

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων όσον αφορά την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ίδρυση οργανισμού για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, και όσον αφορά την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την ανάθεση στον οργανισμό που ιδρύθηκε με τον κανονισμό XX καθηκόντων λειτουργικής διαχείρισης των συστημάτων SIS II και VIS κατ' εφαρμογή του Τίτλου VI της συνθήκης ΕΚ

(2010/C 70/02)

Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ,

Έχοντας υπόψη του:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 16,

το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 8,

την οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών ⁽¹⁾,

την αίτηση γνωμοδότησης σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, που διαβιβάστηκε στον ΕΕΠΔ στις 11 Αυγούστου 2009 ⁽²⁾,

ΕΝΕΚΡΙΝΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ:

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ — ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ

Περιγραφή των προτάσεων

1. Στις 24 Ιουνίου 2009 η Επιτροπή ενέκρινε νομοθετική δέσμη όσον αφορά την ίδρυση οργανισμού για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η δέσμη αποτελείται

από πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση του οργανισμού και πρόταση απόφασης του Συμβουλίου με την οποία ανατίθενται στον οργανισμό καθήκοντα λειτουργικής διαχείρισης του SIS II και του VIS κατ' εφαρμογή του Τίτλου VI της συνθήκης ΕΕ ⁽³⁾. Οι δύο προτάσεις αναλύονται περαιτέρω σε ανακοίνωση με την ίδια ημερομηνία ⁽⁴⁾. Στις 11 Αυγούστου 2009 οι προτάσεις και η ανακοίνωση διαβιβάστηκαν στον ΕΕΠΔ προς γνωμοδότηση, από κοινού με την εκτίμηση των επιπτώσεων και τη σύνοψη της εκτίμησης των επιπτώσεων ⁽⁵⁾.

2. Ο προτεινόμενος κανονισμός έχει ως νομική βάση τον Τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ. Δεδομένου ότι η χρήση του SIS II και του VIS στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις βασίζεται προς το παρόν στον Τίτλο VI της συνθήκης ΕΕ, ο προτεινόμενος κανονισμός συνοδεύεται από πρόταση απόφασης του Συμβουλίου που βασίζεται στον Τίτλο VI της συνθήκης ΕΕ.

3. Οι αντίστοιχες νομικές πράξεις για τη δημιουργία του SIS II, του VIS και του Eurodac ορίζουν ότι η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη λειτουργική διαχείριση των τριών αυτών συστημάτων ⁽⁶⁾. Στην περίπτωση του SIS II και του VIS αυτό προβλέπεται μόνο για μεταβατική περίοδο, ενώ εν συνεχεία υπεύθυνη για τη λειτουργική διαχείριση θα είναι μια διαχειριστική αρχή. Με κοινή δήλωση της 7ης Ιουνίου 2007 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κάλεσαν την Επιτροπή να υποβάλει, έπειτα από εκτίμηση των επιπτώσεων στην οποία θα αναλύονται διάφορες επιλογές, τις αναγκαίες νομοθετικές προτάσεις που θα αναθέτουν σε οργανισμό τη μακροπρόθεσμη λειτουργική διαχείριση του SIS II και του VIS ⁽⁷⁾. Η πρόσκληση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τις παρούσες προτάσεις.

⁽³⁾ Βλ. COM(2009) 293 τελικό και COM(2009) 294 τελικό.

⁽⁴⁾ Βλ. COM(2009) 292 τελικό.

⁽⁵⁾ Βλ. SEC(2009) 836 τελικό και SEC(2009) 837 τελικό.

⁽⁶⁾ Βλ. άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 για το SIS II (ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 4), άρθρο 26 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008 για το VIS (ΕΕ L 218 της 13.8.2008, σ. 60.) και άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου (ΕΕ L 316 της 15.12.2000, σ. 1).

⁽⁷⁾ Βλ. κοινή δήλωση της 7ης Ιουνίου 2007, που έχει προσαρτηθεί στο νομοθετικό ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 7ης Ιουνίου 2007 σχετικά με τον προτεινόμενο κανονισμό VIS.

⁽¹⁾ ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

⁽²⁾ ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σ. 1.

4. Ο οργανισμός που ιδρύεται με τον προτεινόμενο κανονισμό θα είναι πράγματι υπεύθυνος για τη λειτουργική διαχείριση του SIS II και του VIS αλλά επίσης του Eurodac και ενδεχόμενων άλλων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων. Η αναφορά σε «άλλα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα» θα εξετασθεί στα σημεία 28-31 της παρούσας γνωμοδότησης. Σύμφωνα με το προοίμιο του προτεινόμενου κανονισμού, οι λόγοι της υπαγωγής των τριών μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων και ενδεχόμενων άλλων συστημάτων στη διαχείριση ενός μόνο οργανισμού είναι η επίτευξη συνεργειών, η αξιοποίηση των οικονομικών κλίμακας, η δημιουργία κρίσιμης μάζας και η εξασφάλιση του υψηλότερου δυνατού βαθμού χρήσης κεφαλαίου και ανθρώπινων πόρων⁽⁸⁾.
5. Ο προτεινόμενος κανονισμός ιδρύει ρυθμιστικό οργανισμό που έχει νομική, διοικητική και χρηματοοικονομική αυτονομία καθώς και νομική προσωπικότητα. Ο οργανισμός θα εκτελεί τα καθήκοντα που ανατίθενται στη διαχειριστική αρχή (ή την Επιτροπή), όπως περιγράφονται στις νομικές πράξεις για τη δημιουργία του SIS II, του VIS και του Eurodac. Ο οργανισμός παρακολουθεί επιπλέον την έρευνα και, έπειτα από ιδιαίτερη αίτηση της Επιτροπής, εφαρμόζει πιλοτικά σχέδια για την ανάπτυξη και/ή τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων κατ' εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ καθώς και, ενδεχομένως, στον ευρύτερο χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (βλ. σημεία 28-31 κατωτέρω).
6. Η διοικητική και διαχειριστική δομή του οργανισμού θα περιλαμβάνει διοικητικό συμβούλιο, αποτελούμενο από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους της Επιτροπής, έναν εκτελεστικό διευθυντή που διορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο και συμβουλευτικές ομάδες οι οποίες επικουρούν το διοικητικό συμβούλιο με την εμπειρογνώμοσύνη που διαθέτουν όσον αφορά τα σχετικά πληροφοριακά συστήματα. Προς το παρόν η πρόταση προβλέπει τρεις συμβουλευτικές ομάδες για το SIS II, το VIS και το Eurodac.
7. Η προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου παραχωρεί στον οργανισμό τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στη διαχειριστική αρχή από την απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου για το SIS II και την απόφαση 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου για το VIS⁽⁹⁾. Η προτεινόμενη απόφαση παραχωρεί επιπλέον στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθεστώς παρατηρητή κατά τις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου του οργανισμού, όταν στην ημερήσια διάταξη περιλαμβάνεται θέμα που αφορά το SIS II ή το VIS. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί επίσης να διορίζει εκπρόσωπο στις συμβουλευτικές ομάδες του SIS II και του VIS⁽¹⁰⁾. Η Eurojust διαθέτει επίσης καθεστώς παρατηρητή και μπορεί να διορίζει εκπρόσωπο, αλλά μόνο όσον αφορά το SIS II.
8. Ο ΕΕΠΔ σημειώνει με ικανοποίηση ότι έχει κληθεί να γνωμοδοτήσει για το θέμα αυτό και συνιστά να αναφέρεται η γνωμοδότησή του στο αιτιολογικό των προτάσεων, όπως συμβαίνει συνήθως με τα νομοθετικά κείμενα ως προς τα οποία έχει ζητηθεί γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001.
9. Πριν από την έγκριση της πρότασης ζητήθηκε ανεπισημώς η γνώμη του ΕΕΠΔ. Ο ΕΕΠΔ σημείωσε με ικανοποίηση το γεγονός ότι ζητήθηκε ανεπίσημα η γνώμη του και ότι οι περισσότερες παρατηρήσεις του έχουν ληφθεί υπόψη στο τελικό κείμενο της πρότασης.
10. Εξυπακούεται ότι ο ΕΕΠΔ παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις εξελίξεις σχετικά με τη δημιουργία του οργανισμού που θα πρέπει να αναλάβει την ευθύνη για την ορθή λειτουργία και την ασφάλεια βάσεων δεδομένων όπως το SIS II, το VIS και το Eurodac, οι οποίες περιέχουν σημαντικό όγκο δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Όπως θα διευκρινισθεί περαιτέρω στην παρούσα γνωμοδότηση, ο ΕΕΠΔ δεν αντιτίθεται στην ίδρυση του οργανισμού, αρκεί να ληφθούν δεόντως υπόψη στη σχετική νομική πράξη ή πράξεις ορισμένοι πιθανοί κίνδυνοι, που θα είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην προστασία της ιδιωτικής ζωής.
11. Ο ΕΕΠΔ, πριν εξηγήσει λεπτομερέστερα το σημείο αυτό στο Μέρος III και το Μέρος IV, θα αναλύσει κατ' αρχάς στο Μέρος II τις επιπτώσεις της συνθήκης της Λισσαβώνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, στις παρούσες προτάσεις. Στο Μέρος V ο ΕΕΠΔ θα σχολιάσει διάφορες ειδικές διατάξεις των δύο προτάσεων.

II. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ

12. Η νομική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αλλάξει σημαντικά με την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισσαβώνας την 1η Δεκεμβρίου 2009. Ιδίως όσον αφορά τον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η αρμοδιότητα της ΕΕ διευρύνθηκε, ενώ προσαρμόστηκαν οι νομοθετικές διαδικασίες. Ο ΕΕΠΔ έχει αναλύσει τις επιπτώσεις της τροποποίησης των συνθηκών στις παρούσες προτάσεις.
13. Οι νομικές βάσεις που αναφέρονται στον προτεινόμενο κανονισμό είναι τα άρθρα 62 παράγραφος 2 στοιχείο α), 62 παράγραφος 2 στοιχείο β) σημείο (ii), 63 παράγραφος 1 στοιχείο α), 63 παράγραφος 3 στοιχείο β) και 66. Το κείμενο των άρθρων αυτών προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από τα άρθρα 77 παράγραφος 1 στοιχείο β), 77 παράγραφος 2 στοιχείο β), 77 παράγραφος 2 στοιχείο α), 78 παράγραφος 2 στοιχείο ε), 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και 74 ΣΛΕΕ. Η νομοθετική διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθείται για τη θέσπιση μέτρων με αυτές τις νομικές βάσεις δεν θα αλλάξει, δεδομένου ότι εφαρμόζονται και θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται η διαδικασία συναπόφασης, με τη διαφορά ότι θα αποκαλείται πλέον «συνήθης νομοθετική διαδικασία». Οι επιπτώσεις της τροποποίησης των συνθηκών στη νομική βάση και τη νομοθετική διαδικασία του προτεινόμενου κανονισμού φαίνονται συνενεργώς περιορισμένες.

⁽⁸⁾ Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 του προτεινόμενου κανονισμού.

⁽⁹⁾ ΕΕ L 205 της 7.8.2007, σ. 63 και ΕΕ L 218 της 13.8.2008, σ. 129.

⁽¹⁰⁾ Εάν χορηγηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρόσβαση στο Eurodac μετά την έγκριση της προτεινόμενης απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τις αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλονται από τις αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για σκοπούς επιβολής του νόμου [βλ. COM(2009) 344 τελικό], θα δικαιούται πιθανώς τις ίδιες θέσεις σε σχέση με το Eurodac. Βλ. πάντως, ως προς την προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου, την επιφυλακτική γνωμοδότηση της 7ης Οκτωβρίου 2009, που είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-07_Access_Eurodac_EN.pdf

14. Η προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου είναι βασίζεται προς το παρόν στα άρθρα 30 παράγραφος 1 στοιχείο α), 30 παράγραφος 1 στοιχείο β) και 34 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της συνθήκης ΕΕ. Στις νέες συνθήκες το άρθρο 34 της συνθήκης ΕΕ έχει καταργηθεί. Το άρθρο 30 παράγραφος 1 στοιχείο α) έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί τη βάση των μέτρων που αφορούν τη συλλογή, αποθήκευση και επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών και θεσπίζονται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Το άρθρο 30 παράγραφος 1 στοιχείο β) της συνθήκης ΕΕ, που ρυθμίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών, αντικαθίσταται από το άρθρο 87 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, που προβλέπει ειδική νομοθετική διαδικασία σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα έπειτα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Δεδομένου ότι οι δύο νομοθετικές διαδικασίες δεν είναι συμβατές μεταξύ τους, το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) και το άρθρο 87 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ δεν μπορούν πλέον να αποτελέσουν τη συνδυασμένη νομική βάση της απόφασης του Συμβουλίου. Επιβάλλεται συνεπώς να γίνει επιλογή.

15. Ο ΕΕΠΔ είναι της γνώμης ότι το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) ΣΛΕΕ θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως μοναδική βάση του προτεινόμενου μέτρου. Θα αποτελούσε επίσης την καλύτερη λύση για το λόγο ότι η χρήση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας συνεπάγεται πλήρη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και διασφαλίζει τη δημοκρατική νομιμότητα της πρότασης⁽¹¹⁾. Εν προκειμένω πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η πρόταση ασχολείται με την ίδρυση οργανισμού που θα είναι υπεύθυνος για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, βάσει του θεμελιώδους δικαιώματος που αναγνωρίζεται στο άρθρο 16 ΣΛΕΕ και το άρθρο 8 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και έχει καταστεί δεσμευτικό από την 1η Δεκεμβρίου 2009.

16. Η επιλογή του άρθρου 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) ΣΛΕΕ ως μοναδικής νομικής βάσης θα επέτρεπε επιπλέον στην Επιτροπή να συμπτύξει τις δύο παρούσες προτάσεις σε μία μόνο πράξη ίδρυσης του οργανισμού και συγκεκριμένα έναν κανονισμό που θα εκδοθεί με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

17. Ο ΕΕΠΔ καλεί εν πάση περιπτώσει την Επιτροπή να αποσαφηνίσει την κατάσταση αυτή το συντομότερο δυνατόν.

