

ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Συνοπτική παρουσίαση της προκαταρκτικής γνωμοδότησης του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων σχετικά με τη συμφωνία μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που συνδέονται με την πρόληψη, τη διερεύνηση, τη διακρίβωση και τη δίωξη αξιόποινων πράξεων

[Το πλήρες κείμενο της παρούσας γνωμοδότησης είναι διαθέσιμο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική γλώσσα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ www.edps.europa.eu]

(2016/C 186/04)

Η γνωμοδότηση βασίζεται στη γενική υποχρέωση συμμόρφωσης των διεθνών συμφωνιών που συνάπτονται από την ΕΕ με τις διατάξεις της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αποτελεί τον πυρήνα του δικαίου της ΕΕ. Ειδικότερα, η αξιολόγηση διενεργείται προκειμένου να αναλυθεί η συμμόρφωση του περιεχομένου της συμφωνίας-πλαίσιο με τα άρθρα 7, 8 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 16 της ΣΛΕΕ για τη διασφάλιση της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Η διερεύνηση και η δίωξη εγκλημάτων αποτελεί θεμιτό στόχο πολιτικής, ενώ έχει καταστεί σημαντικότερη από ποτέ η διεθνής συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής πληροφοριών. Προς το παρόν, η ΕΕ δεν διαθέτει ισχυρό κοινό πλαίσιο στον εν λόγω τομέα και, ως εκ τούτου, δεν υπάρχουν συνεκτικές διασφαλίσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες των προσώπων. Όπως έχει επανειλημμένως υποστηρίξει ο ΕΕΠΔ, η ΕΕ χρειάζεται βιώσιμες ρυθμίσεις για την ανταλλαγή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με τρίτες χώρες για τους σκοπούς επιβολής του νόμου, οι οποίες πρέπει να συμμορφώνονται πλήρως με τις Συνθήκες της ΕΕ και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Ως εκ τούτου, επικροτούμε και υποστηρίζουμε ενεργά τις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σύναψη μιας πρώτης συμφωνίας-πλαισίου με τις ΗΠΑ. Στόχος της εν λόγω διεθνούς συμφωνίας για την επιβολή του νόμου είναι να αποτελέσει η προστασία των δεδομένων, για πρώτη φορά, τη βάση για την ανταλλαγή πληροφοριών. Μολονότι αναγνωρίζεται ότι δεν είναι δυνατή η πλήρης αναπαραγωγή της ορολογίας και των ορισμών του δικαίου της ΕΕ σε μια συμφωνία που συνάπτεται με τρίτη χώρα, οι διασφαλίσεις για τα πρόσωπα πρέπει να είναι σαφείς και αποτελεσματικές προκειμένου να εξασφαλιστεί η πλήρης συμμόρφωση με το πρωτογενές δικαίο της ΕΕ.

Τα τελευταία χρόνια το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει κατοχυρώσει τις αρχές προστασίας των δεδομένων, στις οποίες περιλαμβάνονται η αμεροληψία, η ακρίβεια και η συνάφεια των πληροφοριών, η ανεξάρτητη εποπτεία και τα ατομικά δικαιώματα των προσώπων. Οι συγκεκριμένες αρχές έχουν σημασία τόσο για τους δημόσιους φορείς όσο και για τις ιδιωτικές εταιρείες, ανεξάρτητα από οιαδήποτε επίσημη διαπίστωση από την ΕΕ περί ικανοποιητικού επιπέδου προστασίας σχετικά με τις διασφαλίσεις της προστασίας των δεδομένων σε τρίτες χώρες· μάλιστα, αποκτούν ολοένα μεγαλύτερη σημασία λαμβανομένου υπόψη του ευαισθητού χαρακτήρα των δεδομένων που απαιτούνται στις ποινικές έρευνες.

Σκοπός της παρούσας γνωμοδότησης είναι η παροχή εποικοδομητικών και αντικειμενικών συμβουλών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ κατά την ολοκλήρωση αυτού του δύσκολου έργου από την Επιτροπή, το οποίο έχει ευρύτερες συνέπειες όχι μόνο για τη συνεργασία ΕΕ-ΗΠΑ στον τομέα επιβολής του νόμου αλλά και για τις μελλοντικές διεθνείς συμφωνίες. Η συμφωνία-πλαίσιο, παρότι είναι χωριστή από την πρόσφατα ανακοινωθείσα «Ασπίδα προστασίας ΕΕ-ΗΠΑ για την ιδιωτικότητα» σχετικά με τη διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε εμπορικό περιβάλλον, πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με αυτήν. Ενδέχεται να απαιτηθούν περαιτέρω στοιχεία για την ανάλυση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των δύο αυτών μέσων και για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων.

Πριν από την υποβολή της συμφωνίας προς έγκριση από το Κοινοβούλιο, τα συμβαλλόμενα μέρη ενθαρρύνονται να εξετάσουν προσεκτικά σημαντικές εξελίξεις που έχουν σημειωθεί από τον περασμένο Σεπτέμβριο, όταν ανακοίνωσαν την πρόθεσή τους να συνάψουν τη συμφωνία αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου περί δικαστικής προσφυγής. Πολλές από τις ήδη προβλεπόμενες διασφαλίσεις είναι ευπρόσδεκτες, αλλά θα πρέπει να ενισχυθούν, μεταξύ άλλων υπό το φως της απόφασης που εκδόθηκε τον Οκτώβριο στην υπόθεση *Schrems* με την οποία ακυρώνεται η απόφαση περί ασφαλούς λιμένα, και της πολιτικής συμφωνίας της ΕΕ τον Δεκέμβριο σχετικά με τη μεταρρύθμιση της προστασίας των δεδομένων, η οποία καλύπτει τις διαβιβάσεις δεδομένων και τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία.

Ο ΕΕΠΔ έχει εντοπίσει τρεις ουσιαστικές βελτιώσεις οι οποίες προτείνει να επέλθουν στο κείμενο προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τον Χάρτη και με το άρθρο 16 της Συνθήκης:

- διασαφήνιση ότι όλες οι διασφαλίσεις ισχύουν για όλα τα πρόσωπα, όχι μόνο για τους πολίτες της ΕΕ,
- διασφάλιση ότι οι διατάξεις περί δικαστικής προσφυγής είναι αποτελεσματικές κατά την έννοια του Χάρτη,

— διασαφήνιση ότι δεν επιτρέπονται οι μαζικές διαβιβάσεις δεδομένων ευαίσθητου χαρακτήρα.

Στη γνωμοδότηση παρέχονται πρόσθετες συστάσεις για τη διευκρίνιση των προβλεπόμενων διασφαλίσεων μέσω συνοδευτικού επεξηγηματικού εγγράφου. Παραμένουμε στη διάθεση των θεσμικών οργάνων για παροχή περαιτέρω συμβουλών και διάλογο σχετικά με το εν λόγω ζήτημα.

Ι. Πλαίσιο της μονογραφημένης συμφωνίας

1. Στις 3 Δεκεμβρίου 2010 το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση με την οποία εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (ΗΠΑ) σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά τη διαβίβαση και την επεξεργασία τους για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, διακρίβωσης ή δίωξης αξιόποινων πράξεων, περιλαμβανομένης της τρομοκρατίας, στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (εφεξής «η συμφωνία») ⁽¹⁾.
2. Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και των ΗΠΑ ξεκίνησαν επισήμως στις 29 Μαρτίου 2011 ⁽²⁾. Στις 25 Ιουνίου 2014 ο Γενικός Εισαγγελέας των Ηνωμένων Πολιτειών ανακοίνωσε την ανάληψη νομοθετικής δράσης με στόχο την παροχή στους πολίτες της ΕΕ του δικαιώματος δικαστικής προσφυγής στις ΗΠΑ όσον αφορά τα δικαιώματά τους στην ιδιωτικότητα ⁽³⁾. Έπειτα από αρκετούς γύρους διαπραγματεύσεων που διήρκεσαν περισσότερο από 4 έτη, η συμφωνία μονογραφήθηκε στις 8 Σεπτεμβρίου 2015. Σύμφωνα με την Επιτροπή, στόχος είναι η υπογραφή και επίσημη σύναψη της συμφωνίας μόνο μετά την ψήφιση του νόμου περί δικαστικής προσφυγής στις ΗΠΑ ⁽⁴⁾.
3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να εγκρίνει το μονογραφημένο κείμενο της συμφωνίας, ενώ το Συμβούλιο πρέπει να το υπογράψει. Εφόσον κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί, και η συμφωνία δεν έχει υπογραφεί επισήμως, σημειώνεται ότι μπορεί να γίνει επανέναρξη των διαπραγματεύσεων επί συγκεκριμένων σημείων. Σε αυτό το πλαίσιο ο ΕΕΠΔ εκδίδει την παρούσα γνωμοδότηση, βάσει του κειμένου της μονογραφημένης συμφωνίας που δημοσιεύθηκε στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής ⁽⁵⁾. Πρόκειται για προκαταρκτική γνωμοδότηση η οποία βασίζεται σε μια πρώτη ανάλυση του σύνθετου νομικού κειμένου και πραγματοποιείται με την επιφύλαξη τυχόν πρόσθετων συστάσεων που θα διατυπωθούν βάσει περαιτέρω διαθέσιμων πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων τυχόν νομοθετικών εξελίξεων στις ΗΠΑ, όπως η ψήφιση του νόμου περί δικαστικής προσφυγής. Ο ΕΕΠΔ έχει προσδιορίσει τρία ουσιώδη σημεία που χρήζουν βελτίωσης και επίσης επισημαίνει ορισμένες άλλες πτυχές για τις οποίες συνιστώνται σημαντικές διευκρινίσεις. Με τις εν λόγω βελτιώσεις η συμφωνία μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.

V. Συμπεράσματα

53. Ο ΕΕΠΔ επικροτεί την πρόθεση παροχής ενός νομικώς δεσμευτικού μέσου για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που διαβιβάζονται μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ για τους σκοπούς της πρόληψης, της διερεύνησης, της διακρίβωσης ή της δίωξης ποινικών αδικημάτων, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας.
54. Στόχος των περισσότερων από τις ουσιαστικές διατάξεις της συμφωνίας είναι να εξασφαλιστεί η πλήρης ή μερική αντιστοιχία με τις απαραίτητες εγγυήσεις του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην ΕΕ (όπως τα δικαιώματα του προσώπου στο οποίο αναφέρονται τα δεδομένα, η ανεξάρτητη εποπτεία και το δικαίωμα δικαστικού ελέγχου).
55. Μολονότι η συμφωνία δεν συνιστά, από τεχνικής άποψης, απόφαση περί ικανοποιητικού επιπέδου προστασίας, δημιουργεί ωστόσο ένα γενικό τεκμήριο συμμόρφωσης για διαβιβάσεις δεδομένων που στηρίζονται σε ειδική νομική βάση, στο πλαίσιο της συμφωνίας. Ως εκ τούτου, είναι καίριας σημασίας να διασφαλιστεί ότι το «τεκμήριο» αυτό ενισχύεται με όλες τις αναγκαίες διασφαλίσεις στο ίδιο το κείμενο της συμφωνίας προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε παραβίαση του Χάρτη, ιδίως των άρθρων 7, 8 και 47.
56. Ο ΕΕΠΔ συνιστά τρεις ουσιώδεις βελτιώσεις επί του κειμένου, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τον Χάρτη και με το άρθρο 16 της ΣΛΕΕ:
 1. διασαφήνιση ότι όλες οι διασφαλίσεις ισχύουν για όλα τα πρόσωπα, όχι μόνο για τους πολίτες της ΕΕ·
 2. διασφάλιση ότι οι διατάξεις περί δικαστικών προσφυγών είναι αποτελεσματικές κατά την έννοια του Χάρτη·
 3. διασαφήνιση ότι δεν επιτρέπονται οι μαζικές διαβιβάσεις δεδομένων ευαίσθητου χαρακτήρα.

⁽¹⁾ Βλέπε MEMO 10/1661 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που δημοσιεύθηκε στις 3 Δεκεμβρίου 2010 και διατίθεται στη διεύθυνση http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1661_el.htm

⁽²⁾ Βλέπε MEMO 11/203 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που δημοσιεύθηκε στις 29 Μαρτίου 2011 και διατίθεται στη διεύθυνση http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-203_en.htm

⁽³⁾ Βλέπε το δελτίο τύπου 14-668 της Γενικής Εισαγγελίας, που δημοσιεύθηκε στις 25 Ιουνίου 2014 και διατίθεται στη διεύθυνση <http://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-holder-pledges-support-legislation-provide-eu-citizens-judicial-redress>

⁽⁴⁾ Βλέπε MEMO 15/5612 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που δημοσιεύθηκε στις 8 Σεπτεμβρίου 2015 και διατίθεται στη διεύθυνση http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5612_en.htm

⁽⁵⁾ Το κείμενο διατίθεται στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf

57. Επιπλέον, για λόγους ασφάλειας δικαίου, ο ΕΕΠΔ συνιστά την εισαγωγή των ακόλουθων βελτιώσεων ή διευκρινίσεων στο κείμενο της συμφωνίας ή στο πλαίσιο επεξηγηματικών δηλώσεων που επισυνάπτονται στη συμφωνία ή στο στάδιο εκτέλεσης της συμφωνίας, όπως αναλύονται στην παρούσα γνωμοδότηση, με τις οποίες να προβλέπεται:

1. ότι το άρθρο 5 παράγραφος 3 πρέπει να ερμηνεύεται ως ότι σέβεται τον ρόλο των εποπτικών αρχών προκειμένου να συνάδει με το άρθρο 8 παράγραφος 3 του Χάρτη·
2. ότι οι ειδικές νομικές βάσεις για τις διαβιβάσεις (άρθρο 5 παράγραφος 1) πρέπει να συνάδουν πλήρως με τις διασφαλίσεις που παρέχονται στη συμφωνία και, σε περίπτωση αντίθετων διατάξεων μεταξύ μιας ειδικής νομικής βάσης και της συμφωνίας, υπερισχύει η δεύτερη·
3. ότι, σε περίπτωση αναποτελεσματικής προστασίας των δεδομένων που διαβιβάζονται στις αρχές σε επίπεδο κράτους, τα σχετικά μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 14 παράγραφος 2 θα περιλαμβάνουν, κατά περίπτωση, μέτρα που αφορούν δεδομένα τα οποία έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο ανταλλαγής·
4. ότι οι ορισμοί της επεξεργασίας και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 2) εναρμονίζονται ώστε να συμμορφώνονται με την καθιερωμένη έννοιά τους στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ· σε περίπτωση που τα συμβαλλόμενα μέρη δεν εναρμονίσουν πλήρως τους εν λόγω ορισμούς, θα πρέπει στα επεξηγηματικά συνοδευτικά κείμενα της συμφωνίας να συμπεριληφθεί διευκρίνιση ότι η εφαρμογή των δύο εννοιών δεν θα διαφέρει κατ' ουσίαν από τον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτές στο δίκαιο της ΕΕ·
5. η δυνατότητα να συμπεριληφθεί, στην επεξηγηματική δήλωση, ενδεικτικός κατάλογος των «ειδικών όρων» για τις περιπτώσεις μαζικής διαβίβασης δεδομένων (άρθρο 7 παράγραφος 3)·
6. ότι τα συμβαλλόμενα μέρη προτίθενται να εφαρμόσουν τις διατάξεις σχετικά με τις κοινοποιήσεις παραβιάσεων (άρθρο 10) προκειμένου αφενός να περιοριστεί όσο το δυνατόν περισσότερο το ενδεχόμενο παράλειψης των κοινοποιήσεων και αφετέρου να αποφευχθούν οι υπερβολικές καθυστερήσεις στις κοινοποιήσεις·
7. η συμπλήρωση της διάταξης του άρθρου 12 παράγραφος 1 σχετικά με τη διατήρηση των δεδομένων με τη διευκρίνιση «για τους συγκεκριμένους σκοπούς για τους οποίους διαβιβάστηκαν», στο πλαίσιο της αρχής οριοθετημένου σκοπού που επικαλούνται τα συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία·
8. ότι τα συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία εξετάζουν το ενδεχόμενο αύξησης των προσπάθειών που καταβάλλουν προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης περιορίζονται σε εκείνους που είναι απαραίτητοι για τη διαφύλαξη των δημόσιων συμφερόντων που απαριθμούνται και για την ενίσχυση της υποχρέωσης διαφάνειας·
9. ότι σε λεπτομερή επεξηγηματική δήλωση στη συμφωνία απαριθμούνται ρητά (άρθρο 21):
 - οι εποπτικές αρχές που είναι αρμόδιες για το εν λόγω ζήτημα και ο μηχανισμός με τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη θα ενημερώνουν το ένα το άλλο σχετικά με μελλοντικές αλλαγές,
 - οι ουσιαστικές αρμοδιότητες που δύνανται να ασκούν,
 - τα στοιχεία και οι συντεταγμένες του σημείου επαφής το οποίο θα συνδράμει στον εντοπισμό του αρμόδιου εποπτικού φορέα (βλέπε άρθρο 22 παράγραφος 2).

58. Τέλος, ο ΕΕΠΔ υπενθυμίζει την ανάγκη κάθε ερμηνείας, εφαρμογής και εκτελεστικού μέτρου της συμφωνίας, σε περίπτωση έλλειψης σαφήνειας και εμφανούς σύγκρουσης των διατάξεων, να συνάδει με τις καταστατικές αρχές της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά το άρθρο 16 της ΣΛΕΕ και τα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη, ανεξάρτητα από τις ευπρόσδεκτες βελτιώσεις που θα επέλθουν ως αποτέλεσμα των συστάσεων της παρούσας γνωμοδότησης.

Βρυξέλλες, 12 Φεβρουαρίου 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων