

STANOVISKÁ

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, a k návrhu rozhodnutia Rady, ktorým sa agentúre zriadenej nariadením XX zverujú úlohy v súvislosti s prevádzkovým riadením systémov SIS II a VIS v rámci uplatňovania hlavy VI Zmluvy o EÚ

(2010/C 70/02)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 16,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov ⁽¹⁾,

so zreteľom na žiadosť o stanovisko v súlade s článkom 28 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorá bola európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov (EDPS) zaslaná 11. augusta 2009 ⁽²⁾,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD – KONTEXT STANOVISKA

Opis návrhov

1. Komisia 24. júna 2009 prijala balík právnych predpisov, ktorým sa zriaďuje Agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v oblasti slobody,

bezpečnosti a spravodlivosti. Tento balík obsahuje návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa agentúra zriaďuje, a návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa agentúre zverujú úlohy v súvislosti s prevádzkovým riadením systémov SIS II a VIS v rámci uplatňovania hlavy VI Zmluvy o EÚ ⁽³⁾. Tieto dva návrhy sú bližšie vysvetlené v oznámení prijatom ten istý deň ⁽⁴⁾. Oba návrhy aj oznámenie sa spolu s posúdením vplyvu a zhrnutím posúdenia vplyvu ⁽⁵⁾ poslali 11. augusta 2009 na konzultáciu EDPS.

2. Právnym základom pre navrhované nariadenie je hlava IV Zmluvy o ES. Keďže základom pre využívanie systémov SIS II a VIS na účely policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach je v súčasnosti hlava VI Zmluvy o EÚ, navrhované nariadenie je doplnené o návrh rozhodnutia Rady, ktorého základom je hlava VI Zmluvy o EÚ.

3. V príslušných právnych nástrojoch, ktorými sa zriaďujú systémy SIS II, VIS a Eurodac, sa stanovuje, že za prevádzkové riadenie týchto troch systémov má byť zodpovedná Komisia ⁽⁶⁾. V prípade systémov SIS II a VIS je to iba na prechodné obdobie, po ktorého skončení má byť za prevádzkové riadenie zodpovedný riadiaci orgán. V spoločnom vyhlásení zo 7. júna 2007 Európsky parlament a Rada vyzvali Komisiu, aby po posúdení vplyvu, ktoré obsahuje analýzu alternatív, predložila potrebné legislatívne návrhy, ktorými sa zverí dlhodobé prevádzkové riadenie systémov SIS II a VIS agentúre ⁽⁷⁾. Táto výzva viedla k súčasným návrhom.

⁽³⁾ Pozri KOM(2009) 293 v konečnom znení a KOM(2009) 294 v konečnom znení.

⁽⁴⁾ Pozri KOM(2009) 292 v konečnom znení.

⁽⁵⁾ Pozri SEK(2009) 836 v konečnom znení a SEK(2009) 837 v konečnom znení.

⁽⁶⁾ Pozri článok 15 nariadenia (ES) č. 1987/2006 o systéme SIS II (Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2006, s. 4), článok 26 nariadenia (ES) č. 767/2008 o systéme VIS (Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, p. 60) a článok 13 nariadenia Rady (ES) č. 2725/2000 (Ú. v. ES L 316, 15.12.2000, s. 1).

⁽⁷⁾ Pozri spoločné vyhlásenie zo 7. júna 2007, ktoré je prílohou legislatívneho uznesenia Parlamentu zo 7. júna 2007 k navrhovanému nariadeniu o VIS.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1.

4. Agentúra, ktorá sa navrhovaným nariadením zriadi, tak bude zodpovedná za prevádzkové riadenie systémov SIS II a VIS, ale aj za Eurodac a prípadné iné rozsiahle informačné systémy. Odkaz na „iné rozsiahle informačné systémy“ sa rozoberie v bodoch 28 – 31 tohto stanoviska. Podľa preambuly navrhovaného nariadenia je dôvodom umiestnenia týchto troch rozsiahlych informačných systémov, a prípadne ďalších systémov, pod správu jednej agentúry, snaha dosiahnuť synergie, využiť úspory z rozsahu, zabezpečiť kritické množstvo a najvyššiu možnú mieru využitia kapitálu a ľudských zdrojov⁽⁸⁾.
5. Navrhovaným nariadením sa zriaďuje regulačná agentúra, ktorá je právne, administratívne a finančne nezávislá a má vlastnú právnu subjektivitu. Táto agentúra bude vykonávať úlohy zverené riadiacemu orgánu (alebo Komisii), ako je to opísané v právnych nástrojoch, ktorými sa zriaďujú systémy SIS II, VIS a Eurodac. Agentúra bude okrem toho monitorovať výskum a na základe konkrétnej žiadosti Komisie realizovať pilotné schémy na vývoj a/alebo prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES, a prípadne tiež širšieho priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (pozri body 28 – 31).
6. Správnu a riadiacu štruktúru agentúry bude tvoriť správna rada, zložená z jedného zástupcu každého členského štátu a dvoch zástupcov Komisie, výkonného riaditeľa, ktorého vymenúva správna rada, a poradných skupín, ktoré budú správnej rade poskytovať odborné znalosti o jednotlivých informačných systémoch. V súčasnosti sa v návrhu predkladajú tri poradné skupiny pre SIS II, VIS a Eurodac.
7. Navrhovaným rozhodnutím Rady sa agentúre udeľujú úlohy zverené riadiacemu orgánu podľa rozhodnutia Rady 2007/533/SVV o SIS II a rozhodnutia Rady 2008/633/SVV o VIS⁽⁹⁾. V navrhovanom rozhodnutí sa okrem toho udeľuje Europolu štatút pozorovateľa na zasadnutiach správnej rady agentúry vtedy, keď bude na programe otázka týkajúca sa systému SIS II alebo VIS. Europol tiež môže vymenovať zástupcu do poradných skupín pre systém SIS II a VIS⁽¹⁰⁾. Eurojust má rovnako štatút pozorovateľa a môže vymenovať zástupcu, ale iba v súvislosti so systémom SIS II.
8. EDPS víta, že sa s ním konzultuje, a odporúča odkázať na túto konzultáciu v odôvodneniach návrhov, ako sa to zvyčajne robí v legislatívnych textoch, ktoré sa konzultovali s EDPS v súlade s nariadením (ES) č. 45/2001.
9. Pred prijatím návrhu prebehli neformálne konzultácie s EDPS. EDPS tieto neformálne konzultácie privítal a s potešením konštatuje, že väčšina jeho pripomienok sa v konečnom znení návrhu zohľadnila.
10. EDPS samozrejme podrobne sleduje vývoj týkajúci sa zriadenia agentúry, ktorá sa má stať zodpovednou za správnu prevádzku a bezpečnosť databáz, ako napríklad SIS II, VIS a Eurodac, ktoré obsahujú veľké množstvá osobných údajov. Ako ďalej vysvetlíme v tomto stanovisku, EDPS nie je proti zriadeniu takejto agentúry, ak sa zakladajúce právne nástroje budú dostatočne venovať určitým možným rizikám, ktoré by mohli mať veľký vplyv na súkromie jednotlivcov.
11. Predtým, než toto stanovisko podrobnejšie vysvetlí v časti III a časti IV, EDPS najprv zanalyzuje v časti II vplyv Lisabonskej zmluvy, ktorá nadobudla platnosť 1. decembra 2009, na súčasné návrhy. V časti V sa EDPS vyjadrí k niekoľkým konkrétnym ustanoveniam oboch návrhov.

