

Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложенията за два регламента за създаване на рамка за оперативна съвместимост между широкомащабни информационни системи на ЕС

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2018/C 233/07)

Днешните неотложни предизвикателства, свързани със сигурността и управлението на границите, изискват по-интелигентно използване на информацията, с която вече разполагат компетентните публични органи. Това налага Европейската комисия да започне процедура по оперативна съвместимост на (съществуващи и бъдещи) широкомащабни информационни системи на ЕС в областта на миграцията, убежището и сигурността. През декември 2017 г. Комисията издаде две предложения за регламенти, които ще създадат правна рамка за оперативна съвместимост между широкомащабни информационни системи на ЕС.

Оперативната съвместимост, при условие че се прилага целесъобразно и при пълно зачитане на основните права, включително и правата на неприкосновеност на личния живот и на защита на данните, може да бъде полезно средство за задоволяване на законните потребности на компетентните органи, използващи широкомащабни информационни системи, и да допринесе за развитието на един ефективен и ефикасен обмен на информация. Оперативната съвместимост е не само или предимно технически, а по-скоро политически избор, който може да има сериозни правни и обществени последици, които не могат да бъдат скрити зад предполагаеми технически промени. Решението на законодателя на ЕС за оперативна съвместимост на широкомащабни информационни системи не само ще окаже постоянно и сериозно влияние върху тяхната структура и начин на действие, но ще промени и начина, по който правните принципи са били тълкувани досега в тази област, и само по себе си ще отбележи „точка, от която няма връщане назад“.

Докато оперативната съвместимост първоначално можеше да бъде предвидена само като средство за улесняване на използването на системите, с предложенията ще се въведат нови възможности за достъп и използване на съхраняваните в различните системи данни с цел борба с нарушенията, свързани с използването на фалшива самоличност, улесняване на проверките за установяване на самоличността, както и рационализиране на достъпа на правоприлагащите органи до информационни системи извън областта на правоприлагането.

По-специално с предложенията се създава нова централизирана база данни, която ще съдържа информация относно милиони граждани на трети държави, включително и техните биометрични данни. Поради нейния мащаб и естеството на данните, които ще се съхраняват в тази база данни, последствията от всяко нарушение на данните може сериозно да навредят на потенциално много голям брой лица. Ако такава информация попадне някога в неподходящи ръце, базата данни може да се превърне в опасен инструмент срещу основните права. Ето защо от съществено значение е да се създадат строги правни, технически и организационни гаранции. Необходима е и специална бдителност както по отношение на целите на базата данни, така и по отношение на условията и начините на нейното използване.

В този контекст ЕНОЗД подчертава значението на по-нататъшното изясняване на обхвата на проблема с фалшивата самоличност сред гражданите на трети държави, за да се гарантира, че предложената мярка е подходяща и пропорционална. Възможността за извършване на справки в централизираната база данни за улесняване на проверките за установяване на самоличността на територията на държавите членки следва да бъде формулирана по-ясно.

ЕНОЗД разбира, че е необходимо правоприлагащите органи да се възползват от най-добрите възможни инструменти за бързо установяване на самоличността на извършителите на терористични актове и други тежки престъпления. Въпреки това улесняването на достъпа на правоприлагащите органи до системи извън областта на правоприлагането (т.е. до информация, получена от органите, за цели, различни от правоприлагането), дори и в ограничена степен, далеч не е незначително от гледна точка на основните права. Рутинният достъп наистина ще представлява сериозно нарушение на принципа на ограничаване на целта. Ето защо ЕНОЗД призовава за поддържането на действителни гаранции за запазване на основните права на гражданите на трети държави.