III. Η ΙΔΡΥΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

18. Όπως αναφέρεται ανωτέρω στην παράγραφο 3, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κάλεσαν την Επιτροπή να εξετάσει διάφορες επιλογές και να υποβάλει τις απαιτούμενες νομοθετικές προτάσεις για την ανάθεση σε οργανισμό της μακροχρόνιας λειτουργικής διαχείρισης του SIS II και του

VIS. Η Επιτροπή προσέθεσε το Eurodac. Στην εκτίμηση των επιπτώσεων η Επιτροπή διερευνά πέντε επιλογές για τη λειτουργική διαχείριση των τριών συστημάτων:

- συνέχιση της τρέχουσας ρύθμισης, δηλ. της διαχείρισης από την Επιτροπή, η οποία, όσον αφορά το SIS II και το VIS, περιλαμβάνει ανάθεση αρμοδιοτήτων σε δύο κράτη μέλη (Αυστρία και Γαλλία),
- όπως ανωτέρω και επιπλέον ανάθεση της λειτουργικής διαχείρισης του Eurodac στις αρχές των κρατών μελών,
- ίδρυση νέου ρυθμιστικού οργανισμού,
- ανάθεση της λειτουργικής διαχείρισης στον οργανισμό Frontex,
- ανάθεση της λειτουργικής διαχείρισης του SIS II στην Ευρωπόλ και συνέχιση της διαχείρισης του VIS και του Eurodac από την Επιτροπή.

Η Επιτροπή ανέλυσε τις εν λόγω επιλογές από τέσσερις διαφορετικές οπτικές γωνίες: λειτουργία, διακυβέρνηση, χρηματοδότηση και νομικό στοιχείο.

19. Στο πλαίσιο της νομικής ανάλυσης η Επιτροπή συνέκρινε τις διαφορετικές αυτές δομές από την άποψη της αποτελεσματικής διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και ιδίως της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Συμπεράνε ότι οι επιλογές 3 και 4 είναι νομικά καταλληλότερες⁽¹²⁾. Ως προς τις δύο πρώτες επιλογές η Επιτροπή επισήμανε τις ενδεχόμενες δυσχέρειες όσον αφορά την εποπτεία από τον ΕΕΠΔ, που συζητήθηκαν κατά την ανάπτυξη του SIS II. Ως προς τις επιλογές αυτές η Επιτροπή αναφέρθηκε επιπλέον στην προβληματική κατάσταση που θα προέκυπτε, από την άποψη της ευθύνης του άρθρου 288 της συνθήκης ΕΚ (τώρα άρθρου 340 ΣΛΕΕ), σε περίπτωση προσφυγών κατά πράξεων του εθνικού προσωπικού.

20. Ο ΕΕΠΔ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι, προς το σκοπό της εποπτείας από τον ΕΕΠΔ, θα ήταν προτιμότερο να υπάρχει μία μόνο ευρωπαϊκή οντότητα που να είναι υπεύθυνη για τη λειτουργική διαχείριση ενός μεγάλου πληροφοριακού συστήματος όπως το SIS II, το VIS και το Eurodac. Η δημιουργία μιας ενιαίας οντότητας θα αποσαφηνίζε εξάλλου τα θέματα της ευθύνης και του εφαρμοστέου δικαίου. Όλες οι δραστηριότητες της οντότητας αυτής θα διέπονταν από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001.

21. Εν συνεχεία όμως μένει να εξετασθεί ποια ή τι ειδους θα πρέπει να είναι αυτή η ευρωπαϊκή οντότητα. Η Επιτροπή εξετάζει την ίδρυση ενός νέου οργανισμού και τη χρήση των δύο υφιστάμενων οντοτήτων, του Frontex και της Ευρωπόλ. Υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα κατά της λειτουργικής διαχείρισης μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων από τον οργανισμό Frontex ή την Ευρωπόλ, δεδομένου ότι οι δύο αυτές οντότητες, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, έχουν ίδιο συμφέρον όσον

⁽¹¹⁾ Στη λεγόμενη «απόφαση σχετικά με το διοξείδιο του τιτανίου», το ΔΕΚ έδωσε ιδιαίτερο βάρος στη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων [βλ. απόφαση ΔΕΚ της 11ης Ιουνίου 1991, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθεση C-300/89, (Συλλ.) 1991, σ. I-2867, σκέψη 20].

⁽¹²⁾ Βλ. εκτίμηση επιπτώσεων, σελ. 32.

αφορά τη χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η πρόσβαση της Ευρωπόλ στο SIS II και το VIS προβλέπεται ήδη και αυτή τη στιγμή εξετάζεται η θέσπιση νομοθεσίας για την πρόσβαση της Ευρωπόλ στο Eurodac ⁽¹³⁾. Ο ΕΕΠΔ φρονεί ότι θα ήταν προτιμότερο να ανατεθεί η συνδυασμένη λειτουργική διαχείριση μιας μεγάλης βάσης δεδομένων όπως το SIS II, το VIS και το Eurodac σε μια ανεξάρτητη οντότητα που δεν θα διέθετε ίδιο συμφέρον ως χρήστης της βάσης δεδομένων. Κατά τον τρόπο αυτό θα μειωνόταν ο κίνδυνος κατάχρησης των δεδομένων. Εν προκειμένω ο ΕΕΠΔ θα ήθελε να επισημάνει τη βασική αρχή της προστασίας δεδομένων που συνίσταται στον περιορισμό του σκοπού, ώστε τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν για σκοπούς μη συμβατούς προς το σκοπό για τον οποίο έγινε η αρχική επεξεργασία των δεδομένων ⁽¹⁴⁾.

22. Μια επιλογή που δεν εξετάζεται από την Επιτροπή είναι η λειτουργική διαχείριση των συστημάτων από την ίδια την Επιτροπή, χωρίς ανάθεση σε εθνικό επίπεδο. Συγγενική με την επιλογή αυτή είναι η ίδρυση εκτελεστικού οργανισμού αντί ρυθμιστικού οργανισμού. Μολονότι η εκτέλεση του έργου από την ίδια την Επιτροπή δεν αποκλείεται κατ' αρχήν από άποψη προστασίας δεδομένων (η Επιτροπή δεν αποτελεί χρήστη των συστημάτων αυτών), ο ΕΕΠΔ αναγνωρίζει τα πρακτικά οφέλη ενός χωριστού οργανισμού. Η επιλογή ρυθμιστικού αντί εκτελεστικού οργανισμού μπορεί επίσης να γίνει ευνοϊκά δεκτή, δεδομένου ότι κατά τον τρόπο αυτό θα αποφευχθούν η ίδρυση του οργανισμού και ο προσδιορισμός του πεδίου αρμοδιοτήτων του αποκλειστικά με απόφαση της Επιτροπής. Ο παρών οργανισμός θα ιδρυθεί βάσει κανονισμού που θεσπίζεται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και συνεπώς με δημοκρατική απόφαση.

23. Ο ΕΕΠΔ αναγνωρίζει τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από τη δημιουργία ανεξάρτητου ρυθμιστικού οργανισμού. Ο ΕΕΠΔ επιθυμεί να υπογραμμίσει πάντως ότι ο οργανισμός αυτός θα πρέπει να ιδρυθεί μόνο αφού ορισθούν σαφώς το πεδίο των δραστηριοτήτων και των ευθυνών του.

IV. ΔΥΟ ΑΝΗΣΥΧΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ

24. Κατά την τρέχουσα νομοθετική και δημόσια συζήτηση σχετικά με την πρόταση έχουν διατυπωθεί ανησυχίες σχετικά με την ενδεχόμενη δημιουργία ενός «οργανισμού-μεγάλου αδελφού». Αυτό αφορά τη δυνατότητα υπέρπουσας διεύρυνσης λειτουργιών, αλλά και το θέμα της διαλειτουργικότητας των διάφορων πληροφοριακών συστημάτων. Στο παρόν τμήμα της γνωμοδότησης θα εξετασθούν οι δύο αυτές ανησυχίες.

25. Κατ' αρχάς όμως ο ΕΕΠΔ θα ήθελε να ξεκινήσει από τη βασική υπόθεση ότι ο κίνδυνος σφαλμάτων ή λανθασμένης χρήσης των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ενδέχεται να αυξηθεί εάν ανατεθούν περισσότερα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα στον ίδιο λειτουργικό διαχειριστή. Ο συνολικός αριθμός των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων που θα διαχειρίζεται

έναν μόνο οργανισμός θα πρέπει συνεπώς να περιοριστεί κατά τρόπο ώστε να εξακολουθούν να υπάρχουν επαρκείς διασφαλίσεις από άποψη προστασίας δεδομένων. Κατά συνέπεια δεν θα πρέπει να επιχειρηθεί η υπαγωγή όσο το δυνατόν περισσότερων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στη λειτουργική διαχείριση ενός μόνο οργανισμού.

IV.1. Υφέρπουσα διεύρυνση λειτουργιών

26. Εν προκειμένω ο φόβος υπέρπουσας διεύρυνσης λειτουργιών απορρέει από την ιδέα ότι ο νέος οργανισμός θα είναι σε θέση να δημιουργεί και να συνδυάζει αυτοβούλως ήδη υφιστάμενα και νέα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα, σε βαθμό που δεν μπορεί να προβλεφθεί προς το παρόν. Ο ΕΕΠΔ είναι της γνώμης ότι η υπέρπουσα διεύρυνση των λειτουργιών του οργανισμού μπορεί να αποφευχθεί εάν, πρώτον, το πεδίο των (ενδεχόμενων) δραστηριοτήτων του οργανισμού περιοριστεί και οριστεί σαφώς στη βασική νομική πράξη και, δεύτερον, εάν εξασφαλισθεί ότι οποιαδήποτε επέκταση αυτού του πεδίου εφαρμογής θα πραγματοποιείται με δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, που θα πρέπει να είναι κανονικά η συνήθης νομοθετική διαδικασία.

27. Όσον αφορά τον περιορισμό του πεδίου των (ενδεχόμενων) δραστηριοτήτων του οργανισμού, η παρούσα πρόταση αναφέρεται στο άρθρο 1 στη λειτουργική διαχείριση του SIS II, του VIS και του Eurodac καθώς και στην ανάπτυξη και διαχείριση άλλων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων, «κατ' εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ». Από την άποψη του προσδιορισμού του πεδίου, από το τελευταίο αυτό κείμενο προκύπτουν τρία ερωτήματα: τι σημαίνει «ανάπτυξη», τι σημαίνει «μεγάλα πληροφοριακά συστήματα» και τι σημαίνει η φράση μετά το κόμμα; Τα τρία αυτά ερωτήματα θα εξετασθούν κατ' αντίστροφη σειρά κατωτέρω.

Τι σημαίνει η φράση «κατ' εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ»;

28. Η φράση «κατ' εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ» περιορίζει τα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα που μπορούν να υπαχθούν στην ευθύνη του οργανισμού. Ο ΕΕΠΔ επισημαίνει πάντως ότι η φράση αυτή περιορίζει το πεδίο των ενδεχόμενων δραστηριοτήτων περισσότερο από τα προβλεπόμενα στον τίτλο του προτεινόμενου κανονισμού και τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 10. Τα εν λόγω κείμενα διαφέρουν από το άρθρο 1 κατά την έννοια ότι έχουν ευρύτερο πεδίο εφαρμογής: αναφέρονται στο «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» αντί του στενότερου πεδίου αρμοδιότητας που ορίζεται στον Τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ (Θεωρήσεις, άσυλο, μεταναστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων).

29. Η διάκριση μεταξύ Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ και της ευρύτερης έννοιας του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (που περιλαμβάνει επίσης τον Τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ) αναγνωρίζεται στο άρθρο 6 του προτεινόμενου κανονισμού, το οποίο εξετάζει στην παράγραφο 1 τη δυνατότητα του οργανισμού να εφαρμόζει πιλοτικά σχέδια για την ανάπτυξη και/ή τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων κατ' εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ και στην παράγραφο 2 τη δυνατότητα εφαρμογής πιλοτικών σχεδίων

⁽¹³⁾ Βλ. για το τελευταίο αυτό τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 7ης Οκτωβρίου 2009 που αναφέρεται στην υποσημείωση 10.

⁽¹⁴⁾ Βλ. άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001.

σχετικά με άλλα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα από τον οργανισμό στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το άρθρο 6 παράγραφος 2 δεν είναι απόλυτα σύμφωνο με το άρθρο 1 του προτεινόμενου κανονισμού.

30. Πρέπει να επιλυθεί η αντίφαση μεταξύ του άρθρου 1 και του τίτλου του προτεινόμενου κανονισμού καθώς και των αιτιολογικών σκέψεων 4 και 10 αφενός και του άρθρου 6 παράγραφος 2 αφετέρου. Όσον αφορά τη βασική υπόθεση που αναφέρεται στο σημείο 25 ανωτέρω, ο ΕΕΠΔ φρονεί ότι στο παρόν στάδιο θα ήταν πράγματι σκόπιμο να περιορισθεί το πεδίο αρμοδιοτήτων στα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα κατ'εφαρμογή του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ. Από την 1η Δεκεμβρίου 2009, με την έναρξη εφαρμογής της συνθήκης της Λισσαβώνας, αυτό θα συνεπαγόταν περιορισμό στους τομείς πολιτικής που αναφέρονται στο Κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΛΕΕ. Αφού αποκτηθεί πείρα και έπειτα από θετική αξιολόγηση της λειτουργίας του οργανισμού (βλ. άρθρο 27 της πρότασης και τις παρατηρήσεις στο σημείο 49 κατωτέρω) η μνεία του άρθρου 1 θα μπορούσε ενδεχομένως να διευρυνθεί ώστε να περιλαμβάνει το σύνολο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αρκεί η σχετική απόφαση να ληφθεί με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

31. Εάν πάντως ο νομοθέτης αποφασίσει να επιλέξει το πεδίο που απορρέει από τον τίτλο και τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 10, θα πρέπει να αποφασισθεί ένα άλλο ζήτημα σχετικά με το άρθρο 6 παράγραφος 2. Αντίθετα με την παράγραφο 1 του άρθρου 6, στην παράγραφο 2 δεν διευκρινίζεται ότι η εφαρμογή του πιλοτικού σχεδίου είναι για την ανάπτυξη και/ή λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων. Η ηθελμένη διάκριση μεταξύ των δύο παραγράφων και η απουσία της πρόσθετης φράσης από την παράγραφο 2 θέτει το ερώτημα του σκοπού που επιδιώκει εν προκειμένω η Επιτροπή. Σημαίνει αυτό ότι τα πιλοτικά σχέδια που αναφέρονται στην παράγραφο 1 θα πρέπει να περιλαμβάνουν εκτίμηση της ενδεχόμενης ανάπτυξης και λειτουργικής διαχείρισης από το νέο οργανισμό και ότι η εκτίμηση αυτή δεν αποτελεί μέρος των πιλοτικών σχεδίων της παραγράφου 2; Στην περίπτωση αυτή θα έπρεπε να βελτιωθεί η διατύπωση του κειμένου, δεδομένου ότι η απουσία της διευκρίνισης δεν αποκλείει την εφαρμογή και λειτουργική διαχείριση σχετικών συστημάτων από τον οργανισμό. Εάν ο σκοπός της Επιτροπής ήταν άλλος, αυτό θα πρέπει επίσης να διευκρινισθεί.

Τι είναι ένα μεγάλο πληροφοριακό σύστημα;

32. Η έννοια των «μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων» είναι μάλλον αμφισβητούμενη. Δεν υπάρχει πάντοτε συναίνεση ως προς το ποια συστήματα πρέπει να θεωρούνται ως μεγάλα πληροφοριακά συστήματα και ποια όχι. Η ερμηνεία της έννοιας αυτής επηρεάζει σημαντικά το πεδίο των ενδεχόμενων μελλοντικών δραστηριοτήτων του οργανισμού. Τα τρία μεγάλα πληροφοριακά συστήματα που αναφέρονται ρητά στην πρόταση έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την αποθήκευση δεδομένων σε κεντρική βάση δεδομένων για την οποία είναι (προς το παρόν) υπεύθυνη η Επιτροπή. Δεν είναι σαφές κατά πόσον οι ενδεχόμενες μελλοντικές δραστηριότητες του οργανισμού περιορίζονται στα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα με το χαρακτηριστικό αυτό ή μήπως πρέπει να περιλαμβάνονται επίσης τα αποκεντρωμένα συστήματα ως προς τα οποία η ευθύνη της Επιτροπής αφορά αποκλειστικά την ανάπτυξη και συντήρηση της κοινής υποδομής του συστήματος, όπως το σύστημα

Prüm και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS) ⁽¹⁵⁾. Προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικές παρεξηγήσεις, ο ΕΕΠΔ καλεί το νομοθέτη να αποσαφηνίσει την έννοια των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων σε σχέση με την ίδρυση του οργανισμού.

Τι είναι η «ανάπτυξη» μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων;

33. Πέρα από τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων, ο οργανισμός θα ασκεί επίσης τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 5 (παρακολούθηση της έρευνας) και στο άρθρο 6 (πιλοτικά σχέδια). Το πρώτο καθήκον περιλαμβάνει την παρακολούθηση της σχετικής έρευνας και την υποβολή εκθέσεων στην Επιτροπή. Οι δραστηριότητες σχετικά με τα πιλοτικά σχέδια συνίστανται στην εφαρμογή πιλοτικών σχεδίων για την ανάπτυξη και/ή λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων (βλ. ωστόσο τις παρατηρήσεις στο σημείο 31 ανωτέρω). Το άρθρο 6 ορίζει τη λέξη «ανάπτυξη». Η χρήση της λέξης στο άρθρο 1 οδηγεί στην ιδέα ότι ο οργανισμός θα μπορούσε να προβαίνει σε αυτόβουλη ανάπτυξη μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων. Αυτό πάντως αποκλείεται από τη διατύπωση του άρθρου 6 παράγραφοι 1 και 2. Ορίζεται σαφώς ότι ο οργανισμός μπορεί να ενεργήσει κατά τον τρόπο αυτό έπειτα από «ιδιαίτερη και σαφή αίτηση της Επιτροπής». Συνεπώς η πρωτοβουλία για την ανάπτυξη νέων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων ανήκει στην Επιτροπή. Οποιαδήποτε απόφαση σχετικά με την ίδρυση νέου μεγάλου πληροφοριακού συστήματος θα πρέπει βεβαίως να λαμβάνεται με τις νομοθετικές διαδικασίες που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ. Για να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο η διατύπωση του άρθρου 6 του προτεινόμενου κανονισμού, ο νομοθέτης θα μπορούσε να αποφασίσει να προστεθεί η λέξη «μόνο» στην αρχή των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6.

Συνοψίζοντας

34. Όπως αναφέρθηκε ήδη, ο κίνδυνος υπέρπρους διεύρυνσης των λειτουργιών του οργανισμού μπορεί να αποφευχθεί εάν, πρώτον, το πεδίο των (ενδεχόμενων) δραστηριοτήτων του οργανισμού περιορισθεί και ορισθεί σαφώς στη βασική νομική πράξη και, δεύτερον, εάν εξασφαλισθεί ότι οποιαδήποτε επέκταση αυτού του πεδίου εφαρμογής θα πραγματοποιείται με δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, που θα πρέπει να είναι κανονικά η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Το παρόν κείμενο περιέχει ήδη διευκρινίσεις που περιορίζουν τον κίνδυνο υπέρπρους διεύρυνσης των λειτουργιών.

35. Ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένες αβεβαιότητες όσον αφορά το ακριβές πεδίο των ενδεχόμενων δραστηριοτήτων του νέου οργανισμού. Ο νομοθέτης θα πρέπει, κατά

⁽¹⁵⁾ Βλ., για το σύστημα Prüm, τις αποφάσεις 2008/615/ΔΕΥ και 2008/616/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 23ης Ιουνίου 2008 σχετικά με την αναβάθμιση της διασυνοριακής συνεργασίας, ιδιαίτερα όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του διασυνοριακού εγκλήματος (ΕΕ L 210 της 6.8.2008, σ. 1 και ΕΕ L 210 της 6.8.2008, σ. 12) και τις γνωμοδοτήσεις του ΕΕΠΔ της 4ης Απριλίου 2007 (ΕΕ C 169 της 21.7.2007, σ. 2) και της 19ης Δεκεμβρίου 2007 (ΕΕ C 89 της 10.4.2008, σ. 1). Για το ECRIS, βλ. απόφαση 2009/316/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 6ης Απριλίου 2009 σχετικά με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS) (ΕΕ L 93 της 7.4.2009, σ. 33) και τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 16ης Σεπτεμβρίου 2008 (ΕΕ C 42 της 20.2.2009, σ. 1).

πρώτο λόγο, να διευκρινίσει και να αποφασίσει συνειδητά κατά πόσον το πεδίο των δραστηριοτήτων περιορίζεται στο Κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΛΑΕ ή μήπως θα πρέπει ενδεχομένως να καλύπτει όλα τα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα που αναπτύσσονται στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ο νομοθέτης θα πρέπει, κατά δεύτερο λόγο, να αποσαφηνίσει την έννοια των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων εντός του παρόντος πλαισίου και να διευκρινίσει μήπως πρόκειται αποκλειστικά για τα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα που έχουν ως χαρακτηριστικό την αποθήκευση δεδομένων σε κεντρική βάση δεδομένων υπό την ευθύνη της Επιτροπής ή του οργανισμού. Κατά τρίτο λόγο, μολονότι το άρθρο 6 απαγορεύει ήδη την αυτόβουλη ανάπτυξη νέων πληροφοριακών συστημάτων από τον οργανισμό, θα μπορούσε να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο η διατύπωση του άρθρου 6, με την προσθήκη της λέξης «μόνο» στις παραγράφους 1 και 2, στην περίπτωση της τελευταίας αυτής εφόσον αποφασισθεί η διατήρησή της.