II. VPLYV LISABONSKEJ ZMLUVY

12. Právna štruktúra Európskej únie sa nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 značne zmenila. Rozšírili sa právomoci EÚ a upravili sa legislatívne postupy, predovšetkým pokiaľ ide o priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. EDPS analyzoval vplyv zmien v zmluvách na súčasné návrhy.
13. Právnymi základmi spomínanými v navrhovanom nariadení sú články 62 ods. 2 písm. a), 62 ods. 2 písm. b) bod ii), 63 ods. 1 písm. a), 63 ods. 3 písm. b) a 66 Zmluvy o ES. Znenie týchto článkov sa dá vo veľkej miere vysledovať v článkoch 77 ods. 1 písm. b), 77 ods. 2 písm. b), 77 ods. 2 písm. a), 78 ods. 2 písm. e), 79 ods. 2 písm. c) a 74 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEÚ). Legislatívny postup, ktorým by sa malo riadiť prijímanie opatrení s týmito právnymi základmi, sa nezmení; uplatňoval sa a naďalej sa bude uplatňovať spolurozhodovací postup, ktorý sa teraz nazýva „riadny legislatívny postup“. Vplyv zmenených a doplnených zmlúv na právny základ a legislatívny postup pre navrhované nariadenie sa preto zdá byť obmedzený.

⁽⁸⁾ Pozri odôvodnenie 5 navrhovaného nariadenia.

⁽⁹⁾ Ú. v. EÚ L 205, 7.8.2007, p. 63 a Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 129.

⁽¹⁰⁾ Ak Europol získa prístup do systému Eurodac po prijatí navrhovaného rozhodnutia Rady o možnosti orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu požiadať o porovnanie s údajmi v systéme EURODAC na účely presadzovania práva (pozri KOM (2009) 344 v konečnom znení), pravdepodobne bude mať nárok na rovnaké pozície v súvislosti so systémom Eurodac. K navrhovanému rozhodnutiu Rady pozri kritické stanovisko EDPS zo 7. októbra 2009, ktoré je dostupné na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-07_Access_Eurodac_EN.pdf

14. Článkami, na ktorých je navrhované rozhodnutie Rady v súčasnosti založené, sú články 30 ods. 1 písm. a), 30 ods. 1 písm. b) a článok 34 ods. 2 písm. c) Zmluvy o EÚ. V nových zmluvách sa zrušil článok 34 Zmluvy o EÚ. Článok 30 ods. 1 písm. a) sa nahradil článkom 87 ods. 2 písm. a) ZFEÚ, ktorý tvorí základ pre opatrenia týkajúce sa zhromažďovania, uchovávaní a spracúvania, analýzy a výmeny príslušných informácií, prijímané v súlade s riadnym legislatívnym postupom. Článok 30 ods. 1 písm. b) Zmluvy o EÚ, ktorý sa zaoberá operačnou spoluprácou medzi príslušnými orgánmi, sa nahradil článkom 87 ods. 3 ZFEÚ, v ktorom sa ustanovuje mimoriadny legislatívny postup, ktorý znamená, že Rada sa uznáša jednýmyselne po porade s Európskym parlamentom. Keďže tieto dva legislatívne postupy nie sú navzájom zlučiteľné, článok 87 ods. 2 písm. a) a článok 87 ods. 3 ZFEÚ už nemôžu tvoriť kombinovaný právny základ pre rozhodnutie Rady. Preto je potrebné jeden vybrať.

15. EDPS zastáva názor, že jediným základom pre navrhované opatrenie by mohol byť článok 87 ods. 2 písm. a) ZFEÚ. Bola by to tiež najlepšia možnosť, pretože využitie riadneho legislatívneho postupu znamená úplné zapojenie Európskeho parlamentu a zaisťuje demokratickú legitimitu návrhu⁽¹¹⁾. V tomto ohľade je potrebné zdôrazniť, že návrh sa zaoberá zriadením agentúry, ktorá bude zodpovedná za ochranu osobných údajov, ktorá vyplýva zo základného práva uznaného v článku 16 ZFEÚ a článku 8 Charty základných práv, ktorá sa stala 1. decembra 2009 záväznou.

