

**Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните по предложение за решение на Съвета относно създаване на Европейска полицейска служба (Европол) — (СОМ(2006) 817 окончателно)**

(2007/C 255/02)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на Европейския съюз за основните права, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на такива данни <sup>(1)</sup>,

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 <sup>(2)</sup>, и по-специално член 41 от него,

като взе предвид искането за становище в съответствие с член 28, параграф 2 на Регламент (ЕО) № 45/2001, изпратено на ЕНОЗД на 20 декември 2006 г.

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

#### I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

##### Консултация с ЕНОЗД

1. Предложението за решение на Съвета относно създаване на Европейска полицейска служба (ЕВРОПОЛ) бе изпратено на ЕНОЗД от Комисията за консултации, както е предвидено в член 28, параграф 2 на Регламент (ЕО) № 45/2001. Според ЕНОЗД, настоящото становище следва да бъде споменато в преамбюла на рамковото решение <sup>(3)</sup>.

##### Значение на предложението

2. Целта на предложението не е голяма промяна в мандата или дейностите на Европол, а основно да осигури на Европол нова и по-гъвкава правна основа. Европол бе създадена през 1995 г. въз основа на Конвенцията между държавите-членки, както е предвидено в член К.6 ЕС (сега член 34) <sup>(4)</sup>. Недостатъкът на такива конвенции, от гледна точка на гъвкавост и ефективност, е необходимостта от ратификация от страна на всички държави-членки, която може да отнеме няколко години, както показва скоростния опит. Както е видно от обяснителния меморандум на настоящото предложение, трите протокола за изменение на Конвенцията за Европол, приети през 2000 г., 2002 г. и 2003 г., в края на 2006 г. <sup>(5)</sup> все още не са влезли в сила.

<sup>(1)</sup> ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

<sup>(2)</sup> ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

<sup>(3)</sup> В съответствие с практиката на Комисията в други (неотдавнашни) случаи. Виж последно Становище на ЕНОЗД от 12 декември 2006 г. по предложението за изменение на Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности и правилата за прилагането му (СОМ(2006) 213 окончателно и SEC(2006) 866 окончателно), публикувано на Интернет страница [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).

<sup>(4)</sup> ОВ C 316, 27.7.1995 г., стр. 1.

<sup>(5)</sup> Влизането в сила е предвидено за март/април 2007 г.

3. Предложението, обаче съдържа и съществени промени, с цел допълнително подобряване функционирането на Европол. То разширява мандата на Европол и съдържа няколко нови разпоредби, чиято цел е допълнително да се улесни работата на службата. Във връзка с това обменът на данни между Европол и други (като органи на Европейската общност/ Европейския съюз, органи на държавите-членки и трети страни) придобива по-голяма важност. Предложението предвижда Европол да полага всички усилия, за да гарантира съвместимост между системите за обработка на данни на Европол и системите на държавите-членки и на органите на Европейската общност/Европейския съюз (член 10, параграф 5 на предложението). Освен това то предвижда националните звена да имат пряк достъп до системата на Европол.

4. Нещо повече, положението на Европол като орган по Дял VI на Договора за Европейския съюз (трети стълб) има последиствия за приложимото право за защита на данните, тъй като Регламент (ЕО) № 45/2001 се прилага само към обработката, извършвана в изпълнение на дейности, попадащи в полето на действие на общностното право, и затова по принцип не се прилага за операциите по обработка на Европол. Глава V на предложението съдържа конкретни правила за защита и сигурност на данните, което може да бъде смятано като *lex specialis*, предвиждащо допълнителни правила свръх *lex generalis*, обща правна рамка за защита на данните. Тази обща правна рамка за третия стълб, обаче, все още не е приета (виж по-долу точки 37-40).

5. Последен въпрос, който трябва да бъде споменат е, че някои други промени ще хармонизират повече положението на Европол с други органи на Европейския съюз, създадени съгласно Договора за създаване на Европейската общност. Въпреки че това не променя фундаментално положението на Европол, то може да бъде разглеждано като първа окуражаваща стъпка. Европол ще бъде финансиран от бюджета на Общността и персоналът на Европол ще попадне в полето на действие на Правилника за служителите на Общността. Това засилва контрола на Европейския парламент (поради неговата позиция в бюджетната процедура) и на Съда на Европейските общности (при спорове по бюджета и по въпроси на служителите). ЕНОЗД ще има компетенции по отношение обработката на лични данни, свързани със служителите на Общността (виж по-долу точка 47).

#### Фокус на настоящото становище

6. Настоящото становище ще се занимае последователно със съществените промени (предварително определени в точка 3), приложимите закони за защита на данните (по точка 4) и увеличаващите се сходства между Европол и органите на Общността (по точка 5).

7. Становището ще обърне конкретно внимание на увеличаващото се значение на обмена на данни между Европол и други органи на Европейския съюз, който в повечето случаи попада под надзора на ЕНОЗД. В този контекст могат да бъдат специално споменати членове 22, 25 и 48 на предложението. Сложността на този въпрос поражда безпокойство както по отношение на принципа за ограничаване на целите, така и по отношение на приложимите закони за защита на данните и надзора в случаи, когато различни органи по надзора са компетентни да контролират различни европейски органи в зависимост от стълба, към който те се принадлежат. Друг момент на безпокойство е свързан със съвместимостта на информационната система на Европол с други информационни системи.

## II. ПРЕДЛОЖЕНИЕТО В НЕГОВИЯ КОНТЕКСТ

8. Правната среда на това предложение се променя бързо.
9. На първо място, настоящото предложение е една от поредица законодателни дейности в областта на полицейското и съдебно сътрудничество, които имат за цел улесняване възможностите за съхраняване и обмен на лични данни за целите на правоприлагането. Някои от тези предложения са приети от Съвета — като например Рамковото решение на Съвета от 18 декември 2006 г. относно обмен на информация и разузнавателни сведения<sup>(1)</sup>, докато други предложения все още са в ход.
10. Ръководният принцип за тези законодателни дейности е принципът на достъпност, който бе въведен като важен нов принцип на правото в Програмата от Хага през ноември 2004 г. Той изисква необходимата за борбата с престъпността информация да пресича вътрешните граници на ЕС без никакви пречки.
11. Принципът на достъпност не е достатъчен сам по себе си. Необходими са допълнителни законодателни мерки, за да се даде възможност на полицията и съдебните органи ефективно да обменят информация. В някои случаи, правният инструмент, избран да улеснява този обмен, включва създаването или усъвършенстването на дадена информационна система на европейско ниво. Информационната система на Европол е една такава система. ЕНОЗД се е занимавал с основни въпроси на подобни системи по отношение на Шенгенската информационна система и ще разгледа някои от тези въпроси също и по отношение на настоящото предложение. Тези въпроси включват условията за даване на достъп до системата, взаимосвързането и съвместимостта, и приложимите правила за защита на данните и надзора<sup>(2)</sup>.
12. Освен това предложението следва да бъде разглеждано в светлината на последните събития, като инициативата, представена от Германското председателство на Европейския съюз, за транспониране на договора от Прюм в правната рамка на ЕС.

<sup>(1)</sup> Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета от 18 декември 2006 г. относно опростяване обмена на информация и разузнавателни сведения между правоприлагащите органи на държавите-членки на Европейския съюз (ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 89).

<sup>(2)</sup> Това е подборка от основните въпроси, споменати в становището на ЕНОЗД по ШИС II, въз основа на тяхното практическо значение за настоящото предложение. Виж: Становище от 19 октомври 2005 г. по три предложения относно второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (СОМ(2005) 230 окончателно, СОМ(2005) 236 окончателно и СОМ(2005) 237 окончателно) (ОВ С 91, 19.4.2006 г., стр. 38).

13. На второ място, рамката за защита на данните в третия стълб — необходимо условие за обмен на лични данни — все още (както бе казано по-горе) не е приета. Напротив, преговорите в Съвета по предложението за рамково решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси, се оказаха доста трудни. Германското председателство на Съвета обяви, че ще бъде предложен нов текст<sup>(3)</sup>, с някои съществени различия от възприетия в предложението на Комисията подход.
14. На трето място, предложението е пряко свързано със събитията, отнасящи се до Договора за създаване на Конституция за Европа. Предполага се, че член III-276 на Договора за създаване на Конституция за Европа е основна стъпка в един процес, при който от една страна ролята и задачите на Европол постепенно се разширяват, а от друга страна — Европол постепенно се включва в европейската институционална рамка. Както е заявено в обяснителния меморандум на настоящото предложение, този член включва виждането за бъдещето на Европол. Настоящото решение взема предвид част от това виждане, отчитайки липсата на сигурност дали и кога ще влязат в сила разпоредбите на Договора за създаване на Конституция за Европа.

## III. СЪЩЕСТВЕНИ ПРОМЕНИ

### Правомощия и задачи на Европол

15. Членове 4 и 5 и приложение I на предложението определят мандата на Европол. Този мандат вече включва и престъпността, която не е тясно свързана с организираната престъпност и която обхваща същия списък на сериозни престъпления, като съдържащият се в Рамковото решение на Съвета относно европейската заповед за арест<sup>(4)</sup>. Второто разширение на ролята на Европол е, че неговите бази данни сега ще включват информация и разузнавателни сведения, предоставени от частни субекти.
16. Що се отнася до това първо разширение, то е логическа стъпка в развитието на полицейското сътрудничество по наказателноправни въпроси. ЕНОЗД разбира, че това води до по-добро хармонизиране на правните инструменти, целящи улесняване на полицейското сътрудничество. Хармонизирането е полезно, не само защото подобрява условията за по-добро сътрудничество, но и защото подобрява правната сигурност на гражданина и дава възможност за по-ефикасен контрол на полицейското сътрудничество, тъй като полето на действие на всичките различни правни инструменти се разпростира до едни и същи категории престъпления. ЕНОЗД приема, че това разширение на мандата се предлага, като се взема предвид принципа на пропорционалност.

<sup>(3)</sup> Този нов текст може да се очаква евентуално до март 2007 г.

<sup>(4)</sup> Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите-членки (ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1).

17. Що се отнася до второто разширение, то отговаря на последната тенденция в полицейското сътрудничество, при която все по-голямо значение придобива използването на събрана от частни фирми за целите на правоприлагането информация. ЕНОЗД разбира, че може да съществува необходимост от подобно използване. Особено за борбата срещу тероризма и срещу друга сериозна престъпност може да се наложи правоприлагането да получи достъп до цялата съответна информация, включително информация, притежавана от частни лица <sup>(1)</sup>. Естеството на информацията и разузнавателните сведения, които се предоставят от частни лица, обаче, изисква допълнителни гаранции, *inter alia* за да се осигури точността на тази информация, тъй като това са лични данни, които са събирани за търговски цели в търговска среда. Също така следва да се гарантира, че преди да бъде предоставена на Европол, тази информация е събрана и обработена законно съгласно националното законодателство, прилагашо Директива 95/46/ЕО, и че достъпът на Европол се разрешава единствено при точно определени условия и ограничения: достъп следва да се разрешава единствено за всеки случай поотделно, за конкретно определени цели и под съдебния контрол на държавите-членки <sup>(2)</sup>. Затова ЕНОЗД предлага в текста на решението да се включат такива условия и ограничения.

#### Член 10 относно обработка на информацията

18. Член 6 на Конвенцията за Европол възприема ограничителен подход към обработката на събраната от Европол информация. Тази обработка е ограничена до три елемента: информационната система на Европол, работните досиета за целите на анализа и индексната система. Член 10, параграф 1 на предложението заменя този подход с обща разпоредба, която дава възможност на Европол да обработва информация и разузнавателни сведения, доколкото е необходимо за постигане на целите му. Член 10, параграф 3 на предложението, обаче, гласи, че обработката на лични данни, различна от информационната система на Европол и от работните досиета за целите на анализа, подлежи на условия, определени в решение на Съвета и след консултация с Европейския парламент. Според ЕНОЗД тази разпоредба е изготвена по достатъчно прецизен начин, за да защити законните интереси на субектите на данните. В член 10, параграф 3 следва да се прибавят консултации с органите по защита на данните преди приемането на такова решение от Съвета, както се предлага в точка 55.

19. В член 10, параграф 2 възможността Европол „да обработва лични данни, с цел да определи дали тези данни са свързани с неговите задачи“ изглежда обратна на принципа на пропорционалност. Тази формулировка не е много прецизна и на практика съдържа риск от обработка за всякакъв вид неопределени цели.

<sup>(1)</sup> Във връзка с това, виж становището от 26 септември 2005 г. по предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (СОМ(2005) 438 окончателно) (ОВ С 298, 29.11.2005 г., стр. 1).

<sup>(2)</sup> Виж също подобни препоръки в становището от 19 декември 2005 г. по предложението за рамково решение на Съвета относно защитата на лични данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (СОМ(2005) 475 окончателно) (ОВ С 47, 25.2.2006 г., стр. 27).

20. ЕНОЗД разбира нуждата от обработка на лични данни на етап, когато тяхното практическо значение за изпълнението на дадена задача на Европол все още не е установено. Следва обаче да се гарантира, че обработката на лични данни, чието практическо значение все още не е определено, е строго ограничена за целите на определяне на тяхното практическо значение, че тази преценка се извършва в разумно определен срок от време и че дотолкова, доколкото практическото значение не е проверено, данните не се обработват за целите на правоприлагането. Друго решение не само ще наруши правата на субектите на данните, но и ще възпрепятства ефикасността на правоприлагането.

Следователно, за да се спази принципа на пропорционалност, ЕНОЗД предлага към член 10, параграф 2 да се добави разпоредба, която установява задължение данните да се съхраняват в отделни бази данни, докато се установи практическото им значение за конкретна задача на Европол. Освен това времето, за което тези данни се обработват, трябва да бъде строго ограничено и във всеки случай не бива да е по-дълго от 6 месеца <sup>(3)</sup>.

21. Съгласно член 10, параграф 5 на предложението се полагат всички усилия, за да се гарантира съвместимост със системите за обработка на данни в държавите-членки и със системите за обработка на данни, използвани от свързаните с Общността и Съюза органи. Този подход е обратен на подхода на Конвенцията за Европол (член 6, параграф 2), който забранява свързването с други системи за автоматизирана обработка.

22. В своите коментари по съобщението на Комисията относно съвместимостта на европейските бази данни <sup>(4)</sup>, ЕНОЗД възрази срещу мнението, че съвместимостта е преди всичко техническо понятие. Ако базите данни станат технически съвместими — което означава, че е възможен достъп и обмен на данни — ще има натиск за реално използване на тази възможност. Това създава конкретни рискове, свързани с принципа за ограничаване на целите, тъй като данните могат лесно да бъдат използвани за други цели, а не с цел събиране. ЕНОЗД настоява да се прилагат строги условия и гаранции, когато реално се осъществи свързването с дадена база данни.

23. Затова ЕНОЗД препоръчва към предложението да се добави разпоредба, която изисква свързване да се позволява единствено след решение, което формулира условията и гаранциите за това свързване, особено по отношение на необходимостта от свързване и целите, за които ще се използват личните данни. Това решение следва да се приема след провеждане на консултации с ЕНОЗД и общия надзорен орган. Такава разпоредба може да бъде свързана с член 22 на предложението относно отношения с други органи и агенции.

<sup>(3)</sup> Това е максималният срок за съхранение, предвиден в член 6а на Конвенцията за Европол след включването на измененията и допълненията, направени с трите протокола, споменати в точка 2.

<sup>(4)</sup> Коментари от 10 март 2006 г., публикувани на Интернет страницата на ЕНОЗД.

### Член 11: Информационна система на Европол

24. По отношение на член 11, параграф 1 ЕНОЗД отбелязва, че съществуващото ограничение за достъп на националните звена до лични данни, свързани с вероятни престъпници, които (все още) не са извършили престъпление, е заличено. В момента това ограничение е предвидено в член 7, параграф 1 на конвенцията и ограничава прекия достъп до данни за самоличността на въпросните лица.
25. Според ЕНОЗД, не съществува аргумент за такава промяна по същество. Напротив, тези конкретни гаранции за тази категория лица са в пълно съответствие с подхода на предложението на Комисията за рамково решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси. ЕНОЗД препоръчва да се осигурят повече гаранции за достъпа до данните за тези лица, които (все още) не са извършили престъпление, и във всеки случай да не се намалява защитата, предоставена по Конвенцията за Европол.

### Член 20: Срокове за съхраняване

26. Съгласно изменения и допълнен текст на член 21, параграф 3 на Конвенцията за Европол<sup>(1)</sup>, необходимостта от продължаване на съхраняването на лични данни, свързани с лицата посочени в член 10, параграф 1, подлежи на ежегоден преглед, като прегледът се документира. Член 20, параграф 1 на предложението, обаче, изисква единствено преглед в рамките на три години след въвеждането на данните. ЕНОЗД не е убеден, че е необходима тази допълнителна гъвкавост и затова препоръчва в предложението да бъде добавено задължение за ежегоден преглед. Промяна на предложението е още по-необходима, тъй като предложението следва да съдържа задължение за редовен преглед на съхранението, а не само веднъж след три години.

### Член 21: Достъп до национални и международни бази данни

27. Член 21 е обща разпоредба, която позволява на Европол да получи компютърен достъп и да извлече данни от други национални и международни информационни системи. Този достъп следва да бъде разрешаван при строги условия за всеки случай поотделно. Член 21, обаче, позволява достъп, който е твърде широк, което не е необходимо за задачите на Европол. В този контекст ЕНОЗД се позовава на своето становище от 20 януари 2006 г. по достъпа до ВИС от органите, отговорни за вътрешната сигурност<sup>(2)</sup>. ЕНОЗД препоръчва текстът на предложението да бъде променен съобразно с това.
28. Важно е да се има предвид, че разпоредбата, доколкото тя се отнася до достъпа до националните бази данни, е надхвърляла предоставянето на информация между Европол и националните звена, което се третира *inter alia* в член 12, параграф 4 на предложението. Този достъп няма да се урежда

(1) Както е залегнало в Конвенцията за Европол след включването на измененията и допълненията, направени с трите протокола, споменати в точка 2.

(2) Становище от 20 януари 2006 г. по предложението за решение на Съвета относно достъп за консултация на визовата информационна система (ВИС) от органите на държавите-членки, отговорни за вътрешната сигурност, и от Европол за целите на предотвратяването, разкриването и разследването на терористични престъпления и други сериозни криминални престъпления (СОМ(2005) 600 окончателно) (ОВ С 97, 25.4.2006 г., стр. 6).

само от разпоредбите на настоящото решение на Съвета, но ще се регламентира и от националното право за достъп и използване на данните. ЕНОЗД приветства идеята, включена в член 21, за прилагането на по-строгото правило. Освен това, важно е да се отбележи, че предоставянето на лични данни между Европол и национални бази данни, включително достъпа на Европол до тези национални бази данни, е допълнителна причина за приемането на Рамковото решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси, което предлага подходящо ниво на защита.

### Член 24: Предоставяне на лични данни на трети органи

29. Член 24, параграф 1 предвижда две условия за предоставяне на данни на публични органи на трети страни и международни организации: а) предоставяне може да има единствено, ако то е необходимо в отделни случаи с цел борба срещу престъпността и б) въз основа на международно споразумение, което гарантира, че третият орган е осигурил подходящо ниво на защита на данните. Член 24, параграф 2 позволява дерогация в изключителни случаи, вземайки под внимание нивото на защита на данните на получаващия орган. ЕНОЗД разбира нуждата от тези изключения и подчертава необходимостта от стриктното им прилагане за всеки случай поотделно, в крайно извънредни ситуации. Текстът на член 24, параграф 2 отразява по задоволителен начин тези условия.

### Член 29: Право на достъп до лични данни

30. Член 29 третира правото на достъп до лични данни. Това е едно от основните права на субекта на данните, залегнало в член 8, параграф 2 на Хартата на Европейския съюз за основните права, а също така гарантирано от Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28 януари 1981 г. и от Препоръка № R (87) 15 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 17 септември 1987 г. Това право е част от принципа за справедлива и законна обработка на лични данни и има за цел защита на основните интереси на субекта на данните. Условията, формуирани в член 29, обаче, ограничават това право по начин, който не е приемлив в светлината на гореизложеното.
31. Преди всичко член 29, параграф 3 постановява, че искането за достъп — отправено в държава-членка съгласно член 29, параграф 2 — се обработва в съответствие с член 29 и със законите и процедурите на държавата-членка, в която е подадено искането. В резултат на това националното право може да ограничи обхвата и същността на правото на достъп и може да наложи процедурни ограничения. Този резултат може да се окаже незадоволителен. Например, искания за достъп до лични данни може да бъдат отправени и от лица, чиито данни не се обработват от Европол. Много важно е правото на достъп да се разшири и до тези искания. Затова трябва да бъде гарантирано, че няма да се прилага национално право, което предвижда по-ограничен достъп.

32. Според ЕНОЗД позоваването на националното право в член 29, параграф 3 следва да бъде заличено и заменено с хармонизирани правила за обхвата, същността и процедурата, за предпочитане в Рамковото решение на Съвета за защита на личните данни или ако това е необходимо — в Решението на Съвета.
33. Освен това член 29, параграф 4 изброява основанията за отказ на достъп до лични данни, в случай че субектът на данните пожелае да упражни правото си на достъп до отнасящите се до него лични данни, които се обработват от Европол. Съгласно член 29, параграф 4 достъп се отказва, ако такъв достъп „може да изложи на риск“ определени конкретни интереси. Тази формулировка е доста по-широка от формулировката в член 19, параграф 3 на Конвенцията за Европол, която позволява отказване на достъп само „ако този отказ е необходим, за да“.
34. ЕНОЗД препоръчва да се запази по-стриктната формулировка на текста на Конвенцията за Европол. Задължението на контролиращия орган на данните да заяви основанията за отказ трябва също така да бъде гарантирано по такъв начин, че да може ефективно да се контролира използването на това изключение. Този принцип е изрично формулиран в Препоръка № R (87) 15 на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Формулировката в предложението на Комисията не е приемлива, тъй като тя не отдава заслуженото на фундаменталния характер на правото на достъп. Изключенията от това право могат да бъдат приети единствено, ако това е необходимо, за да бъде защитен друг основен интерес, ако с други думи достъпът накърнява този друг интерес.
35. Не на последно място, правото на достъп е силно ограничено от механизма за консултации, предвиден в член 29, параграф 5. Този механизъм прави достъпа зависим от консултации с всички заинтересовани компетентни органи, а що се отнася до работните досиета за целите на анализа — и от постигането на консенсус между Европол и всички държави-членки, които участват в анализа или са пряко засегнати. Този механизъм де факто преобръща фундаменталния характер на правото на достъп. Достъп следва да се предоставя като основен принцип и може да се ограничава единствено при особени обстоятелства. Вместо това, според текста на предложението достъп би бил предоставен единствено след провеждане на консултации и постигане на консенсус.

