи за предаването на лични данни.

⁽¹³⁾ Европол е европейска правоприлагаща организация, която има за цел да подобри ефективността и сътрудничеството на компетентните органи в държавите-членки за предотвратяване и борба с тероризма, незаконния трафик на наркотици и други сериозни форми на организираната престъпност. Член 22 от решението на Съвета от 6 април 2009 г. за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) (2009/371/ПВР) постановява, че „Европол може да установява и поддържа отношения на сътрудничество с [...] OLAF, доколкото това е от значение за изпълнението на неговите задачи“. Този член постановява също, че Европол може, преди влизането в сила на споразуменията или работните договорености с различни органи на ЕС, с които Европол е призван да установи отношения на сътрудничество, „директно да получава и използва информация, включително лични данни, от органите [...], доколкото това е необходимо за законното изпълнение на задачите му, и може [...] директно да предава информация, включително лични данни, на такива органи, доколкото това е необходимо за законното изпълнение на задачата на получателя“.

⁽¹⁴⁾ Вж. член 22 от решението на Съвета от 6 април 2009 г. за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) (2009/371/ПВР), ОВ L 121, 15.5.2009 г., стр. 37.

⁽¹⁵⁾ Вж. член 1, параграф 26 от Решение 2009/426/ПВР на Съвета от 16 декември 2008 г. за укрепване на Евроюст и за изменение на Решение 2002/187/ПВР.

бенефициери, или по отношение на нарушения на митническото законодателство. В този смисъл, с цел ефективно установяване и справяне с тези нарушения, OLAF трябва да провежда инспекции и проверки на място така също и в трети държави. За да илюстрира важността на международното сътрудничество и в този смисъл също и на обмена на данни, понастоящем Европейският съюз е страна по над 50 споразумения за административна взаимопомощ по митнически въпроси, включително с големи търговски партньори, като например Китай, Съединените американски щати, Япония, Турция, Руската федерация и Индия.

17. Прилагането на Регламент (ЕО) № 45/2001 за дейностите на OLAF е предмет на редица интервенции от ЕНОЗД през последните години. Във връзка с основния акцент на предложението (разследвания на OLAF), следва да се отбележи становището от 23 юни 2006 г. относно известие за предварителна проверка относно вътрешни разследвания на OLAF⁽¹⁶⁾; становището от 4 октомври 2007 г. относно пет известия за предварителни проверки относно външни разследвания⁽¹⁷⁾ и становище от 19 юли 2007 г. относно известие за предварителна проверка относно редовен мониторинг върху изпълнението на разследващите функции⁽¹⁸⁾, което е свързано с дейностите на Надзорния съвет.

2.2. Неприкосновеност на личния живот и оценка на въздействието

18. Нито в предложението, нито в приложеният към него обяснителен меморандум се разглежда въздействието на предложението върху правилата за защита на данните, нито пък неприкосновеността на личния живот и оценката на въздействието върху защитата на данните. Представянето на обяснение относно начина, по който е било определено въздействието върху защитата на данните, със сигурност би увеличило прозрачността на цялостната оценка на предложението. ЕНОЗД е изненадан, че в обяснителния меморандум напълно липсва глава относно „результатите от консултациите със заинтересованите страни и оценки на въздействието“.

2.3. Прилагане на Регламент (ЕО) № 45/2001

19. Както е споменато в предходното становище относно предложението от 2006 г.⁽¹⁹⁾, ЕНОЗД приветства факта, че с предложението се признава приложимостта на Регламент (ЕО) № 45/2001 за всички дейности по обработка на данни, осъществявани от OLAF. По-специално в новата

⁽¹⁶⁾ Дело 2005-418, публикувано на интернет адрес <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁷⁾ Дела 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72, публикувани на интернет адрес <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ Дело 2007-73, публикувано на интернет адрес <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁹⁾ Становище на ЕНОЗД относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), ОВ С 91, 26.4.2007 г., стр. 1.

формулировка в член 8, параграф 4⁽²⁰⁾ ясно се споменава ролята на регламента в контекста на различните дейности на OLAF. Това представлява актуализация на текста на Регламент (ЕО) № 1073/1999, в който иначе се споменава единствено Директива 95/46/ЕО като препратка по отношение на задълженията за защита на данните.

20. С последното изречение от член 8, параграф 4 е въведено изпълнението на изискването за назначаване на длъжностно лице за защита на данните: „Службата следва да назначи длъжностно лице за защита на данните в съответствие с член 24 от Регламент (ЕО) № 45/2001“. Тази добавка, която формализира действителното назначение на длъжностно лице за защита на данните в OLAF, също се приветства от ЕНОЗД.
21. Въпреки това ЕНОЗД се опасява, че въвеждането на стандартите за защита на данните в предложения текст не е изцяло в съответствие с изискванията на регламента и това може да предизвика съмнения по отношение на неговата съгласуваност. Този аспект ще бъде подробно анализиран по-долу.

3. СПЕЦИФИЧНИ КОМЕНТАРИ

3.1. OLAF и зачитането на основните права, включително принципите за защита на данните

22. Разследванията на OLAF могат да окажат значително въздействие върху основните права на физическите лица. Както е посочено от Съда в решението *Kadi*⁽²¹⁾, тези права са защитени от правния ред на Общността. По-точно, в решението *Schecke*⁽²²⁾ Съдът, позовавайки се на Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“)⁽²³⁾, и по-специално на членове 8 и 52 от нея, подчертава, че всяко ограничение на правото на защита на личните данни може да бъде оправдано единствено, ако е законосъобразно, ако зачита същността на правото и ако е

съобразено с условието за пропорционалност и съответства на целите на Европейския съюз от общ интерес. ЕНОЗД отдава голямо значение на зачитането на основните права в сферата на дейност на OLAF.

23. Съображение 13 от предложението пояснява, че основните права на лицата, засегнати от дадено разследване, следва да бъдат зачитани във всеки момент и по-специално когато се предоставя информация за текущи разследвания. В допълнение съображението подчертава необходимостта от спазване на поверителността на разследванията, законовите права на засегнатите лица, националните разпоредби относно съдебните производства, и, преди всичко, законодателството на Съюза относно защитата на данните. Посочва се, че обменът на информация следва да бъде обусловен от пропорционалността и принципите „необходимост да се знае“.
24. С това съображение изглежда се въвежда ограничение относно приложимостта на основните права както *ratione personae* (ограничено до лицата, засегнати от разследването), така и *ratione materiae* (ограничено до обмена на информация). Това може да доведе до погрешно тълкуване на текста, според който основните права в сферата на дейностите на OLAF биха били приложими по „рестриктивен“ начин⁽²⁴⁾.

25. Поради това ЕНОЗД предлага текстът на съображението да бъде променен с цел предотвратяване на евентуални погрешни тълкувания: в съображението се споменава, че основните права на „лицата, засегнати от дадено разследване“ следва да бъдат зачитани във всеки момент. Тъй като OLAF има отношения не само с лица, засегнати от дадено разследване („заподозрени“), но и с информатори (лица, предоставящи информация за фактологията по даден потенциален или реален случай), лица, подаващи сигнали за злоупотреби⁽²⁵⁾ (лица от институциите на ЕС, които докладват на OLAF факти, свързани с потенциален или реален случай), и свидетели, разпоредбата следва да определи по-широко категориите „лица“, които се ползват с основните права.

26. Освен това съображение 13 засяга зачитането на основните права по-специално в контекста на „обмена на информация“. В съображението се споменава, освен основните права и поверителността, че „Информацията, предадена или придобита по време на разследване, следва да се обработва в съответствие със законодателството на Съюза относно защитата на данните“. Местоположението на това изречение би могло да бъде подвеждащо и текстът следва да бъде обособен в отделно съображение с цел да се изясни, че спазването на законодателството за защита на данните е отделно и самостоятелно и не е свързано единствено с обмена на информация.

⁽²⁰⁾ „Службата обработва само такива лични данни, които са необходими за изпълнението на нейните задачи, произтичащи от настоящия регламент. Такова обработване на лични данни се извършва в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001, включително предоставянето на съответната информация на субекта на данните, изисквана по членове 11 и 12 от същия регламент. Такава информация не може да бъде съобщавана на други лица освен на тези в институциите на Съюза или в държавите-членки, чиито функции изискват от тях да са запознати с нея, нито може да се използва за цели, различни от предотвратяване на измами, корупция или друга незаконна дейност (...)“.

⁽²¹⁾ Решение от 3 септември 2008 г. по свързани дела С-402/05 Р и С-415/05 Р, *Kadi/Свет на Европейския съюз и Колтисия на Европейските общности*, параграф 283: „[...] основните права са неразделна част от общите принципи на правото, чието спазване Съдът гарантира. За целта Съдът се ръководи от общите за държавите-членки конституционни традиции, както и от указанията, съдържащи се в международните актове за защита на правата на човека, към които държавите-членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали. В това отношение Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ) има особено значение“. Вж. също параграф 304.

⁽²²⁾ Решение от 9 ноември 2010 г. по свързани дела С-92/09 и С-93/09, *Volker и Markus Schecke*, параграф 44 и следващия.

⁽²³⁾ След влизането в сила на Договора от Лисабон ЕКПЧ е приложима за всички сфери на дейност на Европейския съюз.

⁽²⁴⁾ Вж. също параграф 36 по-долу.

⁽²⁵⁾ Вж. становище относно известие за предварителна проверка, получено от длъжностното лице за защита на данните от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), относно вътрешни разследвания на OLAF, 23 юни 2006 г., дело 2005/0418, публикувано на интернет адрес <http://www.edps.europa.eu>

27. ЕНОЗД приветства факта, че член 7а е специално посветен на процедурните гаранции в хода на провеждани разследвания. Тази нова разпоредба е в съответствие със заявената цел на предложението за подсилване на отчетността на OLAF. Членът препраща също така към главата, включваща разпоредби, приложими по отношение на разследвания на OLAF, а именно член 8 („Защита на личните данни“) и цялата глава VI („Правосъдие“).
28. В член 7а, параграф 1 от предложението е поставено изискването Службата да търси доказателства в полза на и против засегнатото лице и припомня задължението за обективност и безпристрастност при провеждането на разследвания. Тези принципи оказват положително въздействие върху принципа за „качество на данните“⁽²⁶⁾, заложен в член 4 от Регламент (ЕО) № 45/2001, с оглед на това, че критерият изисква данните да бъдат точни, да отговарят на обективната действителност и да бъдат пълни и актуални. Поради това ЕНОЗД приветства добавянето на този параграф.
- Право на информация, достъп и поправка*
29. Следните параграфи на член 7а се отнасят за различните етапи от разследванията на OLAF. Тези етапи могат да бъдат обобщени както следва: i) събеседвания със свидетели или засегнати лица (член 7а, параграф 2); ii) лице, за което е установено, че е засегнато от разследванията (член 7а, параграф 3); iii) заключения от разследването относно името на дадено лице (член 7а, параграф 4).
30. ЕНОЗД отбелязва, че задължението за предоставяне на информацията по член 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001 се споменава (единствено) във връзка със стъпка iii) по-горе. ЕНОЗД изразява задоволство, че в предложението са интегрирани препоръките на ЕНОЗД, направени в неговото законодателно становище от 2006 г.⁽²⁷⁾.
31. Въпреки това подобно селективно споменаване на правата на субекта на данни по отношение на отделен етап от процедурата може да бъде изтълкувано като недопустимост същата информация да бъде предоставяна на субекта на данни (свидетел или засегнато лице), когато той бъде поканен на събеседване или когато членът на персонала е уведомен, че той може да бъде засегнат от разследването. Затова с оглед на правната сигурност ЕНОЗД предлага препратката към съответните членове да бъде добавена по отношение на трите ситуации, посочени в точки i), ii) и iii) по-горе. Въпреки това, щом информацията по член 11 или 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001 бъде предоставена на субекта на данни, няма да е необходимо предоставянето на същата информация в следващите стъпки.
32. В допълнение към това текстът не въвежда никаква спецификация относно правата на субектите на данни на достъп и поправка на данните по член 13 и 14 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Тези права са защитени от член 8, параграф 2 от Хартата и поради това заемат ключово място сред правата на субекта на данни. ЕНОЗД вече е поискал⁽²⁸⁾ добавянето на по-ясна спецификация на правата на субекта на данни на достъп и поправка с цел предотвратяване на риска от тълкуване на текста като въвеждане на специален, „понисък клас“ режим за защита на данните по отношение на лицата, засегнати от разследванията на OLAF. ЕНОЗД изразява съжаление, че тези аспекти не са разгледани в предложението.
33. ЕНОЗД би искал също така да посочи възможността в определени случаи правата на информация, достъп и поправка да бъдат ограничавани, както е предвидено в член 20 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Поради това съблюдаването на правилата за защита на данните от страна на OLAF не влиза в противоречие с необходимостта от запазване на поверителността на нейните разследвания. Този аспект ще бъде разгледан по-подробно в параграфите по-долу.
- Поверителност на разследването и права на субекта на данни*
34. Като обща забележка, ЕНОЗД признава, че разследващата роля на OLAF изисква възможност за защита на поверителността на нейните разследвания с цел ефективно справяне с измамни и незаконни дейности, срещу които тя трябва да се бори. Въпреки това ЕНОЗД подчертава, че тази възможност оказва въздействие върху определени права на субектите на данни, както и че Регламент (ЕО) № 45/2001 установява определени условия, при които такива права могат да бъдат ограничавани в този контекст (член 20).
35. Според член 20 от Регламент (ЕО) № 45/2001 правата по членове 4 (качество на данните) и 11—17 (изисквана информация, право на достъп, поправка, блокиране, изтриване, право на получаване на уведомление до трети страни) могат да бъдат ограничавани, доколкото това е необходимо за гарантиране, освен всичко друго, на: „а) предотвратяването, разследването, разкриването и съдебното преследване на престъпни деяния“; или „б) важен икономически или финансов интерес на дадена държава-членка или на Европейските общности“; и „д) функция на наблюдение и контрол, инспекция [...], свързана с упражняването на официални правомощия в случаите по букви а) и б)“. Същият член предвижда субектът на данни да бъде уведомен за принципните причини за налагане на дадено ограничение и за възможността да се обърне към ЕНОЗД (член 20, параграф 3). В допълнение към това член 20, параграф 5) предвижда възможността това уведомяване да се отлага за такъв период, през който предоставянето на информацията на субекта на данни би обезсмислило наложеното ограничение.

⁽²⁶⁾ Виж бележка под линия на стр. 25.

⁽²⁷⁾ Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), ОВ С 91, 26.4.2007 г., стр. 1, параграф 14 и следващите го по-долу.

⁽²⁸⁾ В становището си от 2006 г., вж. бележка под линия 19 по-горе.

36. Текстът на предложението по същество въвежда изключения от правата на субектите на данни поради съображения за поверителност на разследванията. В член 7а, параграф 4 е предвидено, че „Без да се засяга член 4, параграф 6 и член 6, параграф 5“⁽²⁹⁾, не могат да се изготвят заключения, назоваващи поименно засегнатото лице, „след приключване на разследването, без на това лице да е дадена възможността да изрази становище по засягащите го факти писмено или в събеседване [...] и без да му бъде предоставена информацията, изисквана по членове 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001“. Поради това текстът изглежда предлага възможността правата на субекта на данни на изслушване и на информация да бъдат ограничени в случаите, предвидени в член 4, параграф 6 и член 6, параграф 5.
37. Освен това в предложението се посочва, че при необходимост от запазване на поверителността на разследванията и в случаите, които водят до действия по разследване, попадащи в подсъдността на национален съдебен орган, генералният директор на OLAF може да реши да отложи възможността лицето да изложи своята гледна точка. Текстът не посочва дали в този контекст следва да бъде отложена също така информацията, изисквана от членове 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001.
38. Формулировката на текста е неясна. Първо, далеч не е ясна връзката между възможните ограничения на правата на разследваното лице относно заключенията, свързани с неговото име, и вида на информацията, която OLAF следва да предостави на съответния орган на ЕС в хода на практическото разследване. Второ, не е ясно кои категории права на субекти на данни са предмет на потенциално ограничение. Трето, членът не въвежда необходимата гаранция по смисъла на член 20, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 45/2001.
39. В резултат на това в някои случаи дадено разследване би могло да доведе до заключения за физически лица, без тези лица да са били уведомени, че са обект на разследването, и
- без да са получили информация за причините, поради които техните права на изслушване и на информация съгласно членове 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001 са били ограничени.
40. Ако член 20, параграф 3 и член 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001 са спазени, *per se* подобен сценарий не би бил в противоречие с регламента. Въпреки това липсата на ясна препратка в текста към членовете от регламента създава впечатление за несъгласуваност с целта на предложението за подсилване на процедурните гаранции в полза на лицата, засегнати от разследвания на OLAF, и за увеличаване на отчетността на OLAF.
41. Поради това ЕНОЗД предлага изричното въвеждане на потенциалното ограничение на правото на субекта на данни по смисъла на член 20 от Регламент (ЕО) № 45/2001. В допълнение към това процедурните гаранции на член 20, параграф 3, както и възможното изключение по член 20, параграф 5 следва да бъдат споменати в текста. Такава ясна разпоредба би подсилила правната сигурност на субекта на данни и отчетността на OLAF.
42. В заключение, с цел установяване на ясен набор от права за субекта на данни и въвеждане на възможни изключения поради поверителността на разследванията в съответствие с член 20 от Регламент (ЕО) № 45/2001, ЕНОЗД предлага текстът ясно да посочва:
- информацията, която да бъде предоставена на субекта на данни с цел спазване на законодателството относно защитата на данните (членове 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 45/2001) в контекста на различните стъпки от разследванията на OLAF⁽³⁰⁾: i) събеседвания (член 7а, параграф 2); ii) предоставяне на информация, когато дадено лице може да бъде засегнато от разследването (член 7а, параграф 3); и iii) в края на разследването (член 7а, параграф 4),
 - вида информация, която може да бъде отлагана от OLAF от съображения за поверителност на разследването, при ясно определяне на условията и категориите субекти на данни, засегнати от отлагането,
 - информацията, която следва да бъде предоставена на субекта на данни с цел спазване на законодателството относно защитата на данните, в случай че предоставянето на информация по смисъла на членове 11 или 12 е отложено, или ако правата на достъп и поправка са ограничени (т.е. информацията по член 20, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 45/2001), включително изключението, свързано с възможността за допълнително отлагане на информацията по член 20, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001.
- ⁽²⁹⁾ Член 4, параграф 6 „Вътрешни разследвания“ гласи следното: „В случаите, когато разследванията показват, че член или член на персонала може да бъде засегнат от вътрешно разследване, институцията, органът, службата или агенцията, към която той принадлежи, се информират. В изключителни случаи, в които поверителността на разследването не може да бъде осигурена, Службата използва подходящи алтернативни канали за информиране“. Член 6, параграф 5 „Процедура на разследвания“ гласи следното: „Когато разследванията показват, че може да е целесъобразно да се предприемат предпазителни административни мерки за защитата на финансовите интереси на Съюза, Службата без излишно забавяне информира засегнатата институция, орган, служба или агенция за текущото разследване. Предоставената информация включва следното: а) самоличността на всеки засегнат член или член на персонала и обобщение на съответните факти; б) всяка информация, която може да бъде в помощ на институцията, органа, службата или агенцията при решаване на въпроса дали е целесъобразно да се предприемат предпазителни административни мерки с цел да се защитят финансовите интереси на Съюза; в) всички специални мерки за поверителност, препоръчани по-специално в случаите, водещи до използване на разследващи мерки, които попадат в компетентността на национален съдебен орган или — в случая на външно разследване — от компетентността на национален орган в съответствие с националните разпоредби, приложими към разследванията. [...]“, добавено от автора подчертаване.
- ⁽³⁰⁾ Както е споменато по-горе, щом информацията бъде предоставена на субекта на данни, не е необходимо същата информация да се повтаря в следващите стъпки.

3.2. Информационна политика

43. ЕНОЗД подчертава, че всяка информация за разследвания, която може да бъде огласена от OLAF, може да е свързана с поверителни лични данни и необходимостта от такова огласяване трябва да бъде внимателно преценена. Първоинстанционният съд (понастоящем Общият съд), в свое решение по делото *Nikolaou* през 2007 г. ⁽³¹⁾, постанови, че OLAF е нарушила член 8, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999 ⁽³²⁾ и Регламент (ЕО) № 45/2001, като не е изпълнила надлежно своето задължение за осигуряване на защита на личните данни в смисъл на „изтичане на информация“ ⁽³³⁾ и на публикуване на съобщение в пресата ⁽³⁴⁾.
44. Поради това ЕНОЗД приветства въведения към член 8 параграф 5, който изрично предвижда, че генералният директор гарантира, че информацията за обществеността се предоставя по „неутрален и безпристрастен“ начин и в съответствие с принципите, определени в член 8 и в член 7а. С оглед на коментарите, направени по-горе относно член 7а във връзка с неговия рестриктивен подход към правилата на Регламент (ЕО) № 45/2001, ЕНОЗД категорично приветства препратката в параграф 5 от член 8 към общата разпоредба в член 8, според която всяка обработка на лични данни в контекста на информация, предоставяна на обществеността, се извършва в съответствие с всички принципи на Регламент (ЕО) № 45/2001.

3.3. Поверителност на самоличността на лица, подаващи сигнали за злоупотреби, и на информатори

45. ЕНОЗД би искал да изтъкне, в контекста на текущото преразглеждане, необходимостта от въвеждане на специфична разпоредба с оглед гарантиране на поверителността на самоличността на лица, подаващи сигнали за злоупотреби, и на информатори. ЕНОЗД подчертава, че лицата, подаващи сигнали за злоупотреби, се намират в деликатна позиция. Лицата, предоставящи такава информация, следва да получат гаранции за поверителността на своята самоличност, по-специално *vis-à-vis* лицето, за което са докладвани сведения за предполагаема злоупотреба ⁽³⁵⁾. Настоящите гаранции (Съобщение на Комисията SEC/2004/151/2) изглеждат недостатъчни от правна гледна точка. ЕНОЗД отбелязва, че подобна раз-

поредба би била в съответствие със становището на работната група за защита на данните по член 29 относно вътрешните схеми за сигнализиране на злоупотреби ⁽³⁶⁾.

46. ЕНОЗД препоръчва изменение на текущото предложение и осигуряване на гаранции за поверителността на самоличността на лицата, подаващи сигнали за злоупотреби, и на информаторите по време на разследванията, доколкото това не противоречи на националните правила, регламентиращи съдебните процедури. По-специално заподозреният субект може да получи право да научи самоличността на лицето, подало сигнал за злоупотреба, и/или на информатора, за да заведе съдебно дело срещу тях, ако бъде установено, че те злонамерено са подали погрешни сведения срещу него ⁽³⁷⁾.

3.4. Предаване на лични данни от OLAF

Сътрудничество с Евроюст и Европол

47. ЕНОЗД приветства спецификациите, направени в съображение 6 и в член 10а, и по-специално въвеждането на изискването за ясна правна основа, регламентираща сътрудничеството с Евроюст и Европол, което е напълно в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. Въпреки това предложението следва да бъде по-детайлно с цел да отрази различните режими за защита на данните във връзка с Евроюст и Европол.
48. Понастоящем OLAF разполага с Практическо споразумение с Евроюст ⁽³⁸⁾, което определя условията, при които се осъществява предаването на лични данни. Сътрудничеството между OLAF и Евроюст включва по-специално обмен на досиета на дела, стратегическа и оперативна информация, свързана с дела, участия в срещи и взаимопомощ, които биха подпомогнали ефикасното и ефективно изпълнение на съответните им задачи. Практическото споразумение ⁽³⁹⁾ най-вече определя *modus operandi* за обмена на информация, включително на лични данни, и в някои случаи също така подчертава или уточнява определени елементи от съществуващата правна рамка.

⁽³¹⁾ Дело T-259/03, *Nikolaou/Комисия*, 12 юли 2007 г., ОВ С 247, 20.10.2007 г., стр. 23.

⁽³²⁾ Този член изрично се позовава на законодателство за защита на данните.

⁽³³⁾ *Nikolaou*, параграф 213.

⁽³⁴⁾ *Nikolaou*, параграф 232.

⁽³⁵⁾ Важността да се запазва поверителността на самоличността на лицето, подаващо сигнали за злоупотреби, вече беше подчертана от ЕНОЗД в писмо до Европейския омбудсман от 30 юли 2010 г. по дело 2010-0458, публикувано в интернет страницата на ЕНОЗД (<http://www.edps.europa.eu>). Вж. също становищата на ЕНОЗД относно предварителни проверки от 23 юни 2006 г. — относно вътрешни разследвания на OLAF (дело 2005-0418), и от 4 октомври 2007 г. — относно външни разследвания на OLAF (дела 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽³⁶⁾ Вж. становище 1/2006 от 1 февруари 2006 г. на работната група по член 29 относно прилагането на правилата на ЕС за защита на данните по отношение на вътрешните схеми за сигнализиране за злоупотреби в областта на счетоводството, вътрешния счетоводен контрол, одитите, борбата срещу подкупничеството, банковите и финансовите престъпления, публикувано на интернет адрес: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm

⁽³⁷⁾ Вж. становище относно финансовите правила, приложими за годишния бюджет на Съюза от 15 април 2011 г., публикувано на интернет адрес <http://www.edps.europa.eu>

⁽³⁸⁾ Практическо споразумение от 24 септември 2008 г. относно договореностите за сътрудничество между Евроюст и OLAF: вж. бележка под линия 12 по-горе.

⁽³⁹⁾ Практическо споразумение Евроюст–OLAF, т. 4.1.

49. Що се отнася до Европол, такова споразумение с OLAF не съществува⁽⁴⁰⁾, но Решението за Европол разрешава на Европол директно да получава, използва и предава информация, включително лични данни, от, *inter alia*, OLAF също и преди сключването на официално споразумение за обмен, доколкото това е необходимо за законосъобразното изпълнение на задачите на Европол и OLAF⁽⁴¹⁾. Обменът се обуславя също така от наличието на споразумение за поверителност между двата органа. Член 24 от Решението за Европол определя някои гаранции, които Европол следва да съблюдава по отношение на всеки обмен на данни, извършван преди сключването на официално споразумение за обмен: „Европол отговаря за законосъобразността на предаването на данни. Европол води регистър на всяко извършено предаване на данни съгласно този член и на основанията за това предаване. Данни се предават само ако получателят поеме задължението данните да се използват единствено за целите, за които са предадени“. В член 29 от същото решение също така се определят случаите, в които отговорността за предаването от трети страни данни се носи от Европол.
50. Сключването на специално споразумение с Европол относно предаването на данни се подкрепя силно от ЕНОЗД и фактът, че до момента такова споразумение не е сключено, подсилва необходимостта от специфични гаранции в текста на предложението. С оглед на различните режими за защита на данните по отношение на предаването на лични данни от OLAF на Евроюст и Европол, и обратно, ЕНОЗД смята, че в предложението следва да се разгледат по-ясно необходимите гаранции и стандарти, които следва да регулират сътрудничеството между OLAF и тези органи и да се вземат под внимание в текущите и бъдещите работни договорености между тях.
51. С цел подсилване на необходимостта от сключване на административно споразумение разпоредбата в член 10а, параграф 2 следва да бъде променена, за да гласи следното: „Службата сключва административни споразумения [...]“. По този начин тя би дублирала аналогичната разпоредба от Решението за Европол⁽⁴²⁾, според което Европол сключва споразумения или работни договорености с други институции, органи и агенции на Съюза. В допълнение към това предложение следва да се даде пояснение в член 10а, че като общ принцип обменът на лични данни с Евроюст и Европол следва да бъде ограничен и следва да не превишава необходимия минимум за законното изпълнение на задачите, възложени на OLAF,

Европол и Евроюст. Предложението следва също така да въведе задължение за OLAF да поддържа регистър на всяко извършено предаване на данни и на основанията за това предаване с цел подсилване на отчетността на OLAF относно изпълнението на задълженията, наложени от Регламент (ЕО) № 45/2001 относно предаването на лични данни.

Сътрудничество с трети държави и международни организации

52. Параграф 3 от член 10а посочва, че „Службата може [също така] да сключи по целесъобразност административни споразумения с компетентните служби в трети държави и с международни организации. Службата се координира със съответните служби на Комисията и с Европейската служба за външна дейност“.
53. ЕНОЗД приветства факта, че сътрудничеството на OLAF с трети държави и международни организации е свързано със сключването на административни споразумения. Въпреки това свързаните със защитата на данните аспекти, възникващи в резултат на евентуален обмен на данни с трети държави и международни организации, следва да бъдат по-конкретно разгледани в предложението.
54. Предложението следва да бъде по-прецизно по отношение на специфичните изисквания и условия за евентуално предаване на данни от и на трети държави и организации. ЕНОЗД съветва текстът на член 10а, параграф 3 да включва също така следното: „Доколкото сътрудничеството с международни организации и трети държави включва предаване на лични данни от OLAF на други органи, всяко такова предаване следва да се извършва в съответствие с критериите на член 9 от Регламент (ЕО) № 45/2001“.

Достъп на Надзорния съвет до лични данни

55. ЕНОЗД приветства текста на член 11 от предложението, според който „Надзорният съвет може да поиска от Службата допълнителна информация по разследвания в надлежно обосновани ситуации, без обаче да се намесва в провеждането на разследванията“, тъй като този текст изразява принципа за необходимост във връзка с евентуално предаване на лични данни от OLAF на Надзорния съвет.
56. Въпросът за достъпа на Надзорния съвет до лични данни на лица, които са засегнати или потенциално засегнати от разследвания, следва също да бъде изяснен в контекста на процедурния правилник, който ще бъде приет от Надзорния съвет въз основа на новия член 11, параграф 6. ЕНОЗД би оценил възможността да участва в процеса по приемане на процедурния правилник на Надзорния съвет. Консултацията с ЕНОЗД би могла също така да бъде вмъкната в текста на предложението като изискване за приемане на процедурния правилник.

⁽⁴⁰⁾ Административното споразумение от 8 април 2004 г. е ограничено до обмен на стратегическа информация и изрично изключва обмена на лични данни, като оставя допълнителното споразумение по този въпрос да бъде постигнато между Европол и OLAF.

⁽⁴¹⁾ Решение за Европол, член 22.3, бележка под линия 14 по-горе.

⁽⁴²⁾ Решение за Европол, член 22.2, вж. бележка под линия 14 по-горе: „Европол сключва споразумения или работни договорености с посочените в параграф 1 органи“ (а именно Евроюст, Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex), Европейския полицейски колеж (CEPOL), Европейската централна банка (ЕЦБ) и Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (EMCDDA)).

4. СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ

57. Освен всички специфични точки, посочени по-горе, ЕНОЗД би искал да насърчи Комисията да предложи по-открит подход на OLAF към режима на ЕС за защита на данните. Това би бил подходящ момент за OLAF да разработи стратегическо планиране на съблюдаването на изискванията за защита на данните чрез доброволно изясняване на практическия подход към третирането на многобройните си досиета, съдържащи лични данни. OLAF би могла да обясни проактивно и публично начина, по който третира лични данни в хода на различните си дейности. ЕНОЗД смята, че такъв глобален и категоричен подход би довел до по-висока прозрачност на третирането на лични данни от OLAF и до по-благоприятни за лицата процеси на разследване от OLAF.
58. С оглед на това ЕНОЗД предлага разпоредбите на предложението да възложат на генералния директор задачата да осигури провеждането и постоянната актуализация на обстоен преглед на различните операции по обработка, осъществявани от OLAF, или най-малкото това да бъде изложено в рамките на съображение. Такъв преглед, чийто резултати следва да станат прозрачни, например чрез публикуване на годишен доклад или по други начини, не само би повишил ефективността на различните дейности на OLAF и тяхното взаимодействие, но също така би насърчил OLAF да възприеме по-глобален подход относно необходимостта и пропорционалността на операциите на обработка. Също така би било от полза за OLAF да демонстрира по-ясно, че надлежно зачита неприкосновеността на личния живот чрез принципи за разработване и отчетност.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

59. В заключение ЕНОЗД приветства онези промени в текста, които повишават съгласуваността на предложението с режимите на ЕС за защита на данните.
60. Въпреки това ЕНОЗД би искал също да подчертае редица слабости, които следва да се вземат под внимание при промяната на текста, като най-вече:
- с предложението следва ясно да се посочи правото на информация на различните категории субекти на данни,

както и правото на достъп и поправка по отношение на всички етапи от разследванията на OLAF,

- с предложението следва да се изясни връзката между необходимостта от поверителност на разследванията и режима за защита на данните, приложим по време на разследванията: ЕНОЗД предлага правата на субектите на данни да бъдат ясно формулирани и самостоятелно обособени, включително евентуалните изключения от съображения за поверителност, както и гаранциите, предвидени в член 20 от Регламент (ЕО) № 45/2001, да бъдат изрично въведени,
- с предложението следва да се изясни информационната политика на OLAF спрямо обществеността по отношение на защитата на данните,
- с предложението следва да се въведат специфични разпоредби относно поверителността на лица, подаващи сигнали за злоупотреби, и информатори,
- с предложението следва се да изяснят общите принципи за защита на данните, въз основа на които OLAF може да предава и да получава информация, включително лични данни, на и от други органи и агенции на ЕС, трети държави и международни организации,
- с разпоредбите на предложението следва да се възложи на генералния директор задачата да осигури провеждането, постоянната актуализация и прозрачността на стратегически и обстоен преглед на различните операции по обработка, осъществявани от OLAF, или най-малкото необходимостта от това да бъде изложена в рамките на съображение.

Съставено в Брюксел на 1 юни 2011 година.

Giovanni BUTTARELLI

Асистент към Европейския надзорен орган
по защита на данните