И накрая ЕНОЗД желае да подчертае, че както от правна, така и от техническа гледна точка предложенията увеличават допълнително сложността на съществуващите системи, както и на тези, които все още са в процес на подготовка, с точни последици, които трудно могат да бъдат оценени на този етап. Тази сложност ще има последици не само за защитата на данните, но и за управлението и надзора на системите. Точните последици за правата и свободите, които са в основата на проекта на ЕС, е трудно да бъдат оценени цялостно на този етап. Поради тези причини ЕНОЗД призовава за по-широк дебат относно бъдещето на информационния обмен на ЕС, неговото управление и начините за защита на основните права в този контекст.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Общ контекст

1. През април 2016 г. Комисията прие Съобщение „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“⁽¹⁾, с което започна обсъждане за това как информационните системи в Европейския съюз биха могли да подобрят управлението на границите и вътрешната сигурност.
2. През юни 2016 г. в резултат на Съобщението Комисията създаде експертна група на високо равнище по въпросите на информационните системи и оперативната съвместимост (ЕГВР). На ЕГВР беше възложена задача да обърне внимание на правните, технически и оперативни предизвикателства пред постигането на оперативна съвместимост между централните системи на ЕС в областта на границите и сигурността⁽²⁾.
3. ЕГВР направи препоръки първо в своя междинен доклад от декември 2016 г.⁽³⁾, а след това и в окончателния си доклад от май 2017 г.⁽⁴⁾ ЕНОЗД бе поканен да участва в работата на ЕГВР и излезе със становище относно концепцията за оперативна съвместимост в областта на миграцията, убежището и сигурността, което е включено в окончателния доклад на ЕГВР.
4. Въз основа на Съобщението от 2016 г. и препоръките на ЕГВР Комисията предложи нов подход, при който всички централизираните информационни системи на ЕС за управление на сигурността, границите и миграцията ще бъдат оперативно съвместими⁽⁵⁾. Комисията обяви намерението си да работи за създаване на европейски портал за търсене, обща услуга за биометрично съпоставяне и общо хранилище на данни за самоличност.
5. На 8 юни 2017 г. Съветът приветства становището на Комисията и предложения начин за постигане на оперативната съвместимост на информационните системи до 2020 г.⁽⁶⁾ На 27 юли 2017 г. Комисията започна обществена консултация относно оперативната съвместимост на информационните системи на ЕС в областта на границите и сигурността⁽⁷⁾. Консултативната беше придружена от първоначална оценка на въздействието.
6. Освен това, на 17 ноември 2017 г. ЕНОЗД публикува документ за размисъл относно оперативната съвместимост на информационните системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието⁽⁸⁾. В този документ той признава, че оперативната съвместимост, когато се прилага целесъобразно и в съответствие с основните изисквания за необходимост и пропорционалност, може да бъде полезно средство за задоволяване на законните потребности на компетентните органи, използващи широкомащабни информационни системи, включително и за подобряване на обмена на информация.
7. На 12 декември 2017 г. Комисията публикува две законодателни предложения („предложенията“) за:
 - Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граница и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399 и Регламент (ЕС) 2017/2226, наричано по-нататък „предложение относно границите и визите“.
 - Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция), наричано по-нататък „предложение относно полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция“.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно по-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността, 6.4.2016 г., COM (2016) 205 final.

⁽²⁾ Пак там, стр. 15.

⁽³⁾ Междинен доклад на председателя на експертната група на високо равнище по въпросите на информационните системи и оперативната съвместимост, създадена от Европейската комисия, Междинен доклад на председателя на експертната група на високо равнище, декември 2016 г., достъпен на: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>.

⁽⁴⁾ Final report of the high-level expert group on information systems and interoperability set up by the European Commission, 11 May 2017; достъпен на <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>.

⁽⁵⁾ Съобщение от 16.5.2017 г. на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, Седми доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност, COM(2017) 261 final.

⁽⁶⁾ Заключения на Съвета относно бъдещите стъпки за подобряване на обмена на информация и осигуряване на оперативната съвместимост на информационните системи на ЕС, 8 юни 2017 г.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10151-2017-INIT/bg/pdf>.

⁽⁷⁾ Публичната консултация и оценката за въздействие са достъпни на: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-interoperability-eu-information-systems-borders-and-security_en.

⁽⁸⁾ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-16_opinion_interoperability_en.pdf.

1.2. Цели на предложенията

8. Предложенията имат за цел най-общо да подобрят управлението на външните граници на Шенген и да допринесат за вътрешната сигурност на Европейския съюз. За тази цел те създават рамка за осигуряване на оперативна съвместимост между съществуващи и бъдещи широкомащабни информационни системи на ЕС в областта на граничните проверки, убежището и имиграцията, полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси.
9. Компонентите на оперативната съвместимост, създадени с предложенията, ще обхващат:
 - Три съществуващи системи: Шенгенската информационна система (ШИС), системата Евродак и Визовата информационна система (ВИС);
 - Три предложени системи, които все още са в процес на подготовка или разработване:
 - една, която неотдавна беше договорена от законодателите на ЕС и трябва да бъде разработена: Системата за влизане/излизане (СВИ) ⁽¹⁾, и
 - две, за които все още се водят преговори: предложената Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) ⁽²⁾ и предложената Европейска информационна система за регистрите за съдимост за граждани на трети държави (ECRIS-TCN) ⁽³⁾.
 - Базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD) и
 - Данни на Европол ⁽⁴⁾.
10. Оперативната съвместимост между тези системи се състои от четири компонента:
 - Европейски портал за търсене (ЕПТ),
 - Обща услуга за биометрично съпоставяне („обща УБС“),
 - Общо хранилище на данни за самоличност (ОХДС) и,
 - Детектор за множество самоличности (ДМС).
11. ЕПТ ще действа като посредник за съобщения. Неговата цел е да предостави прост интерфейс, който да осигури бързи резултати от търсене по прозрачен начин. Това ще даде възможност за едновременно търсене в различните системи чрез използване на данни за самоличността (както биографични, така и биометрични). С други думи крайният потребител ще може да извърши еднократно търсене и да получи резултати от всички системи, до които има право на достъп, вместо да търси във всяка система поотделно.
12. Общата УБС ще бъде технически инструмент за улесняване установяването на самоличността на лице, което може да бъде регистрирано в различни бази данни. Тя ще съхранява образци на биометричните данни (пръстови отпечатъци и портретни снимки), съдържащи се в централизираните информационни системи на ЕС (т.е. ШИС, системата Евродак, СВИ, ВИС и ECRIS-TCN). Това би позволило от една страна, едновременно търсене на биометрични данни, съхранявани в различните системи, и, от друга страна, сравняване на тези данни.
13. ОХДС ще улесни установяването на самоличността на лица, включително и на територията на държавите членки, както и ще спомогне за рационализиране на достъпа на правоприлагащите органи до информационни системи извън областта на правоприлагането. ОХДС ще съхранява биографични и биометрични данни, записани във ВИС, ECRIS-TCN, СВИ, системата Евродак и ETIAS). То ще съхранява данните — логически разделени — според системата, от която произхождат данните.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети държави, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011, (ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр.20).

⁽²⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/794 и (ЕС) 2016/1624, COM(2016) 731 final, 16.11.2016 г.

⁽³⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на централизирана система за идентифициране на държавите членки, разполагащи с информация за присъди срещу граждани на трети държави и лица без гражданство (ГТД), с цел допълване и подкрепа на Европейската информационна система за регистрите за съдимост (система ECRIS-TCN) и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011, COM(2017) 344 final, 29.6.2017 г.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета, (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

14. ДМС ще бъде инструмент, който ще позволи да се свързват самоличности в рамките на ОХДС и ШИС и ще съхранява връзки между записите. Той ще съхранява връзки, предоставящи информация, когато бъдат открити едно или повече определени или възможни съвпадения и/или когато се използва фалшива самоличност. Той ще проверява дали търсени или въведени данни съществуват в повече от една от системите за откриване на множество самоличности (напр. едни и същи биометрични данни, свързани с различни биографични данни или едни и същи/сходни биографични данни, свързани с различни биометрични данни). ДМС ще показва записите на биографичната самоличност, които имат връзка в различните системи.
15. Предложенията имат за цел чрез четирите компонента на оперативната съвместимост:
- да се осигури бърз, безпрепятствен, систематичен и контролиран достъп на оправомощените потребители до съответните информационни системи,
 - да се улеснят проверките за установяване на самоличността на граждани на трети държави на територията на държави членки,
 - да се открият множество самоличности, свързани с едни и същи данни, и
 - да се рационализира достъпът на правоприлагащите органи до информационни системи извън областта на правоприлагането.
16. Освен това с предложенията ще се създаде централно хранилище за докладване и статистика (ЦХДС), универсален формат на съобщенията (UMF) и ще въведат автоматизирани механизми за контрол на качеството на данните.
17. Публикуването на две законодателни предложения, вместо едно, произтича от необходимостта да се спази разграничението между системи, засягащи:
- достиженията на правото от Шенген по отношение на границите и визите (т.е. ВИС, СВИ, ETIAS и ШИС, регулирани с Регламент (ЕО) № 1987/2006),
 - достиженията на *правото* от Шенген в областта на полицейското сътрудничество или такива, които не са свързани с достиженията на *правото* от Шенген (системата Евродак, ECRIS-TCN и ШИС, регулирани с Решение 2007/533/ПВР на Съвета).
18. Двете предложения са взаимно свързани и трябва да се четат заедно. Номерирането на членовете, както и тяхното съдържание, са до голяма степен сходни и в двете предложения. Следователно, ако не е посочено друго, когато упоменаваме конкретен член, този член се отнася за едно от двете предложения.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

142. ЕНОЗД признава, че когато се прилага целесъобразно и в съответствие с основните изисквания за необходимост и пропорционалност, оперативната съвместимост може да бъде полезно средство за задоволяване на законните потребности на компетентните органи, използващи широкомащабни информационни системи, включително и за подобряване на обмена на информация.
143. Той подчертава, че оперативната съвместимост не е предимно технически, а преди всичко политически избор, който трябва да се направи, със значителни правни и обществени последици през идните години. На фона на очевидната тенденция за смесване на отделни цели на правото и политиката на ЕС (напр. гранични проверки, убежище и имиграция, полицейско сътрудничество, а понастоящем и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), както и осигуряване на рутинен достъп на правоприлагащите органи до бази данни извън областта на правоприлагането, решението на законодателя на ЕС за оперативна съвместимост на широкомащабните информационни системи не само ще окаже постоянно и дълбоко влияние върху тяхната структура и начин на действие, но ще промени и начина, по който правните принципи са били тълкувани досега в тази област и само по себе си ще отбележи „точка, от която няма връщане назад“. Поради тези причини ЕНОЗД призовава за по-широк дебат относно бъдещето на обмена на информация в ЕС, неговото управление и начините за защита на основните права в този контекст.
144. Въпреки че представените предложения може да създадат впечатление, че оперативната съвместимост е крайният компонент на вече напълно функциониращи информационни системи (или поне системи, чиито правни учредителни актове вече са „стабилни“ и в последните етапи на законодателния процес), ЕНОЗД желае да припомни, че това не е така. В действителност три от шестте информационни системи на ЕС, които предложенията се стремят да свържат, не съществуват в момента (ETIAS, ECRIS-TCN и СВИ), две понастоящем са в процес на преразглеждане (ШИС и Евродак), а една предстои да бъде преразгледана по-късно тази година (ВИС). Оценяването на точните последици за неприкосновеността на личния живот и защитата на данните на една много сложна система с толкова много „движещи се части“ е почти невъзможно. ЕНОЗД припомня, че е важно да се осигури съгласуваност между правните текстове, които вече са в процес на преговори (или предстоящи), и предложенията, за да се осигури единна правна, организационна и техническа среда за всички дейности по обработка на данни в рамките на Съюза. В този контекст той иска да подчертае, че настоящото становище не засяга допълнителните интервенции, които могат да последват с преминаването на различните взаимно свързани правни инструменти през законодателния процес.

145. ЕНОЗД отбелязва, че макар оперативната съвместимост да е била първоначално предвидена като средство само за улесняване на използването на системите, предложенията въвеждат нови възможности за достъп и използване на съхраняваните в различните системи данни с цел борба с нарушенията, свързани с използването на фалшива самоличност, улесняване на проверките за установяване на самоличността и рационализиране на достъпа на правоприлагащите органи до информационни системи извън областта на правоприлагането.
146. Както вече подчерта в документа си за размисъл, ЕНОЗД набляга върху значението на първото допълнително изясняване на обхвата на проблема с използването на фалшива самоличност сред гражданите на трети държави, за да се гарантира, че предложената мярка е подходяща и пропорционална.
147. Що се отнася до използването на съхраняваните в различните системи данни за улесняване на проверките за установяване на самоличността на териториите на държавите членки, ЕНОЗД подчертава, че целите на такова използване, а именно борбата с нелегалната миграция и допринасянето за високо ниво на сигурност, са формулирани прекалено широко и следва да бъдат „строго ограничени“ и „точно определени“ в предложенията, за да съответстват на съдебната практика на Съда на Европейския съюз. По-специално той счита, че достъп до ОХДС за установяване на самоличността на гражданин на трета държава с цел гарантиране на високо ниво на сигурност следва да бъде разрешаван само когато е налице достъп за същите цели до сходни национални бази данни (напр. регистър на граждани/жители и др.) и при същите условия. Той препоръчва това да се изясни в предложенията. В противен случай предложенията биха могли да създадат презумпция, че гражданите на трети държави по дефиниция представляват заплаха за сигурността. Той препоръчва също да се гарантира, че ще се разрешава достъп до данните за установяване на самоличността на дадено лице по време на проверката на самоличността:
- по принцип в присъствието на лицето, и
 - когато лицето не е в състояние да сътрудничи и няма документ, установяващ неговата самоличност, или
 - отказва да сътрудничи, или
- когато има основателни или обосновани причини да се смята, че представените документи са фалшиви или че лицето не казва истината за своята самоличност.
148. ЕНОЗД разбира, че е необходимо правоприлагащите органи да се възползват от най-добрите възможни средства за бързо установяване на самоличността на извършителите на терористични актове, както и на други тежки престъпления. Въпреки това премахването на истинските гаранции, въведени за запазване на основните права главно в интерес на ускоряването на процедурата, ще бъде неприемливо. Поради това той препоръчва в член 22, параграф 1 от предложенията да се добавят условията, отнасящи се до наличието на разумни основания, извършването на предварително търсене в националните бази данни и стартирането на търсене в автоматизираната система за идентифициране на пръстови отпечатъци на другата държава членка съгласно Решение 2008/615/ПВР преди всяко търсене в общото хранилище на данни за самоличност. Освен това той счита, че спазването на условията за достъп до дори ограничена информация, например съответствие/липса на съответствие, винаги трябва да се проверява, независимо от по-нататъшния достъп до съхраняваните в системата данни, които са довели до съответствието.
149. ЕНОЗД счита, че необходимостта и пропорционалността на използването на данните, съхранявани в ECRIS-TCN, за откриване на множество самоличности и за улесняване на проверките за установяване на самоличността следва да бъдат по-ясно показани, като те изискват и изясняване, свързано с тяхната съвместимост с принципа на ограничение на целта. Ето защо той препоръчва да се гарантира в предложенията, че съхраняваните в ECRIS-TCN данни могат да бъдат достъпни и използвани единствено за целите на ECRIS-TCN, определени в нейния правен инструмент.
150. ЕНОЗД приветства факта, че предложенията целят създаването на хармонизирана техническа среда на системи, които ще работят заедно, за да осигурят бърз, безпрепятствен, контролиран и систематичен достъп до информацията, необходима на различните заинтересовани страни за изпълнение на техните задачи. Той припомня, че основните принципи за защита на данните следва да бъдат взети предвид през всички етапи от изпълнението на предложенията и поради това препоръчва в предложенията да се включи задължение за eu-LISA и държавите членки да спазват принципите за защита на данните на етапа на проектирането и по подрабиране.
151. Освен посочените по-горе общи коментари и ключови въпроси, ЕНОЗД има допълнителни препоръки, свързани със следните аспекти на предложенията:
- функционалността на ЕПТ, общата УБС, ОХДС и ДМС,
 - сроковете за запазване на данни в ОХДС и ДМС,
 - ръчната проверка на връзките,
 - централното хранилище за докладване и статистика,

- разделението на ролите и отговорностите между eu-LISA и държавите членки,
- сигурността на компонентите на оперативната съвместимост,
- правата на субектите на данни,
- достъпът на служителите на eu-LISA,
- преходният период,
- регистрационните файлове и
- ролята на националните надзорни органи и ЕНОЗД.

152. ЕНОЗД остава на разположение за предоставяне на допълнителни съвети относно предложенията, както и във връзка с всеки делегиран акт или акт за изпълнение, приет съгласно предложените регламенти, който би могъл да окаже въздействие върху обработката на лични данни.

Брюксел, 19 март 2018 година.

Giovanni BUTTARELLI

Ръководител на Европейския надзорен орган по защита на данните