16. Článok 87 ods. 2 písm. a) ZFEÚ ako jediný právny základ by okrem toho Komisii umožnil zlúčiť tieto dva súčasné návrhy do jedného nástroja na zriadenie agentúry, nariadenia, ktoré by sa prijalo v súlade s riadnym legislatívnym postupom.

17. EDPS v každom prípade Komisiu vyzýva, aby túto situáciu v krátkom čase objasnila.

III. ZRIADENIE AGENTÚRY Z HĽADISKA OCHRANY ÚDAJOV

18. Ako sa uvádza v bode 3, Európsky parlament a Rada Komisiu vyzvali, aby zanalyzovala alternatívy a predložila potrebné legislatívne návrhy, ktorými sa agentúre zverí dlhodobé prevádzkové riadenie systémov SIS II a VIS. Komisia pridala systém Eurodac. V posúdení vplyvu Komisia skúma päť možností prevádzkového riadenia týchto troch systémov:

— pokračovanie súčasného usporiadania, konkrétne riadenie zo strany Komisie, ktoré, pokiaľ ide o systémy SIS II a VIS, zahŕňa delegovanie úloh na dva členské štáty (Rakúsko a Francúzsko),

— rovnaká možnosť, ako prvá možnosť, a okrem toho delegovanie prevádzkového riadenia systému Eurodac na orgány členských štátov,

— zriadenie novej regulačnej agentúry,

— odovzdanie prevádzkového riadenia agentúre Frontex,

— odovzdanie prevádzkového riadenia systému SIS II Europolu a pokračovanie riadenia systémov VIS a Eurodac Komisiou.

Komisia analyzovala tieto možnosti zo štyroch rôznych uhlov pohľadu: prevádzkový, správny, finančný a právny.

19. V rámci právnej analýzy Komisia porovnávala, ako by tieto rôzne štruktúry umožňovali účinnú ochranu základných práv a slobôd, a predovšetkým ochranu osobných údajov. Komisia dospela k záveru, že z tohto hľadiska by boli najlepšie možnosti 3 a 4⁽¹²⁾. Pokiaľ ide o prvé dve možnosti, Komisia poukázala na možné ťažkosti týkajúce sa dozoru zo strany EDPS, o ktorých sa diskutovalo počas vývoja systému SIS II. V súvislosti s prvými dvomi možnosťami Komisia okrem toho poukázala na problematickú situáciu, pokiaľ ide o zodpovednosť vyplývajúcu z článku 288 Zmluvy o ES (teraz článok 340 ZFEÚ), ak by sa vzniesli námietky voči operáciám, ktoré vykonávajú vnútroštátni pracovníci.

20. EDPS s Komisiou súhlasí, že z hľadiska dozoru zo strany EDPS by bolo lepšie mať jeden európsky subjekt, ktorý bude zodpovedný za prevádzkové riadenie rozsiahleho informačného systému, akým je SIS II, VIS a Eurodac. Zriadením jediného subjektu by sa okrem toho ujasnili otázky zodpovednosti a rozhodného práva. Na všetky aktivity takéhoto európskeho subjektu by sa vzťahovalo nariadenie (ES) č. 45/2001.

21. Ďalšou otázkou však je, o ktorý európsky subjekt alebo aký druh európskeho subjektu by malo ísť. Komisia hovorí o zriadení novej agentúry a využívaní dvoch existujúcich subjektov, konkrétne agentúr Frontex a Europol. Proti prevádzkovému riadeniu rozsiahlych informačných systémov zo strany agentúry Frontex alebo Europol existuje silný argument, keďže pri výkone svojich úloh sledujú Frontex a Europol pri používaní osobných údajov svoj vlastný záujem. Prístup Europolu do systémov SIS II a VIS sa už plánuje a o právnych predpisoch pre prístup

⁽¹¹⁾ V takzvanom rozsudku o oxide titaničitom ESD pripísal osobitnú váhu účasti Európskeho parlamentu na rozhodovacom procese, pozri rozsudok ESD z 11. júna 1991, *Komisia/Rada*, vec C-300/89, [Zb.] 1991, s. I-2867, bod. 20.

⁽¹²⁾ Pozri posúdenie vplyvu na strane 32.

Europolu do systému Eurodac sa v súčasnosti rokuje⁽¹³⁾. EDPS zastáva názor, že najlepšou možnosťou by bola tá, pri ktorej sa zverí kombinované prevádzkové riadenie rozsiahlej databázy ako SIS II, VIS a Eurodac nezávislému subjektu, ktorý nemá svoj vlastný záujem ako používateľ tejto databázy. Tým sa zníži riziko zneužitia údajov. V tejto súvislosti by chcel EDPS poukázať na základnú zásadu ochrany údajov – obmedzenie účelu – ktorá si vyžaduje, aby sa osobné údaje nemohli používať na iný účel, než ten, na ktorý sa údaje pôvodne spracovali⁽¹⁴⁾.

22. Jednou možnosťou, o ktorej Komisia nehovorí, je prevádzkové riadenie systémov samotnou Komisiou, bez delegácie na vnútroštátnu úroveň. Pribuznou možnosťou je zriadenie výkonnej agentúry namiesto regulačnej agentúry. Hoci z hľadiska ochrany údajov neexistuje žiadna zásadná námietka proti tomu, aby sa na túto úlohu podujala samotná Komisia (Komisia ako taká nie je používateľom týchto systémov), EDPS vidí v samostatnej agentúre praktické výhody. Voľbu *regulačnej* namiesto *výkonnej* agentúry je taktiež možné privítať, pretože sa zabráni tomu, aby sa agentúra zriadila a rozsah jej aktivít stanovil iba na základe rozhodnutia Komisie. Agentúra sa podľa súčasného zámeru zriadi na základe nariadenia, ktoré sa prijme v súlade s riadnym legislatívnym postupom, a preto pôjde o demokratické rozhodnutie.
23. EDPS vidí vo vytvorení nezávislej regulačnej agentúry výhody. Chce však zdôrazniť, že takáto agentúra by sa mala zriadiť iba vtedy, ak sa presne stanoví rozsah jej aktivít a povinností.

IV. DVA VŠEOBECNÉ PROBLÉMY TÝKAJÚCE SA ZRIADENIA AGENTÚRY

24. Počas súčasnej legislatívnej a verejnej diskusie k tomuto návrhu boli vyjadrené obavy z možného vytvorenia agentúry „veľkého brata“. Toto súvisí s možnosťou využívania údajov na neplánované účely, ale aj s otázkou interoperability rôznych informačných systémov. Táto časť stanoviska sa bude venovať týmto dvom problémom.
25. Ešte predtým by chcel EDPS ako základné východisko podotknúť, že riziko chýb alebo neoprávneného využitia osobných údajov sa môže zvýšiť, ak sa tomu istému prevádzkovému správcovi zverí viacero rozsiahlych informačných systémov. Celkový počet rozsiahlych informačných systémov spravovaných jedinou agentúrou by sa mal preto obmedziť na počet, pri ktorom sa ešte

dá dostatočne zaistiť ochrana údajov. Inými slovami, východiskom by nemalo byť to, aby sa pod prevádzkové riadenie jednej agentúry dostalo čo najviac rozsiahlych informačných systémov.

IV.1. Využívanie na neplánované účely

26. V analyzovanom kontexte sa pod obavami z využívania na neplánované účely rozumie možnosť, že nová agentúra bude môcť z vlastnej iniciatívy vytvárať a kombinovať už existujúce a nové rozsiahle informačné systémy v miere, ktorá je v súčasnosti nepredvídateľná. EDPS je toho názoru, že využívaniu údajov na neplánované účely zo strany agentúry sa dá predísť, ak sa obmedzí a v zriaďujúcom právnom nástroji jasne stanoví rozsah (možných) aktivít agentúry a zaistí sa, aby každé rozšírenie tohto rozsahu bolo založené na demokratickom rozhodovacom postupe, ktorým je väčšinou riadny legislatívny postup.
27. Pokiaľ ide o obmedzenie rozsahu (možných) aktivít agentúry, v súčasnom návrhu sa v článku 1 uvádza prevádzkové riadenie systémov SIS II, VIS a Eurodac, ako aj „vývoj a riadenie iných rozsiahlych systémov informačných technológií (ďalej len „informačné systémy“) v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES“. Pokiaľ ide o stanovenie rozsahu, v tejto poslednej časti vystávajú tri otázky: čo sa myslí pod pojmom „vývoj“, čo sa myslí pod pojmom „rozsiahle informačné systémy“ a aký je význam slov „v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES“? Týmto tromi otázkami sa budeme zaoberať v opačnom poradí.

Aký je význam slov „v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES“?

28. Slová „v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES“ predstavujú obmedzenie rozsiahlych informačných systémov, za ktoré môže zodpovedať agentúra. EDPS však poznamenáva, že toto slovné spojenie znamená väčšie obmedzenie rozsahu možných aktivít, než sa dá odvodiť z názvu navrhovaného nariadenia, odôvodnenia 4 a odôvodnenia 10. Ich znenia sa líšia od článku 1 v tom zmysle, že majú širší záber: spomína sa v nich „oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ namiesto obmedzenejších právomocí uvedených v hlave IV Zmluvy o ES (vízová, azylová a prístahovateľská politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb).
29. O rozdiel medzi hlavou IV Zmluvy o ES a širšou koncepciou priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (ktorá zahŕňa aj hlavu VI Zmluvy o EÚ) sa hovorí v článku 6 navrhovaného nariadenia, ktorý sa v odseku 1 zaoberá možnosťou agentúry implementovať pilotné schémy na vývoj a/alebo prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES a v odseku 2 možnosťou, že by agentúra implementovala

⁽¹³⁾ Pre druhý menovaný prístup pozri stanovisko EDPS zo 7. októbra 2009 uvedené v poznámke pod čiarou č. 10.

⁽¹⁴⁾ Pozri článok 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 45/2001.

pilotné schémy v súvislosti s inými rozsiahlymi informačnými systémami v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Článok 6 ods. 2 je, prísne vzaté, v rozpore s článkom 1 navrhovaného nariadenia.

30. Tento rozpor medzi článkom 1 a názvom navrhovaného nariadenia, ako aj odôvodneniami 4 a 10 a článkom 6 ods. 2, je potrebné vyriešiť. Vzhľadom na základný predpoklad uvedený v bode 25 sa EDPS domnieva, že v tejto fáze by bolo lepšie obmedziť rozsah pôsobnosti na rozsiahle informačné systémy v rámci uplatňovania hlavy IV Zmluvy o ES. Od 1. decembra 2009, po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, by to znamenalo obmedzenie na oblasti politiky uvedené v kapitole 2 hlavy V Zmluvy o fungovaní EÚ. Po nadobudnutí skúseností a po pozitívnom zhodnotení fungovania agentúry (pozri článok 27 návrhu a pripomienky v bode 49) by sa odkaz v článku 1 mohol prípadne rozšíriť tak, aby sa vzťahoval na celý priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ak takéto rozhodnutie bude založené na riadnom legislatívnom postupe.

31. Ak by sa však zákonodarca rozhodol pre rozsah pôsobnosti, ktorý sa dá odvodiť z názvu a odôvodnení 4 a 10, potom by sa mal objasniť ďalší problém týkajúci sa článku 6 ods. 2. Na rozdiel od prvého odseku článku 6 sa v druhom odseku nestanovuje, že implementácia pilotnej schémy je určená na *vývoj a/alebo prevádzkové riadenie* rozsiahlych informačných systémov. Tento úmyselný rozdiel medzi týmito dvomi odsekmi a absencia doplňujúceho slovného spojenia v druhom odseku nastoľuje otázku, čo sa Komisia v skutočnosti pokúša zriadiť. Znamená to, že pilotné schémy spomínané v prvom odseku by mali zahŕňať posúdenie možného vývoja a prevádzkového riadenia novou agentúrou a že takéto posúdenie nie je súčasťou pilotných schém v druhom odseku? Ak áno, potom malo by sa to v texte lepšie objasniť, pretože odstránením spresnenia sa zavedenie a prevádzkové riadenie týchto systémov agentúrou nevytlúči. Ak Komisia myslela niečo iné, malo by sa to tiež objasniť.

Čo je to rozsiahly informačný systém?

32. Pojem „rozsiahle informačné systémy“ je dosť diskutabilný. Neexistuje vždy všeobecná zhoda, ktoré systémy sa musia považovať za rozsiahle informačné systémy a ktoré by sa nemali. Výklad tohto pojmu má dôležitý vplyv na rozsah možných budúcich aktivít agentúry. Tri rozsiahle informačné systémy, ktoré sú výslovne uvedené v návrhu, majú ako spoločný znak uchovávanie údajov v centrálnej databáze, za ktorú je (v súčasnosti) zodpovedná Komisia. Nie je jasné, či sú možné budúce aktivity agentúry obmedzené na rozsiahle informačné systémy s takouto charakteristikou alebo či sem medzi ne môžu patriť aj decentralizované systémy, pri ktorých je zodpovednosť Komisie obmedzená na vývoj a údržbu spoločnej infraštruktúry takéhoto systému, ako napríklad Prümský systém

a Európsky informačný systém registrov trestov (ECRIS) ⁽¹⁵⁾. Aby sa predišlo nedorozumeniam v budúcnosti, EDPS zákonodarcu vyzýva, aby v súvislosti so zriadením agentúry pojem „rozsiahle informačné systémy“ objasnil.

Čo sa myslí pod pojmom „vývoj“ rozsiahlych informačných systémov?

33. Okrem prevádzkového riadenia rozsiahlych informačných systémov bude agentúra vykonávať aj úlohy stanovené v článku 5 (monitorovanie výskumu) a článku 6 (pilotné schémy). Prvá úloha znamená monitorovanie príslušného výskumu a podávanie správ o ňom Komisii. Vo vzťahu k pilotným schémam ide o implementáciu pilotných schém na vývoj a/alebo prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov (pozri však komentár v bode 31). V článku 6 sa definuje, ako by sa malo chápať slovo „vývoj“. Použitie tohto slova v článku 1 navodzuje predstavu, že agentúra by mohla byť zodpovedná za vývoj rozsiahlych informačných systémov z vlastnej iniciatívy. Táto možnosť je však vylúčená znením článku 6 ods. 1 a 2. Jasne sa tu uvádza, že agentúra tak môže urobiť „na základe konkrétnej a presnej žiadosti Komisie“. Inými slovami, iniciatívu na vývoj nových rozsiahlych informačných systémov má Komisia. Akékoľvek rozhodnutie o skutočnom zriadení nového rozsiahleho informačného systému by samozrejme malo byť založené na legislatívnych postupoch ustanovených v ZFEÚ. Aby bolo znenie článku 6 navrhovaného nariadenia ešte silnejšie, zákonodarca sa môže rozhodnúť doplniť v článku 6 ods. 1 a 2 na vhodnom mieste slovo „iba“.

Zhrnutie

34. Ako sme uviedli vyššie, riziku využívania údajov na neplánované účely zo strany agentúry sa dá predísť, ak sa obmedzí a v zriaďujúcom právnom nástroji jasne stanoví rozsah (možných) aktivít agentúry a zaistí sa, aby každé rozšírenie tohto rozsahu bolo založené na demokratickom rozhodovaní postupe, ktorým je väčšinou riadny legislatívny postup. Súčasný znenie už spresnenia, ktoré riziko využívania na neplánované účely obmedzujú, obsahuje.

35. Zostáva však niekoľko neistôt, pokiaľ ide o presný rozsah možných aktivít novej agentúry. Zákonodarca by mal predovšetkým objasniť a vedome rozhodnúť, či je tento rozsah aktivít obmedzený na kapitolu 2 hlavy V Zmluvy o fungovaní EÚ alebo či by sa mal prípadne vzťahovať na všetky rozsiahle informačné systémy vyvinuté v súvislosti

⁽¹⁵⁾ Pre Prümský systém pozri rozhodnutia Rady 2008/615/SVV a 2008/616/SVV z 23. júna 2008 o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti (Ú. v. EÚ L 210, 6.8.2008, s. 1 a Ú. v. EÚ L 210, 6.8.2008, s. 12) a stanoviská EDPS zo 4. apríla 2007 (Ú. v. EÚ C 169, 21.7.2007, s. 2) a 19. decembra 2007 (Ú. v. EÚ C 89, 10.4.2008, s. 1). Pre systém ECRIS pozri rozhodnutie Rady 2009/316/SVV zo 6. apríla 2009 o zriadení Európskeho informačného systému registrov trestov (ECRIS) (Ú. v. EÚ L 93, 7.4.2009, s. 33) a stanovisko EDPS zo 16. septembra 2008 (Ú. v. EÚ C 42, 20.2.2009, s. 1).

s priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Zákonnodarca by mal tiež objasniť pojem „rozsiahle informačné systémy“ v tomto rámci a vysvetliť, či je obmedzený na rozsiahle informačné systémy, ktorých znakom je uchovávanie údajov v centrálnej databáze, za ktorú je zodpovedná Komisia alebo agentúra. Hoci článok 6 už zabráňuje vývoju nových informačných systémov z vlastnej iniciatívy agentúry, text článku 6 by sa ďalej mohol ešte zosilniť doplnením slova „iba“ v odsekoch 1 a 2, ak sa druhý odsek ponechá v návrhu.

IV.2. Interoperabilita

36. Pojem „interoperabilita“ nie je jednoznačný. EDPS dospel k tomuto záveru vo svojich pripomienkach z 10. marca 2006 k oznámeniu Komisie o interoperabilite európskych databáz⁽¹⁶⁾. Pokiaľ ide o novú agentúru, pojem interoperability sa musí chápať aj ako riziko, že ak pod prevádzkovým riadením jednej agentúry bude niekoľko rozsiahlych informačných systémov, na všetky systémy sa bude používať podobná technológia, vďaka čomu sa budú dať ľahko prepojiť. EDPS sa vo všeobecnosti s touto obavou stotožňuje. Vo svojich pripomienkach z 10. marca 2006 EDPS uviedol, že ak je prepojenie rôznych rozsiahlych informačných systémov technicky realizovateľné, predstavuje to silný impulz na ich skutočné prepojenie. Existuje tu dobrý dôvod ešte raz zdôrazniť dôležitosť pravidiel na ochranu údajov. EDPS preto zdôraznil, že interoperabilita rozsiahlych informačných systémov sa dá umožniť iba pri úplnom dodržiavaní zásad ochrany údajov a obzvlášť pri úplnom dodržiavaní už uvedenej zásady obmedzenia účelu (pozri bod 21).

37. Medzi takouto možnou podporou interoperability rozsiahlych informačných systémov, ak sa použije technológia, ktorá sa dá ľahko prepájať, a zriadením novej agentúry však nemusí nutne existovať vzťah. Aj bez takejto agentúry by sa systémy mohli vyvíjať podobnými spôsobmi, čo by mohlo viesť k interoperabilite.

38. Nech už sa zvolí akákoľvek štruktúra prevádzkového riadenia, interoperabilita sa môže umožniť iba vtedy, ak je to v súlade s pravidlami na ochranu údajov a samotné rozhodnutie o nej je založené na riadnom legislatívnom postupe. Z navrhovaného nariadenia je jasné, že rozhodnutie umožniť interoperabilitu rozsiahlych informačných systémov nemôže prijať agentúra (pozri tiež analýzu v bode 33). Ešte jasnejšie vyjadrené, Komisia nemôže delegovať právomoc na prijatie takéhoto všeobecného regulačného opatrenia agentúre, ako to vyplýva z oznámenia Komisie o európskych agentúrach z 11. marca 2008⁽¹⁷⁾. Pokiaľ sa takéto rozhodnutie neprijme, agentúra je povinná

zaviesť príslušné bezpečnostné opatrenia, aby zabránila akémukoľvek možnému prepojeniu rozsiahlych informačných systémov, ktoré riadi (pozri tiež body 46 a 47 o bezpečnostných opatreniach).

39. Interoperabilita (o ktorej sa uvažuje alebo sa prípadne bude uvažovať v budúcnosti) by mohla byť súčasťou žiadosti Komisie, aby agentúra implementovala pilotnú schému na vývoj nových rozsiahlych informačných systémov, ako je to opísané v článku 6 navrhovaného nariadenia. To nastoľuje otázku, akým postupom sa Komisia bude riadiť, keď bude agentúru žiadať o takúto pilotnú schému. Žiadosť Komisie by sa mala v každom prípade zakladať na aspoň predbežnom posúdení, či daný rozsiahly informačný systém ako taký, a predovšetkým jeho interoperabilita, bude v súlade s požiadavkami na ochranu údajov a všeobecnejšie s právnym základom, ktorým sa takýto systém vytvára. Súčasťou postupu vedúceho k tejto žiadosti by okrem toho mohla byť povinná konzultácia s Európskym parlamentom a EDPS. Samotná žiadosť Komisie adresovaná agentúre by sa mala v každom prípade sprístupniť všetkým príslušným zainteresovaným stranám vrátane Parlamentu a EDPS. EDPS zákonodarcu vyzýva, aby tento postup objasnil.

V. KONKRÉTNE PRIPOMIENKY

Odôvodnenie 16 a článok 25 navrhovaného nariadenia: odkazy na nariadenie (ES) č. 45/2001

40. Navrhovaným nariadením sa zriaďuje nezávislá regulačná agentúra, ktorá má právnu subjektivitu. V odôvodnení 6 navrhovaného nariadenia sa uvádza, že takáto agentúra sa zriadi preto, lebo riadiaci orgán by mal byť právne, administratívne a finančne nezávislý. Ako už bolo uvedené v bode 20, zriadením jediného subjektu sa ujasnia otázky zodpovednosti a rozhodného práva.

41. V článku 25 navrhovaného nariadenia sa potvrdzuje, že na spracúvanie informácií novou agentúrou sa vzťahuje nariadenie (ES) č. 45/2001. V odôvodnení 16 sa okrem toho zdôrazňuje, že to znamená, že EDPS bude mať právomoc získať od agentúry prístup ku všetkým informáciám potrebným na svoje vyšetrovania.

42. EDPS s potešením konštatuje, že uplatňovanie nariadenia (ES) č. 45/2001 na aktivity novej agentúry je zdôraznené takýmto spôsobom. Odkaz na nariadenie (ES) č. 45/2001 chýba v navrhovanom rozhodnutí Rady, hoci je jasné, že keď sa databáza bude používať na aktivity, ktoré patria do policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, agentúra bude viazaná aj ustanoveniami nariadenia. Po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy a v prípade, že sa zákonodarca rozhodne ponechať rozdelenie do dvoch právnych nástrojov (pozri pripomienky v časti II), neexistuje žiadny dôvod proti odkazu na nariadenie (ES) č. 45/2001 aj v odôvodneniach a/alebo ustanoveniach rozhodnutia Rady.

⁽¹⁶⁾ Pripomienky EDPS z 10. marca 2006 sa nachádzajú na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2006/06-03-10_Interoperability_EN.pdf

⁽¹⁷⁾ KOM(2008) 135 v konečnom znení, s. 5.

Článok 9 ods. 1 písm. o) navrhovaného nariadenia: úradník pre ochranu údajov

43. EDPS tiež s potešením konštatuje, že v článku 9 ods. 1 písm. o) navrhovaného nariadenia je výslovne uvedené vymenovanie úradníka pre ochranu údajov. EDPS by chcel, pripomínajúc svoje stanovisko k úradníkom pre ochranu údajov⁽¹⁸⁾, zdôrazniť dôležitosť vymenovania úradníka pre ochranu údajov v skoršej fáze.

Článok 9 ods. 1 písm. i) a (j) navrhovaného nariadenia: ročný pracovný program a správa o činnosti

44. Na základe nariadenia (ES) č. 45/2001 a prostredníctvom právnych nástrojov, ktorými sa zriaďujú informačné systémy, má EDPS nad agentúrou dozorné právomoci. Tieto právomoci, ktoré sú uvedené v článku 47 nariadenia (ES) č. 45/2001, sa väčšinou využívajú až vtedy, keď sa porušia pravidlá na ochranu údajov. EDPS má záujem na tom, aby bol o aktivitách agentúry pravidelne informovaný, a to nielen následne, ale aj vopred. V súčasnosti EDPS využíva s Komisiou postup, ktorý tomuto záujmu zodpovedá. EDPS vyjadruje nádej, že takáto uspokojivá spolupráca sa dosiahne aj s novozriadenou agentúrou. Vzhľadom na tieto skutočnosti EDPS zákonodarcovi odporúča, aby ho zahrnul do zoznamu príjemcov ročného pracovného programu a výročnej správy o činnosti uvedených v článku 9 ods. 1 písm. i) a j) navrhovaného nariadenia.

Článok 9 ods. 1 písm. r) navrhovaného nariadenia: audity zo strany EDPS

45. Článok 9 ods. 1 písm. r) navrhovaného nariadenia sa zaoberá správou EDPS o audite podľa článku 45 nariadenia (ES) č. 1987/2006 o systéme SIS II a článku 42 ods. 2 nariadenia (ES) č. 767/2008 o systéme VIS. Súčasný znenie vytvára dojem, že agentúra má absolútnu slobodu rozhodnutia, pokiaľ ide o následné opatrenia na základe auditu vrátane možnosti vôbec sa odporúčaniami neriadiť. Hoci agentúra môže správu pripomienkovať a môže sa slobodne rozhodnúť, ako bude realizovať odporúčania EDPS, možnosť vôbec sa neriadiť odporúčaniami neexistuje. EDPS preto navrhuje tento článok buď vypustiť, alebo nahradiť časť „a rozhoduje o následných opatreniach po audite“ za: „a rozhoduje o tom, ako po audite realizovať odporúčania najvhodnejším spôsobom“.

Článok 9 ods. 1 písm. n), článok 14 ods. 6 písm. g) a článok 26 navrhovaného nariadenia: pravidlá týkajúce sa bezpečnosti

46. V navrhovanom nariadení sa uvádza, že výkonný riaditeľ bude správnej rade predkladať na prijatie návrh potrebných bezpečnostných opatrení vrátane bezpečnostného plánu (pozri článok 14 ods. 6 písm. g) a článok 9 ods. 1 písm. n)). Bezpečnosť sa spomína aj v článku 26, ktorý

sa zaoberá bezpečnostnými pravidlami týkajúcimi sa utajovaných skutočností a skutočností citlivého charakteru, ktoré nie sú utajené. Odkazuje sa na rozhodnutie Komisie 2001/844/ES, ESUO, Euratom⁽¹⁹⁾ z 29. novembra 2001 a v druhom odseku na zásady bezpečnosti týkajúce sa spracovania skutočností citlivého charakteru prijaté a uplatňované Európskou komisiou, ktoré nie sú utajené. Okrem pripomienok, ktoré budú nasledovať v ďalšom bode, EDPS zákonodarcovi odporúča, aby uviedol odkazy na konkrétne dokumenty aj v druhom odseku, pretože v súčasnej podobe je tento odsek pomerne neurčitý.

47. EDPS by chcel poukázať na skutočnosť, že právne nástroje, ktoré tvoria základ pre systémy SIS II, VIS a Eurodac, obsahujú podrobné ustanovenia týkajúce sa bezpečnosti. Na prvý pohľad nie je zjavné, či sú tieto konkrétne pravidlá úplne podobné alebo plne zlučiteľné s pravidlami uvedenými v článku 26. Keďže najvyššia úroveň bezpečnosti by sa mala zaistiť pomocou plánu bezpečnosti, EDPS zákonodarcovi odporúča zmeniť článok 26 na všeobecnejšie ustanovenie, ktoré sa bude venovať otázke bezpečnostných pravidiel všeobecnejšie, a uviesť odkazy na príslušné ustanovenia právnych nástrojov týkajúcich sa týchto troch rozsiahlych informačných systémov. Predtým by sa malo posúdiť, do akej miery sú pravidlá, ktoré sa uvedú, navzájom podobné a zlučiteľné. Okrem toho by sa malo vytvoriť prepojenie medzi týmto všeobecnejším ustanovením a článkom 14 ods. 6 písm. g) a článkom 9 ods. 1 písm. n), ktoré sa zaoberajú prípravou návrhov a prijímaním bezpečnostných opatrení a plánu bezpečnosti.

Článok 7 ods. 4 a článok 19 navrhovaného nariadenia: umiestnenie agentúry

48. EDPS si je vedomý skutočnosti, že rozhodnutie o sídle agentúry predpokladané v článku 7 ods. 4 je do veľkej miery politické. EDPS však napriek tomu odporúča, aby vzhľadom na článok 19, ktorý sa zaoberá dohodou o ústredí, bol výber sídla založený na objektívnych kritériách, ako napríklad dostupné umiestnenie agentúry, ktorá by sa mala nachádzať v jedinej budove vyhradenej iba pre agentúru, a možnosti zaistenia bezpečnosti budovy.

Článok 27 navrhovaného nariadenia: hodnotenie

49. V článku 27 navrhovaného nariadenia sa stanovuje, že do troch rokov od dátumu, keď agentúra začne plniť svoje povinnosti, a potom každých päť rokov, dá správna rada vypracovať nezávislé externé hodnotenie, a to na základe referenčného rámca vydaného správnu radou po porade s Komisiou. Aby sa zaistilo, že ochrana údajov bude súčasťou tohto referenčného rámca, EDPS zákonodarcovi odporúča, aby to v prvom odseku výslovne uviedol. EDPS okrem toho zákonodarcu vyzýva, aby neobmedzujúcim spôsobom spresnil zainteresované strany uvedené v druhom odseku a zahrnul medzi ne EDPS. EDPS zákonodarcovi odporúča, aby ho zahrnul aj do zoznamu inštitúcií, ktoré dostávajú dokumenty uvedené v treťom odseku.

⁽¹⁸⁾ Stanovisko EDPS z 28. novembra 2005 dostupné na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/PositionP/05-11-28_DPO_paper_EN.pdf

⁽¹⁹⁾ Ú. v. ES L 317, 3.12.2001, s. 1.

VI. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

50. EDPS predbežne poukazuje na nemožnosť založiť navrhované rozhodnutie Rady na dvoch článkoch ZFEÚ, ktoré sú nástupcami článkov Zmluvy o EÚ, na ktorých je návrh v súčasnosti založený. EDPS vyzýva Komisiu, aby túto situáciu objasnila a aby ako právny základ zvažila použitie článku, ktorým sa udeľuje Európskemu parlamentu najväčšia právomoc, a aby zvažila zlúčenie týchto dvoch návrhov do jedného nariadenia.
51. EDPS analyzoval rôzne možnosti prevádzkového riadenia systémov SIS II, VIS a Eurodac a vo vytvorení regulačnej agentúry na prevádzkové riadenie určitých rozsiahlych informačných systémov vidí výhody. EDPS však zdôrazňuje, že takáto agentúra by sa mala zriadiť iba vtedy, ak sa presne stanoví rozsah jej aktivít a jej povinností.
52. EDPS sa venoval dvom všeobecným problémom týkajúcim sa zriadenia agentúry, ktoré súvisia s ochranou údajov: riziko využívania údajov na neplánované účely a dôsledky pre interoperabilitu systémov.
53. EDPS zastáva názor, že riziku využívania údajov na neplánované účely zo strany agentúry sa dá predísť, ak sa obmedzí a v zriaďujúcom právnom dokumente jasne stanoví rozsah (možných) aktivít agentúry a zaistí sa, aby každé rozšírenie tohto rozsahu bolo založené na demokratickom rozhodovacom postupe. EDPS poukazuje na to, že súčasné návrhy už takéto spresnenia obsahujú, ale niektoré neistoty zostávajú. EDPS preto zákonodarcovi odporúča:
- objasniť a vedome rozhodnúť, či je tento rozsah aktivít obmedzený na kapitolu 2 hlavy V Zmluvy o fungovaní EÚ alebo či by sa mal prípadne vzťahovať na všetky rozsiahle informačné systémy vyvinuté v súvislosti s priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti,
 - v súvislosti so zriadením agentúry objasniť pojem „rozsiahle informačné systémy“ a vysvetliť, či je obmedzený na také systémy, ktorých znakom je uchovávanie údajov v centrálnej databáze, za ktorú je zodpovedná Komisia alebo agentúra,
 - zosilniť znenie článku 6 doplnením slova „iba“ v odsekoch 1 a 2, ak sa druhý odsek zachová.
54. EDPS sa vo všeobecnosti obáva nejasností pri vývoji, pokiaľ ide o možnú interoperabilitu rozsiahlych informačných systémov. EDPS však zriadenie agentúry nepovažuje
- v tomto ohľade za najnebezpečnejší faktor. EDPS skonštatoval, že agentúra nebude môcť rozhodovať o interoperabilite z vlastnej iniciatívy. EDPS v súvislosti s navrhovanými pilotnými schémami zákonodarcu povzbudzuje, aby objasnil postup, ktorým by sa Komisia mala riadiť predtým, než o pilotnú schému požiada. Podľa EDPS by mal takýto postup zahŕňať posúdenie možného vplyvu iniciatívy, ktorá sa vyvinie po takejto žiadosti, na ochranu údajov, pričom toto posúdenie si môže vyžadovať konzultáciu s Európskym parlamentom a EDPS.
55. EDPS okrem toho vyslovuje tieto konkrétne odporúčania:
- zahrnúť EDPS do zoznamu príjemcov ročného pracovného programu a výročnej správy o činnosti uvedených v článku 9 ods. 1 písm. i) a j) navrhovaného nariadenia,
 - vypustiť článok 9 ods. 1 písm. r) navrhovaného nariadenia alebo nahradiť časť „a rozhoduje o následných opatreniach po audite“ za: „a rozhoduje o tom, ako po audite realizovať odporúčania najvhodnejším spôsobom“,
 - zmeniť článok 26 navrhovaného nariadenia na ustanovenie, ktoré sa bude týkať bezpečnostných pravidiel venovať všeobecnejšie a ktoré bude obsahovať odkazy na príslušné ustanovenia právnych nástrojov týkajúcich sa príslušných troch rozsiahlych informačných systémov, a vytvoriť prepojenie medzi týmto všeobecným ustanovením a článkom 14 ods. 6 písm. g) a článkom 9 ods. 1 písm. n) navrhovaného nariadenia;
 - v súvislosti s predchádzajúcou zarážkou doplniť v článku 26 ods. 2 navrhovaného nariadenia odkaz na konkrétne dokumenty;
 - pri výbere sídla agentúry vziať do úvahy objektívne, praktické kritériá;
 - zahrnúť EDPS do zoznamu inštitúcií, ktoré budú dostávať dokumenty uvedené v článku 27 ods. 3 navrhovaného nariadenia.

V Bruseli 7. decembra 2009

Peter HUSTINX

európsky dozorný úradník pre ochranu údajov