#### IV. ПРИЛОЖИМОСТ НА ОБЩАТА РАМКА ЗА ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

##### Основна особеност

36. Европол ще бъде орган на Европейския съюз, но не институция или орган на Общността по смисъла на член 3 на Регламент (ЕО) № 45/2001. По тази причина, регламентът обикновено не се прилага за обработката на лични данни от страна на Европол, освен в особени ситуации. Затова глава V на предложението въвежда режим за защита на данните *sui generis*, който разчита и на приложимата обща правна рамка за защита на данните.

#### Обща правна рамка за защита на данните по третия стълб

37. Предложението признава нуждата от обща правна рамка за защита на данните. Съгласно член 26 на предложението, като *lex generalis* Европол прилага принципите на Рамковото решение на Съвета относно защитата на лични данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Това позоваване на (предложеното) Рамково решение на Съвета замества позоваването в член 14, параграф 3 на Конвенцията за Европол на Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28 януари 1981 г. и Препоръка № R (87) 15 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 17 септември 1987 г.
38. ЕНОЗД приветства член 26 на предложението. Тази разпоредба е особено важна за ефективността на защитата на данните, също така от гледна точка на последователността, тъй като улеснява обмена на лични данни, което е от полза и за правоприлагането. Съвместимостта между двата правни инструмента, обаче, следва да бъде гарантирана, което не е видно от само себе си, като се има предвид, че:
- текстът на рамковото решение на Съвета бе обсъден в Съвета и основно променен по време на преговорите, което в крайна сметка доведе преговорите до безизходица в края на 2006 г.,
  - германското председателство обяви, че през март 2007 г. ще бъде публикувано предложение за нов текст, съдържашо предимно общи принципи за защита на данните,
  - прякото приложение на Рамковото решение на Съвета към обработката на данни от страна на Европол е важен въпрос в настоящите дискусии.

В зависимост от изхода на преговорите в Съвета по това рамково решение, вероятно въз основа на германското предложение, в настоящото предложение може да се наложат допълнителни гаранции. Този въпрос трябва да бъде преценен на един по-късен етап, когато има по-голяма яснота за изхода на преговорите по рамковото решение на Съвета.

39. ЕНОЗД подчертава, че настоящото решение на Съвета следва да бъде прието преди приемането от Съвета на рамка за защита на данните, гарантираща подходящо ниво на защита на данните в съответствие със заключенията на ЕНОЗД в двете му становища по предложението на Комисията за рамково решение на Съвета <sup>(1)</sup>.
40. В този контекст ЕНОЗД подчертава два конкретни елемента на предложението на Комисията за рамково решение на Съвета, които са особено подходящи за засилване на защитата, предоставяна на субектите на данните в случай на обработка на техните данни от Европол. На първо място, предложението открива възможности за разграничаване обработката на данни в съответствие с тяхната степен на точност и надеждност. Разграничават се данните, основани на мнения, от данните, основани на факти. Подобно ясно разграничение между „непотвърдени данни“ и „потвърдени данни“ е важен метод с оглед спазване на принципа за качество на данните. На второ място, предложението предвижда разграничаване между данни за категории лица, въз основа на тяхното възможно участие в криминално престъпление.

<sup>(1)</sup> Становище от 19 декември 2005 г. (ОВ С 47, 25.2.2006 г., стр. 27) и Второ становище от 29 ноември 2006 г., което все още не е публикувано в ОВ (може да бъде намерено на Интернет страница [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)).

**Регламент (ЕО) № 45/2001**

41. Това води до приложимостта на Регламент (ЕО) № 45/2001 към дейността на Европол. Регламент (ЕО) № 45/2001 на първо място се прилага по отношение служителите на Европол, което ще бъде разгледано в точка 47. Второ, и това е предмет на част IV на настоящото становище, регламентът ще се прилага към обмена на данни с органи на Общността, най-малкото доколкото тези органи изпращат данни на Европол. Важни примери за органи на Общността са органите, споменати в член 22, параграф 1 на предложението.
42. Може да се очаква, че от тези органи ще се изисква доста редовно да изпращат лични данни на Европол. Когато правят това, институциите и органите на Общността ще подлежат на всички задължения, предвидени в Регламент (ЕО) № 45/2001, особено по отношение на законност на обработката на данни (член 5 на регламента), предварителна проверка (член 27) и провеждане на консултации с ЕНОЗД (член 28). Това повдига въпроси за приложимостта на членове 7, 8 и 9 на Регламент (ЕО) № 45/2001. Европол, тъй като е „различен от институциите и органите на Общността“ и не попада под разпоредбите на Директива 95/46/ЕО, може да попада под член 9. В такъв случай, адекватността на защитата, гарантирана от Европол, следва да бъде преценявана съгласно член 9, параграф 2 на Регламент (ЕО) № 45/2001 по същия начин, както други международни организации или трети страни. Това решение би създавало несигурност и освен това няма да бъде в съгласие с основната идея в предложението за хармонизиране на положението на Европол с това на институциите и органите, попадащи в приложното поле на Договора за ЕО. По-добро решение би било Европол да бъде третиран като орган на Общността, тъй като той обработва данни, произхождащи от органи на Общността. ЕНОЗД предлага към член 22 да бъде добавен параграф, който да гласи: „Когато се предават лични данни от институции и органи на Общността, Европол се смята за орган на Общността по смисъла на член 7 на Регламент (ЕО) № 45/2001“.

**Обмен на данни с ОЛАФ**

43. Специално внимание трябва да се обърне на обмена на лични данни с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Понастоящем обменът на информация между Европол и ОЛАФ се осъществява въз основа на административно споразумение между двата органа. Това споразумение предвижда обмен на стратегическа и техническа информация, но изключва обмен на лични данни.
44. Предложението за решение на Съвета е от различно естество. Член 22, параграф 3 предвижда обмен на информация, включително лични данни, по същия начин по който данните се обменят между ОЛАФ и компетентните органи на държавите-членки<sup>(1)</sup>. Целта на този обмен е ограничена до измами, активна и пасивна корупция и пране на пари.

<sup>(1)</sup> Въз основа на член 7 от Втория протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 221, 19.7.1997 г., стр. 12).

Както ОЛАФ, така и Европол вземат предвид във всеки конкретен случай изискванията за секретност на разследването и за защита на данните. За ОЛАФ това означава във всеки случай гарантиране на нивото на защита, предвидено в Регламент (ЕО) № 45/2001.

45. Освен това, член 48 на предложението постановява, че Регламент (ЕО) № 073/1999<sup>(2)</sup> се прилага за Европол. ОЛАФ има правомощие да провежда административни разследвания в рамките на Европол и в този смисъл има право на незабавен и необявен достъп до всяка информация, която се намира в Европол<sup>(3)</sup>. Според ЕНОЗД, обхватът на тази разпоредба не е ясен:
- във всеки случай тя включва разследвания от ОЛАФ за измами, корупция, пране на пари и други нередности, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, в рамките на самия Европол,
  - тя също така предполага, че Регламент (ЕО) № 45/2001 се прилага за тези разследвания, включително надзора на ЕНОЗД върху използването от ОЛАФ на собствените си правомощия.
46. Разпоредбата, обаче не обхваща и не следва да обхваща разследвания за нередности извън Европол, върху които обработваните от Европол данни биха могли да хвърлят допълнителна светлина. Разпоредбите за обмен на информация, включително лични данни, по член 22, параграф 3 ще бъдат достатъчни за тези случаи. ЕНОЗД препоръчва изясняването на приложното поле на член 48 на предложението в този смисъл.

**V. ПРИВЕЖДАНЕ НА ЕВРОПОЛ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ДРУГИ ОРГАНИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, СЪЗДАДЕНИ СЪГЛАСНО ДОГОВОРА ЗА ЕО**

**Служителите на Европол**

47. Служителите на Европол ще попадат в приложното поле на Правилника за служителите. В случай на обработка на данни, свързани с персонала на Европол, следва да се прилагат и оперативните правила и правилата за надзор на Регламент (ЕО) № 45/2001 с цел последователност и недискриминация. Дванадесетото съображение на предложението споменава приложимостта на регламента за обработката на лични данни, по-специално по отношение на лични данни, свързани с персонала на Европол. Според ЕНОЗД не е достатъчно тази идея да бъде обяснена в съображенията. Съображенията на акт на Общността нямат задължителен характер и не съдържат разпоредби с нормативен характер<sup>(4)</sup>. За да се гарантира напълно прилагането на Регламент (ЕО) № 45/2001, следва да се добави параграф в текста на самото решение — например в член 38 — който да гласи, че Регламент (ЕО) № 45/2001 се прилага за обработката на лични данни, отнасящи се до персонала на Европол.

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейски парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) (ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 1).

<sup>(3)</sup> Виж член 1, параграф 3 и член 4, параграф 2 на регламента.

<sup>(4)</sup> Виж например, Междунституционално споразумение от 22 декември 1998 г. относно общите насоки за качеството на съставяне на общностното законодателство (ОВ С 73, 17.3.1999 г., стр. 1), насока 10.

**Надзор върху обработката на данни от Европол**

48. С предвиждането на централна роля за общия надзорен орган, предложението не цели фундаментална промяна на системата за надзор над Европол. Съгласно предложената правна рамка надзорният орган ще бъде създаден в съответствие с член 33 на предложението. Някои промени в статута и дейността на Европол, обаче, ще доведат до ограничено участие на ЕНОЗД, извън неговите задачи, свързани с персонала на Европол. Поради тази причина член 33, параграф 6 на предложението предвижда, че общият надзорен орган трябва да си сътрудничи с ЕНОЗД, както и с други надзорни органи. Тази разпоредба точно отразява задължението на ЕНОЗД да си сътрудничи с общия надзорен орган съгласно член 46, буква е), точка ii) на Регламент (ЕО) № 45/2001. ЕНОЗД приветства тази разпоредба като полезен правен инструмент, насърчаващ последователен подход за надзор на данните в целия ЕС, независимо от стълба.

49. Както бе споменато по-горе, настоящото предложение не предвижда фундаментална промяна на системата за надзор. По-широкият контекст на това предложение, обаче, може да изисква по-основно обмисляне на бъдещата система за надзор над Европол. Могат да бъдат споменати два конкретни аспекта. На първо място, членове 44-47 на Регламент (ЕО) № 1987/2006<sup>(1)</sup> предвиждат нова структура за надзор над ШИС II. На второ място, в контекста на Рамковото решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, Германското председателство обяви, че обмисля нова структура за надзор на европейските информационни системи под третия стълб, включително Европол.

50. Според ЕНОЗД настоящото становище не е подходящ повод за обсъждане на фундаментални промени в системата за надзора. Системата за надзор над ШИС II като мрежова система е базирана в рамките на първия стълб и не би била подходяща за Европол като орган в рамките на третия стълб, което е свързано с ограничени правомощия на институциите на Общността, по-специално на Комисията и Съда на Европейските общности. При липсата на гаранции по третия стълб, все пак ще бъде необходима конкретна система за надзор. Например, член 31 третира жалби от физически лица. Освен това идеите, обявени от германското председателство за нова структура за надзор на европейските информационни системи, все още са в много ранна фаза. И накрая, настоящата система функционира добре.

51. Затова ЕНОЗД ще насочи забележките си върху ролята си по отношение на обмена на лични данни между Европол и други органи на ниво Европейски съюз. Разпоредбите, свързани с този обмен, са важен нов елемент на предложението. Член 22, параграф 1 споменава Фронтекс, Европейската централна банка, ЕЦМНН<sup>(2)</sup>, както и ОЛАФ. Всички тези

органи попадат в рамките на надзора, осъществяван от ЕНОЗД. Член 22, параграф 2 гласи, че Европол може да сключва работни споразумения с тези органи, които могат да включват обмен на лични данни. Що се отнася до ОЛАФ, този обмен може да се осъществява дори и без работни споразумения (член 22, параграф 3). В това отношение практическо значение има и член 48 на предложението, който бе обсъден в точки 45 и 46.

52. Трябва да се гарантира на ЕНОЗД възможността да упражнява предоставените му от Регламент (ЕО) № 45/2001 правомощия по отношение на данните, предоставяни от органите на Общността. Това е още по-важно в случаите на предаване на лични данни, когато Европол ще бъде смятан за орган на Общността по смисъла на член 7 на Регламент (ЕО) № 45/2001, както бе предложено по-горе. Това прави още по-важно тясното сътрудничество с общия надзорен орган по член 33.

53. ЕНОЗД има две допълнителни препоръки, що се касае до правата на субектите на данните по отношение на тези данни:

— член 30 на предложението е свързан с правото на субекта на данните да поправи или заличи неточни данни, които го засягат. Член 30, параграф 2 задължава държавите-членки да поправят или заличат тези данни, ако те са били директно предадени от тях на Европол. Необходима е подобна разпоредба, що се отнася до данни, предоставени от орган на Общността под надзора на ЕНОЗД, за да се гарантира, че Европол и въпросният орган на Общността ще реагират по един и същ начин,

— член 32, параграф 2 третира правото на лицето да провери законността на обработката, когато лични данни са предоставени или са били предмет на справка от страна на държава-членка. Необходима е подобна разпоредба, що се отнася до данни, предоставени от орган на Общността под надзора на ЕНОЗД.

54. По силата на гореспоменатите разсъждения ЕНОЗД следва тясно да си сътрудничи с общия надзорен орган, поне докато не бъдат установени споразуменията за обмен на данни с органи на Общността. Това е една от главните области, където ще влязат в сила взаимните задължения за сътрудничество.

**Консултации с органите по защита на данните**

55. Член 10, параграф 3 предвижда решение на Съвета за определяне на условията за създаване на определени системи за обработка на лични данни от страна на Европол. ЕНОЗД препоръчва да се добави задължение за консултации с ЕНОЗД и общия надзорен орган преди приемането на такова решение.

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. относно създаването, управлението и използването на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4).

<sup>(2)</sup> Европейски център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите.

56. Член 22 третира отношенията на Европол с други органи и агенции на Общността или Съюза. Отношенията на сътрудничество, споменати в този член, могат да бъдат осъществени чрез работни споразумения и могат да се отнасят за обмен на лични данни. Поради тази причина при приемането на споразумения по член 22 трябва да бъдат провеждани консултации с ЕНОЗД и общия надзорен орган, доколкото тези споразумения имат отношение към защитата на личните данни, обработвани от институции и органи на Общността. ЕНОЗД препоръчва текстът на предложението да бъде променен съобразно с това.
57. Член 25, параграф 2 гласи, че се определят правила за прилагане за обмена с други органи и агенции, свързани с Общността или Съюза. ЕНОЗД препоръчва провеждането на консултации не само с общия надзорен орган, но и с ЕНОЗД преди приемането на такива правила, съгласно практиката по общностното право органите на Общността да провеждат консултации с ЕНОЗД в съответствие с член 28, параграф 1 на Регламент (ЕО) № 45/2001.

#### Длъжностно лице по защита на данните

58. ЕНОЗД приветства член 27, който съдържа разпоредба относно длъжностно лице по защита на данните (ДЛЗД), което да има *inter alia* задачата да гарантира по независим начин законността и спазването на разпоредбите относно обработката на лични данни. Тази функция бе успешно въведена на общностно ниво в институциите и органите на Общността с Регламент (ЕО) № 45/2001. В Европол функцията на ДЛЗД също се изпълнява, но без подходяща правна основа към днешна дата.
59. За успешното функциониране на ДЛЗД е особено важно неговата независимост да бъде ефективно гарантирана със закон. Затова член 24 на Регламент (ЕО) № 45/2001 съдържа няколко разпоредби, които гарантират тази цел. ДЛЗД се назначава за определен период от време и може да бъде освобождавано при крайно извънредни обстоятелства. На него му се осигурява необходимия персонал и бюджет. То не може да получава никакви инструкции при изпълнение на своите задължения.
60. За съжаление тези разпоредби не са включени в настоящото предложение, освен разпоредбата за получаване на инструкции. Затова ЕНОЗД настоятелно препоръчва да бъдат включени гаранции относно независимостта на ДЛЗД, като специални гаранции относно назначаването и освобождаването на ДЛЗД, и относно неговата независимост спрямо управителния съвет. Такива разпоредби са необходими за гарантиране на независимостта на ДЛЗД. Освен това, тези разпоредби още повече ще доближат позицията на ДЛЗД в Европол до позицията на ДЛЗД в институциите на Общността. И накрая ЕНОЗД подчертава, че член 27, параграф 5 на предложението, който постановява управителният

съвет да приеме правила за прилагане по отношение на определени аспекти на функционирането на ДЛЗД, по характера си е неподходящ като гаранция за независимостта на ДЛЗД. Трябва да се има предвид, че независимостта е нужна преди всичко спрямо ръководството на Европол.

61. Съществува още една причина да се хармонизира разпоредбата за ДЛЗД в решението на Съвета с член 24 на Регламент (ЕО) № 45/2001. Този регламент се прилага по отношение на личните данни на служителите на Европол (виж точка 47), което означава, че по тези въпроси ДЛЗД на Европол ще попада под този регламент. Във всеки случай, ДЛЗД следва да се назначава в съответствие с изискванията на регламента.
62. Освен това ЕНОЗД препоръчва към Европол да се прилага системата за предварителна проверка, предвидена в член 27 на Регламент (ЕО) № 45/2001 за органите на Общността. Системата за предварителна проверка се доказва като ефективен правен инструмент и играе съществена роля при защитата на данните в институциите и органите на Общността.
63. И накрая би било полезно ДЛЗД на Европол да участва в съществуващата мрежа на ДЛЗД в първия стълб, дори извън дейностите на ДЛЗД по отношение на служителите на Европол. Това допълнително ще гарантира подход към защитата на данните еднакъв с подхода, възприет от органите на Общността, и напълно ще съответства на целта, формулирана в 16-тото съображение на предложението, а именно сътрудничество с европейски органи и агенции, като по този начин се гарантира подходящо равнище на защита на данните в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. ЕНОЗД препоръчва към съображенията на предложенията да се прибави изречение, в което да се формулира целта за този общ подход. Това изречение би могло да гласи, както следва: „При изпълнението на своите задачи длъжностното лице по защита на данните си сътрудничи с длъжностните лица по защита на данните, назначени съгласно общностното право“.

#### VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

64. ЕНОЗД разбира необходимостта от нова и по-гъвкава правна основа за Европол, но обръща особено внимание на промените по същество, приложимите закони за защита на данните и растящите сходства между Европол и органите на Общността.
65. Що се отнася до съществените промени, ЕНОЗД препоръчва:
- в текста на решението да се включат конкретни условия и ограничения по отношение на информацията и разузнавателните сведения, предоставяни от частни субекти, с оглед *inter alia* да се осигури точността на тази информация, тъй като това са лични данни, събирани за търговски цели в търговска среда,



- да се гарантира, че обработката на лични данни, чието практическо значение все още не е определено, е строго ограничена до целите на определяне на тяхното практическо значение. Тези данни следва да се съхраняват не повече от 6 месеца в отделни бази данни, докато се установи практическото им значение за конкретна задача на Европол,
  - що се отнася до съвместимостта с други системи за обработка извън Европол, да се прилагат строги условия и гаранции, когато реално се осъществява свързване с друга база данни,
  - да се включат гаранции за достъп до данните на лица, които (все още) не са извършили престъпление. Предоставените по Конвенцията за Европол гаранции не следва да се отслабват,
  - да се гарантира, че необходимостта от продължаване на съхраняването на данни, свързани с физически лица, следва да се подлага на ежегоден преглед, като прегледът се документира,
  - компютърен достъп и извличане на данни от други национални и международни информационни системи следва да бъде разрешаван при строги условия за всеки случай поотделно,
  - що се отнася до правото на достъп, позоваването на националното право в член 29, параграф 3 следва да бъде заличено и заменено с хармонизирани правила, отнасящи се до приложното поле, същността и процедурата, за предпочитане в Рамковото решение на Съвета за защита на личните данни или ако това е необходимо — в Решението на Съвета. Член 29, параграф 4 следва да се преформулира и да позволява отказ на достъп единствено „ако този отказ е необходим, за да“. Механизмът за консултации, предвиден в член 29, параграф 5, следва да бъде заличен.
66. Настоящото решение на Съвета не следва да бъде прието преди приемането от Съвета на рамка за защита на данните, гарантираща подходящо ниво на защита на данните в съответствие със заключенията на ЕНОЗД в двете му становища по предложението на Комисията за рамково решение на Съвета. Данните, основани на мнения, следва да се разграничават от данните, основани на факти. Следва да се прави
- разграничение между данни за категории лица, въз основа на възможното им участие в криминално престъпление.
67. ЕНОЗД предлага към член 22 да бъде добавен параграф, който да гласи: „Когато се предоставят лични данни от институции и органи на Общността, Европол се смята за орган на Общността по смисъла на член 7 на Регламент (ЕО) № 45/2001“.
68. Член 48 на предложението за разследвания от страна на ОЛАФ не следва да обхваща разследвания за нередности извън Европол, върху които обработваните от Европол данни биха могли да хвърлят допълнителна светлина. ЕНОЗД препоръчва изясняването на полето на действие на член 48 на предложението.
69. За да се гарантира напълно прилагането на Регламент (ЕО) № 45/2001, следва да се добави параграф в текста на решението, който да гласи, че Регламент (ЕО) № 45/2001 се прилага за обработката на лични данни, свързани с персонала на Европол.
70. Приложното поле на две разпоредби относно правата на субектите на данните (член 30, параграф 2 и член 32, параграф 2) следва да се разпространи и върху данните, предоставяни от орган на Общността под надзора на ЕНОЗД, за да се гарантира, че Европол и този орган на Общността реагират по сходен начин.
71. Член 10, параграф 3, член 22 и член 25, параграф 2 следва да съдържат (по-прецизна) разпоредба за провеждане на консултации с органите по защита на данните.
72. ЕНОЗД настоятелно препоръчва да бъдат включени гаранции относно независимостта на ДЛЗД, като специални гаранции за назначаването и освобождаването на ДЛЗД, и относно неговата независимост спрямо управителния съвет, в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

Съставено в Брюксел на 16 февруари 2007 г.

Peter HUSTINX

Европейски надзорник по защита на данните