IV.2. Διαλειτουργικότητα

36. Η έννοια της «διαλειτουργικότητας» δεν είναι απόλυτα σαφής. Ο ΕΕΠΔ κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό στις παρατηρήσεις του της 10ης Μαρτίου 2006 σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής για τη διαλειτουργικότητα των ευρωπαϊκών βάσεων δεδομένων ⁽¹⁶⁾. Όσον αφορά το νέο οργανισμό, η διαλειτουργικότητα πρέπει να ερμηνεύεται κατά την έννοια ότι υπάρχει ο κίνδυνος, με την υπαγωγή διάφορων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στη λειτουργική διαχείριση ενός μόνο οργανισμού, να χρησιμοποιείται παρόμοια τεχνολογία για όλα τα συστήματα, με αποτέλεσμα την ευχερή διασύνδεσή τους. Ο ΕΕΠΔ συμμερίζεται γενικά την ανησυχία αυτή. Στις παρατηρήσεις του της 10ης Μαρτίου 2006 ο ΕΕΠΔ δήλωσε ότι η ύπαρξη της τεχνικής δυνατότητας διασύνδεσης των διάφορων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων προσφέρει ισχυρή ώθηση ώστε να συμβεί πράγματι αυτό. Επιβάλλεται συνεπώς να υπογραμμισθεί και πάλι η σημασία των κανόνων της προστασίας δεδομένων. Ο ΕΕΠΔ τόνισε κατά συνέπεια ότι η διαλειτουργικότητα των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων μπορεί να καταστεί δυνατή μόνο με πλήρη τήρηση των αρχών της προστασίας δεδομένων και ιδίως με πλήρη τήρηση της προαναφερόμενης αρχής του περιορισμού του σκοπού (βλ. σημείο 21 ανωτέρω).
37. Η ενδεχόμενη ενθάρρυνση της διαλειτουργικότητας των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων με τη χρήση τεχνολογίας που επιτρέπει ευχερή διασύνδεση δεν συνδέεται πάντως απαραίτητα με την ίδρυση νέου οργανισμού. Και χωρίς την ύπαρξη σχετικού οργανισμού θα μπορούσαν να αναπτυχθούν συστήματα κατά παρόμοιους τρόπους που να καθιστούν δυνατή τη διαλειτουργικότητα.
38. Όποια δομή λειτουργικής διαχείρισης και να επιλεγεί, η διαλειτουργικότητα μπορεί να επιτρέπεται μόνο εάν τηρηθούν οι κανόνες προστασίας δεδομένων και η σχετική απόφαση ληφθεί με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Είναι σαφές από τον προτεινόμενο κανονισμό ότι η απόφαση για τη διαλειτουργικότητα των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων δεν αποτελεί το είδος της απόφασης που μπορεί να ληφθεί από τον οργανισμό (βλ. επίσης την ανάλυση στο σημείο 33 ανωτέρω). Για ακόμη μεγαλύτερη έμφαση, όπως απορρέει επίσης από την ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Μαρτίου 2008 σχετικά με τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς, η Επιτροπή δεν μπορεί να

αναθέσει την εξουσία θέσπισης αυτού του γενικού κανονιστικού μέτρου σε οργανισμό ⁽¹⁷⁾. Εφόσον δεν έχει ληφθεί σχετική απόφαση, ο οργανισμός υποχρεούται να εφαρμόζει κατάλληλα μέτρα ασφάλειας προκειμένου να εμποδίζει οποιαδήποτε ενδεχόμενη διασύνδεση των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων τα οποία διαχειρίζεται (για τα μέτρα ασφάλειας βλ. επίσης σημεία 46 και 47).

39. Η διαλειτουργικότητα (παρούσα ή προβλεπόμενη ενδεχομένως για το μέλλον) θα μπορούσε να περιλαμβάνεται στην αίτηση της Επιτροπής προς τον οργανισμό όσον αφορά την εφαρμογή πιλοτικού σχεδίου για την ανάπτυξη νέων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων, όπως περιγράφεται στο άρθρο 6 του προτεινόμενου κανονισμού. Γεννάται το ερώτημα ποια διαδικασία θα ακολουθεί η Επιτροπή για να ζητεί από τον οργανισμό την εφαρμογή πιλοτικού σχεδίου. Η αίτηση της Επιτροπής θα πρέπει εν πάση περιπτώσει να βασίζεται τουλάχιστον σε προκαταρκτική εκτίμηση του κατά πόσον το μεγάλο πληροφοριακό σύστημα αυτό καθ'αυτό και ιδίως η διαλειτουργικότητα θα ήταν σύμφωνα με τις απαιτήσεις της προστασίας δεδομένων και γενικότερα με τη νομική βάση των εν λόγω συστημάτων. Επιπλέον η υποχρεωτική διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον ΕΕΠΔ θα μπορούσε να αποτελεί τμήμα της διαδικασίας που οδηγεί στην υποβολή της αίτησης. Η αίτηση της Επιτροπής προς τον οργανισμό θα πρέπει να είναι προσιτή σε όλους τους ενδιαφερομένους, στους οποίους περιλαμβάνονται το Κοινοβούλιο και ο ΕΕΠΔ. Ο ΕΕΠΔ καλεί το νομοθέτη να αποσαφηνίσει τη διαδικασία αυτή.

V. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Αιτιολογική σκέψη 16 και άρθρο 25 του προτεινόμενου κανονισμού: παραπομπές στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001

40. Ο προτεινόμενος κανονισμός ιδρύει ανεξάρτητο ρυθμιστικό οργανισμό που έχει νομική προσωπικότητα. Στην αιτιολογική σκέψη 6 του προτεινόμενου κανονισμού αναφέρεται ότι ο οργανισμός αυτός θα ιδρυθεί επειδή η διαχειριστική αρχή πρέπει να έχει νομική, διοικητική και χρηματοοικονομική αυτονομία. Όπως αναφέρθηκε ήδη στο σημείο 20 ανωτέρω, η ίδρυση μιας ενιαίας οντότητας αποσαφηνίζει τα θέματα της ευθύνης και του εφαρμοστέου δικαίου.
41. Το άρθρο 25 του προτεινόμενου κανονισμού επιβεβαιώνει ότι η επεξεργασία πληροφοριών από το νέο οργανισμό υπόκειται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001. Στην αιτιολογική σκέψη 16 τονίζεται επιπλέον ότι ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων είναι εξουσιοδοτημένος να απαιτεί από τον οργανισμό πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για τις έρευνές του.
42. Ο ΕΕΠΔ σημειώνει με ικανοποίηση ότι υπογραμμίζεται κατά τον τρόπο αυτό η εφαρμοσιμότητα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 στις δραστηριότητες του νέου οργανισμού. Η παραπομπή στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 δεν περιλαμβάνεται στην προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου, μολονότι είναι σαφές ότι ο οργανισμός θα δεσμεύεται επίσης από τις διατάξεις του κανονισμού κατά τη χρήση της βάσης δεδομένων για δραστηριότητες που δεν εμπίπτουν στη δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Με την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισσαβώνας και εφόσον ο νομοθέτης αποφασίσει να διατηρήσει τη δομή των δύο νομικών πράξεων (βλ. παρατηρήσεις στο Μέρος II ανωτέρω), δεν υπάρχει λόγος να μην περιληφθεί επίσης παραπομπή στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 στο αιτιολογικό και/ή το διατακτικό της απόφασης του Συμβουλίου.

⁽¹⁶⁾ Παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 10ης Μαρτίου 2006, βλ.: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2006/06-03-10_Interoperability_EN.pdf

⁽¹⁷⁾ COM(2008) 135 τελικό, σ. 5.

Άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιε) του προτεινόμενου κανονισμού: υπεύθυνος προστασίας δεδομένων

43. Ο ΕΕΠΔ σημειώνει επίσης με ικανοποίηση ότι στο άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιε) του προτεινόμενου κανονισμού αναφέρεται ρητά ο διορισμός υπεύθυνου προστασίας δεδομένων (ΥΠΔ). Ο ΕΕΠΔ επιθυμεί να τονίσει τη σημασία του διορισμού ΥΠΔ σε αρχικό στάδιο, λαμβανομένου υπόψη του εγγράφου θέσης του ΕΕΠΔ σχετικά με τους ΥΠΔ ⁽¹⁸⁾.

Άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχεία ι) και ια) του προτεινόμενου κανονισμού: ετήσιο πρόγραμμα εργασιών και έκθεση δραστηριοτήτων

44. Βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 και μέσω των νομικών πράξεων με τις οποίες ιδρύονται τα πληροφοριακά συστήματα, ο ΕΕΠΔ έχει εποπτικές εξουσίες έναντι του οργανισμού. Γίνεται επίκληση των εξουσιών αυτών, που απαριθμούνται στο άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001, κυρίως όταν έχει διαπιστωθεί ήδη παράβαση των κανόνων της προστασίας δεδομένων. Ο ΕΕΠΔ ενδιαφέρεται να ενημερώνεται τακτικά, όχι μόνο εκ των υστέρων αλλά και εκ των προτέρων, σχετικά με τις δραστηριότητες του οργανισμού. Ο ΕΕΠΔ ακολουθεί επί του παρόντος με την Επιτροπή μια πρακτική η οποία καλύπτει το ενδιαφέρον του αυτό. Ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ελπίδα ότι θα έχει εξίσου ικανοποιητική συνεργασία με το νέο οργανισμό. Βάσει των ανωτέρω ο ΕΕΠΔ συνιστά στο νομοθέτη να περιλάβει τον ΕΕΠΔ στον κατάλογο των παραληπτών του ετήσιου προγράμματος εργασιών και της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων, όπως ορίζεται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχεία ι) και ια) του προτεινόμενου κανονισμού.

Άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιη) του προτεινόμενου κανονισμού: έλεγχοι από τον ΕΕΠΔ

45. Το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιη) του προτεινόμενου κανονισμού ρυθμίζει την έκθεση του ΕΕΠΔ όσον αφορά τον έλεγχο σύμφωνα με άρθρο 45 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 για το SIS II και το άρθρο 42 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008 για το VIS. Η τρέχουσα διατύπωση αφήνει την εντύπωση ότι ο οργανισμός διαθέτει πλήρη διακριτική ευχέρεια ως προς τη συνέχεια που θα δώσει στον έλεγχο και ιδίως τη δυνατότητα να μην ακολουθήσει καθόλου τις συστάσεις. Μολονότι ο οργανισμός μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις σχετικά με την έκθεση και να επιλέξει τον τρόπο υλοποίησης των συστάσεων του ΕΕΠΔ, δεν έχει τη δυνατότητα να μην ακολουθήσει καθόλου τις συστάσεις. Ο ΕΕΠΔ συνιστά συνεπώς είτε να διαγραφεί το άρθρο αυτό είτε να αντικατασταθεί η φράση «και αποφασίζει σχετικά με τη συνέχεια που πρέπει να δοθεί στο συγκεκριμένο έλεγχο» από τη φράση: «και αποφασίζει σχετικά με τον καταλληλότερο τρόπο υλοποίησης των συστάσεων μετά τον έλεγχο».

Άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιδ), άρθρο 14 παράγραφος 6 στοιχείο ζ) και άρθρο 26 του προτεινόμενου κανονισμού: κανόνες σχετικά με την ασφάλεια

46. Ο προτεινόμενος κανονισμός αναφέρει ότι ο εκτελεστικός διευθυντής υποβάλλει στο διοικητικό συμβούλιο προς έγκριση τα σχέδια όσον αφορά τα απαραίτητα μέτρα ασφάλειας, περιλαμβανομένου σχεδίου ασφάλειας [βλ. άρθρο 14 παράγραφος 6

στοιχείο ζ) και άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιδ)]. Η ασφάλεια αναφέρεται επίσης στο άρθρο 26 που ρυθμίζει τους κανόνες ασφάλειας για την προστασία διαβαδμισμένων πληροφοριών και ευαίσθητων μη διαβαδμισμένων πληροφοριών. Γίνεται παραπομπή στην απόφαση 2001/844/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ ⁽¹⁹⁾ της Επιτροπής της 29ης Νοεμβρίου 2001 και στην παράγραφο 2 στις αρχές ασφάλειας που διέπουν την επεξεργασία των ευαίσθητων μη διαβαδμισμένων πληροφοριών, όπως αυτές έχουν εγκριθεί και εφαρμόζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πέραν των παρατηρήσεων που διατυπώνει στο επόμενο σημείο, ο ΕΕΠΔ συνιστά στο νομοθέτη να περιλάβει μνεία ειδικής τεκμηρίωσης στην παράγραφο 2, ιδίως επειδή προς το παρόν η παράγραφος αυτή είναι μάλλον αόριστη.

47. Ο ΕΕΠΔ επιθυμεί να επισημάνει το γεγονός ότι οι νομικές πράξεις στις οποίες βασίζονται το SIS II, το VIS και το Eurodac περιέχουν λεπτομερείς διατάξεις όσον αφορά την ασφάλεια. Δεν είναι αυτονόητο ότι αυτοί οι ειδικοί κανόνες είναι πανομοιότυποι ή απόλυτα συμβατοί με τους κανόνες που αναφέρονται στο άρθρο 26. Δεδομένου ότι το σχέδιο ασφάλειας θα πρέπει να εγγυάται τον ανώτατο βαθμό ασφάλειας, ο ΕΕΠΔ συνιστά στο νομοθέτη να διευρύνει τη διατύπωση του άρθρου 26, ώστε να ρυθμίζεται το θέμα των κανόνων ασφάλειας κατά γενικότερο τρόπο, και να περιλάβει παραπομπές στις σχετικές διατάξεις των νομικών πράξεων για τα τρία μεγάλα πληροφοριακά συστήματα. Θα πρέπει να προηγηθεί εν προκειμένω εκτίμηση του κατά πόσον οι σχετικοί κανόνες είναι πανομοιότυποι και συμβατοί μεταξύ τους. Θα πρέπει εξάλλου να συνδεθεί η ευρύτερη αυτή διάταξη με το άρθρο 14 παράγραφος 6 στοιχείο ζ) και το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιδ) τα οποία ρυθμίζουν την κατάρτιση και έγκριση μέτρων ασφάλειας και σχεδίου ασφάλειας.

Άρθρα 7 παράγραφος 4 και 19 του προτεινόμενου κανονισμού: εγκατάσταση του οργανισμού

48. Ο ΕΕΠΔ συνειδητοποιεί ότι η απόφαση σχετικά με την έδρα του οργανισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 4, έχει σε μεγάλο βαθμό πολιτικό χαρακτήρα. Παρά ταύτα ο ΕΕΠΔ συνιστά, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 19 το οποίο αφορά τη συμφωνία σχετικά με την έδρα, να βασισθεί η επιλογή σε αντικειμενικά κριτήρια όπως η διαθέσιμη στέγαση, που θα πρέπει να γίνει σε ενιαίο κτήριο αφιερωμένο αποκλειστικά στον οργανισμό, και οι δυνατότητες εγγύησης της ασφάλειας του κτηρίου.

Άρθρο 27 του προτεινόμενου κανονισμού: αξιολόγηση

49. Στο άρθρο 27 του προτεινόμενου κανονισμού ορίζεται ότι εντός τριών ετών από την έναρξη λειτουργίας του Οργανισμού και στη συνέχεια ανά πενταετία το διοικητικό συμβούλιο αναθέτει αξιολόγηση σε ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα βάσει περιγραφής καθηκόντων που εκδίδεται από το διοικητικό συμβούλιο έπειτα από διαβούλευση με την Επιτροπή. Προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η προστασία δεδομένων θα περιλαμβάνεται στην περιγραφή καθηκόντων, ο ΕΕΠΔ συνιστά στο νομοθέτη να προβεί σε ρητή μνεία του στοιχείου αυτού στην παράγραφο 1. Ο ΕΕΠΔ καλεί εξάλλου το νομοθέτη να προσδιορίσει κατά μη περιοριστικό τρόπο τους ενδιαφερομένους που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και να περιλάβει τον ΕΕΠΔ. Ο ΕΕΠΔ συνιστά στο νομοθέτη να περιλάβει επίσης τον ΕΕΠΔ στον κατάλογο των οργάνων που λαμβάνουν τα έγγραφα τα οποία αναφέρονται στην παράγραφο 3.

⁽¹⁸⁾ Έγγραφο θέσης του ΕΕΠΔ της 28ης Νοεμβρίου 2005, διατίθεται στη διεύθυνση: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/28.11.05_Access_Eurodac_EN.pdf

⁽¹⁹⁾ ΕΕ L 317 της 3.12.2001, σ. 1.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

50. Κατ' αρχάς ο ΕΕΠΔ επισημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να βασισθεί η προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου στα δύο άρθρα της ΣΛΕΕ που διαδέχθηκαν τα άρθρα της συνθήκης ΕΕ στα οποία βασίζεται επί του παρόντος η πρόταση. Ο ΕΕΠΔ καλεί την Επιτροπή να αποσαφηνίσει την κατάσταση και να εξετάσει το ενδεχόμενο χρήσης ως νομικής βάσης του άρθρου που παρέχει μεγαλύτερη εξουσία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και τη δυνατότητα σύμπτυξης των δύο προτάσεων σε έναν κανονισμό.
51. Ο ΕΕΠΔ έχει αναλύσει τις διάφορες επιλογές όσον αφορά τη λειτουργική διαχείριση του SIS II, του VIS και του Eurodac και αναγνωρίζει τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού οργανισμού για τη λειτουργική διαχείριση ορισμένων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων. Ο ΕΕΠΔ υπογραμμίζει πάντως ότι ο οργανισμός αυτός θα πρέπει να ιδρυθεί μόνο εάν ορισθούν σαφώς το πεδίο των δραστηριοτήτων και των ευθυνών του.
52. Ο ΕΕΠΔ συζήτησε δύο ανησυχίες γενικού χαρακτήρα όσον αφορά την ίδρυση ενός οργανισμού σχετικού με την προστασία των δεδομένων: τον κίνδυνο υπέρπωσης διεύθυνσης των λειτουργιών και τις συνέπειες για τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων.
53. Ο ΕΕΠΔ είναι της γνώμης ότι ο κίνδυνος υπέρπωσης διεύθυνσης των λειτουργιών του οργανισμού μπορεί να αποφευχθεί εάν, πρώτον, το πεδίο των (ενδεχόμενων) δραστηριοτήτων του οργανισμού περιορισθεί και ορισθεί σαφώς στη βασική νομική πράξη και, δεύτερον, εάν εξασφαλισθεί ότι οποιαδήποτε επέκταση αυτού του πεδίου εφαρμογής θα πραγματοποιείται με δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο ΕΕΠΔ σημειώνει ότι οι παρούσες προτάσεις περιέχουν ήδη σχετικές διευκρινίσεις, αλλά ότι εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένες αβεβαιότητες. Ο ΕΕΠΔ συνιστά συνεπώς στο νομοθέτη:
- να διευκρινίσει και να αποφασίσει συνειδητά κατά πόσον το πεδίο των δραστηριοτήτων του οργανισμού περιορίζεται στο Κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΛΕΕ ή μήπως θα πρέπει ενδεχομένως να καλύπτει όλα τα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα που αναπτύσσονται στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,
 - να αποσαφηνίσει την έννοια των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων σε σχέση με την ίδρυση του οργανισμού και να διευκρινίσει μήπως πρόκειται αποκλειστικά για τα συστήματα που έχουν ως χαρακτηριστικό την αποθήκευση δεδομένων σε κεντρική βάση δεδομένων υπό την ευθύνη της Επιτροπής ή του οργανισμού,
 - να ενισχύσει ακόμη περισσότερο τη διατύπωση του άρθρου 6, με την προσθήκη της λέξης «μόνο» στις παραγράφους 1 και 2, στην περίπτωση της τελευταίας αυτής εφόσον αποφασισθεί η διατήρησή της.
54. Ο ΕΕΠΔ ανησυχεί γενικά για τις ασάφειες που παρουσιάζουν οι εξελίξεις όσον αφορά την ενδεχόμενη διαλειτουργικότητα των μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων. Ο ΕΕΠΔ δεν θεωρεί πάντως την ίδρυση του οργανισμού ως τον πλέον απειλητικό παράγοντα εν προκειμένω. Ο ΕΕΠΔ επισημάνει ότι ο οργανισμός δεν θα είναι σε θέση να αποφασίζει αυτοβούλως σχετικά με τη διαλειτουργικότητα. Ο ΕΕΠΔ ενθαρρύνει το νομοθέτη, στο πλαίσιο των προτεινόμενων πιλοτικών σχεδίων, να αποσαφηνίσει τη διαδικασία την οποία θα πρέπει να ακολουθεί η Επιτροπή πριν ζητήσει την εφαρμογή πιλοτικού σχεδίου. Κατά τη γνώμη του ΕΕΠΔ η διαδικασία αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει εκτίμηση, που ενδέχεται να απαιτεί διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον ΕΕΠΔ, του πιθανού αντικτύπου της πρωτοβουλίας που θα αναπτυσσόταν έπειτα από τη σχετική αίτηση για την προστασία των δεδομένων.
55. Ο ΕΕΠΔ προβαίνει εξάλλου στις κατωτέρω ειδικές συστάσεις:
- να περιληφθεί ο ΕΕΠΔ στον κατάλογο των παραληπτών του ετήσιου προγράμματος εργασιών και της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων, όπως ορίζεται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχεία ι) και ια) του προτεινόμενου κανονισμού,
 - είτε να διαγραφεί το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιη) του προτεινόμενου κανονισμού είτε να αντικατασταθεί η φράση «και αποφασίζει σχετικά με τη συνέχεια που πρέπει να δοθεί στο συγκεκριμένο έλεγχο» από τη φράση: «και αποφασίζει σχετικά με τον καταλληλότερο τρόπο υλοποίησης των συστάσεων μετά τον έλεγχο»,
 - να διευρυνθεί η διατύπωση του άρθρου 26 του προτεινόμενου κανονισμού, ώστε να ρυθμίζεται το θέμα των κανόνων ασφάλειας κατά γενικότερο τρόπο, και να περιληφθούν παραπομπές στις σχετικές διατάξεις των νομικών πράξεων για τα τρία μεγάλα πληροφοριακά συστήματα καθώς και να συνδεθεί η ευρύτερη αυτή διάταξη με το άρθρο 14 παράγραφος 6 στοιχείο ζ) και το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο ιδ) του προτεινόμενου κανονισμού,
 - σε σχέση με την προηγούμενη περίπτωση, να περιληφθεί μνεία ειδικής τεκμηρίωσης στο άρθρο 26 παράγραφος 2 του προτεινόμενου κανονισμού,
 - να ληφθούν υπόψη αντικειμενικά, πρακτικά κριτήρια για την επιλογή της έδρας του οργανισμού,
 - να περιληφθεί ο ΕΕΠΔ στον κατάλογο των οργάνων που λαμβάνουν τα έγγραφα τα οποία αναφέρονται στο άρθρο 27 του προτεινόμενου κανονισμού.

Βρυξέλλες, 7 Δεκεμβρίου 2009.

Peter HUSTINX

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων