

Становище на Комитета (член 64)



**Становище 8/2019 относно компетентността на
надзорния орган в случай на промяна в обстоятелствата,
свързани с основното или единственото място на
установяване**

Прието на 9 юли 2019 г.

Съдържание

1	КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ФАКТИТЕ	3
2	ОТНОСНО КОМПЕТЕНТНОСТТА НА КОМИТЕТА ДА ПРИЕМЕ СТАНОВИЩЕ ПО ТАЗИ ТЕМА СЪГЛАСНО ЧЛ. 64, ПАРАГРАФ 2	4
3	СЪОТНОСИМИ РАЗПОРЕДБИ	5
4	СТАНОВИЩЕ НА ЕКЗД.....	6
4.1	Приложно поле на становището.....	6
4.2	Обосновка на становището	6
4.3	Приетото становище	9
4.3.1	Преместване на основното или единственото място на установяване в рамките на ЕИП.....	9
4.3.2	Създаване на основно или единствено място на установяване или преместване от трета държава в ЕИП	9
4.3.3	Изчезване на основното или единственото място на установяване	10
5	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	10

Европейският комитет по защита на данните,

като взе предвид член 63 и член 64, параграф 2 от Регламент 2016/679/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (наричан по-нататък „ОРЗД“),

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство и по-конкретно приложение XI и протокол 37 към него, изменени с Решение на Съвместния комитет на ЕИП № 154/2018 от 6 юли 2018 г.,

като взе предвид членове 10 и 22 от своя Правилник за дейността от 25 май 2018 г.,

като има предвид, че:

(1) Основната роля на Европейския комитет по защита на данните (наричан по-нататък „Комитетът“) е да гарантира последователното прилагане на ОРЗД в цялото Европейско икономическо пространство. В член 64, параграф 2 от ОРЗД се предвижда, че всеки надзорен орган, председателят на Комитета или Комисията може да поиска всеки въпрос с общо приложение или с последици в повече от една държава членка на ЕИП, да бъде разгледан от Комитета с цел получаване на становище. Целта на настоящото становище е да се проучи въпрос с общо приложение или с последици в повече от една държава членка на ЕИП.

(2) На 30 април 2019 г. френските и шведските органи за защита на данните поискаха от Комитета да разгледа и издаде становище относно продължаването на компетентността на националния орган в случай на промяна в обстоятелствата, свързани с основното или единственото място на установяване.

(3) Становището на Комитета се приема по смисъла на член 64, параграф 3 от ОРЗД във връзка с член 10, параграф 2 от Правилника за дейността в срок от осем седмици от първия работен ден, след като Председателят и компетентните надзорни органи преценят, че досието е пълно. По решение на Председателя този срок може да бъде удължен с още шест седмици с оглед сложността на въпроса.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

1 КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ФАКТИТЕ

1. Френските и шведските органи за защита на данните поискаха от Комитета да разгледа и издаде становище относно продължаването на компетентността на националния орган в случай на промяна в обстоятелствата, свързани с основното или единственото място на установяване.
2. Тези промени могат да възникнат, когато:

- единствено или основно място на установяване се премества от една държава от ЕИП в друга държава от ЕИП;
 - единствено или основно място на установяване престава да съществува на територията на ЕИП;
 - основно място на установяване е създадено на територията на държава от ЕИП или се премества от трета държава в държава от ЕИП.
3. Френските и шведските органи за защита на данните поставят, по-конкретно следните въпроси:
- Откога трябва да се приеме, че компетентността на даден орган е окончателно установена, в резултат на което всяка промяна, свързана с обстоятелствата в основното или единственото място на установяване, няма да има ефект върху процедурата?
 - Може ли това да е първоначалният момент, в който жалбата е получена от даден орган, или, ако първоначалният момент не се основава на жалба, когато органът започва разглеждането по свое усмотрение?
 - Може ли това да е моментът, когато органът решава да започне разследване и да се свърже с администратора/обработващия лични данни?
 - Може ли това ли е моментът, в който се започва процедура за вземане на решения?
 - Може ли това да е моментът, в който органът взема решение, като по този начин приключва въпросния случай?
4. Решението относно пълнотата на досието е взето на 17 май 2019 г. Срокът, до който становището трябва да бъде прието, е определен на 12 юли.

2 ОТНОСНО КОМПЕТЕННОСТТА НА КОМИТЕТА ДА ПРИЕМЕ СТАНОВИЩЕ ПО ТАЗИ ТЕМА СЪГЛАСНО ЧЛ. 64, ПАРАГРАФ 2

5. Комитетът счита, че въпросът за компетентността на даден национален орган в случай на промяна в обстоятелствата, свързани с основното или единственото място на установяване, е „въпрос с общо приложение“ на ОРЗД, тъй като съществува ясна необходимост от последователно тълкуване сред органите за защита на данните относно границите на техните компетенции. Разяснението е особено необходимо, за да се гарантира, наред с другото, последователна практика на сътрудничество в съответствие с член 60, взаимопомощ в съответствие с член 61 от ОРЗД и съвместни операции в съответствие с член 62 от ОРЗД.
6. В действителност в ОРЗД не се съдържа специална разпоредба, отнасяща се до случая, в който основното или единственото място на установяване на администратора или обработващия лични данни е установено на територията на една държава членка на ЕИП и е преместено по средата на процедурата на територията на друга държава членка или извън Европейското икономическо пространство, нито до случая, в който установяването е създадено в рамките на Европейското икономическо пространство по средата на процедурата или престава да съществува.
7. По същия начин, досега насоките на ЕКЗД, и особено тези, които се отнасят до водещия надзорен орган, не предоставят повече информация от тази на ОРЗД по отношение на тези ситуации.

8. Все пак, за да се предостави възможност за последователно изпълнение в рамките на Европейското икономическо пространство, трябва да се намери обективен критерий за определяне на момента, от който дадена промяна в обстоятелствата няма да окаже последици върху компетентността, придобита от даден орган. Този въпрос е от съществено значение, тъй като е необходимо да се обърне внимание на въпроса за потенциалните съвместни компетенции между надзорните органи. Поради това е необходимо повдигнатите въпроси да се изяснят не само от гледна точка на правната сигурност, но и от оперативна гледна точка (разглеждане на случаите от органите за защита на данните).
9. Поради тези причини Комитетът смята, че въпросите, повдигнати от френските и шведските органи за защита на данните, могат да бъдат обект на становище съгласно член 64, параграф 2.

3 СЪОТНОСИМИ РАЗПОРЕДБИ

10. Член 4.3 от Договора за Европейския съюз: *„По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Държавите-членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.“*
11. В член 41, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС се предвижда: *„Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите и органите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.“*
12. В член 51, параграф 1 от ОРЗД се определя правният мандат на органите за защита на данните, който е да наблюдава прилагането на ОРЗД , за да защити основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработката, и да улесни свободното движение на лични данни в рамките на Европейското икономическо пространство.
13. В членове 55, 57 и 58 се определят компетентността, задачите и правомощията на всеки орган за защита на данните.¹

¹В това отношение следва да се припомни, че в съображение 11 от ОРЗД се предвижда следното: *„Ефективната защита на личните данни в рамките на Съюза изисква укрепване и подробно описание на правата на субектите на данните и задълженията на онези, които обработват и определят обработването на личните данни, както и еквивалентни правомощия за наблюдение и гарантиране на спазването на правилата за защита на личните данни и еквивалентни санкции за нарушенията в държавите членки.“* В съображение 13 от ОРЗД се посочва, че една от целите на Регламента е *„да осигурява правна сигурност и прозрачност за икономическите оператори, [...] както и ефективно сътрудничество между надзорните органи на различните държави членки“*. На последно място по смисъла на съображение 122 *„Всеки надзорен орган следва да бъде компетентен на територията на своята държава членка да упражнява правомощията и изпълнява задачите, възложени му в съответствие с настоящия регламент“*.

14. В член 56 се предвижда механизмът „обслужване на едно гише“ — процедурно правило, съгласно което определена роля се предоставя на водещ надзорен орган, определен като органа, на чиято територия се намира основното или единственото място на установяване на администратора или обработващия лични данни.²
15. В глава VII от ОРЗД, озаглавена „Сътрудничество и съгласуваност“, се определят различните начини, по които органите за защита на данните си сътрудничат, за да допринесат за последователното прилагане на ОРЗД. Съответните разпоредби са изложени, по-специално, в член 60 от ОРЗД, който предвижда сътрудничеството между водещия надзорен орган и другите съответни надзорни органи.³ По същия начин, съгласно членове 61 и 62 от ОРЗД, надзорните органи си предоставят взаимно помощ и, когато е целесъобразно, провеждат съвместни операции, включително съвместни разследвания и съвместни мерки за изпълнение.

4 СТАНОВИЩЕ НА ЕКЗД

4.1 Приложно поле на становището

16. В контекста на настоящото становище Комитетът смята, че въпросите се отнасят предимно до нарушения с продължителен или непрекъснат характер поради факта, че за промяна в обстоятелствата, свързани с основното или единственото място на установяване, нарушенията трябва да са извършени за определен период от време. „Продължаващо нарушение“ е действие (или бездействие), което продължава за определен период от време, а „непрекъснато“ нарушение е престъпление, състоящо се от няколко деяния, всяко от които съдържа елементите на същото (или подобно) нарушение, извършено в продължение на определен период от време (*Европейски съд по правата на човека, голям състав, делото „Рохлена срещу Чешката република“, искова молба № 59552/08*).

4.2 Обосновка на становището

17. ЕКЗД подчертава, че правилата на ОРЗД относно разпределението на компетентностите между различните заинтересовани органи на държавите членки и концепцията за водещ орган се основават на интензивно и пълно сътрудничество между надзорните органи. Това ново ниво на

² В съображение 124 се предвижда: „Когато обработването на лични данни се извършва в контекста на дейностите на място на установяване на администратор или обработващ лични данни в Съюза, а администраторът или обработващият лични данни е установен в повече от една държава членка, или когато обработване, което се осъществява в контекста на дейностите на едно-единствено място на установяване на администратор или обработващ лични данни в Съюза, засяга съществено или е вероятно да засегне съществено субекти на данни в повече от една държава членка, надзорният орган на основното място на установяване на администратора или обработващия лични данни или на единственото място на установяване на администратора или обработващия лични данни следва да функционира като водещ орган.“

³ Това се потвърждава в съображения 123 до 126 и 130. По-конкретно, съгласно съображение 125, „ (...) [в] качеството си на водещ орган надзорният орган следва да осигурява активно участие и да координира засегнатите надзорни органи в процеса на вземане на решения“. В съображение 126 се посочва, че „[р]ешението следва да се съгласува между водещия надзорен орган и засегнатите надзорни органи и следва да е насочено към основното или единственото място на установяване на администратора или обработващия лични данни (...)“.

сътрудничество произтича от факта, че сега ОРЗД представлява общата правна рамка за защита на данните, така че не трябва да има съмнение или пречка за надзорните органи във връзка с последователното и бързо прилагане на ОРЗД. Ето защо, при обсъждане на правилен отговор на повдигнатия въпрос като отправна точка и задължително условие трябва да се приеме ефикасното сътрудничество между надзорните органи, основаващо се на взаимно доверие.

18. За да се даде възможност за последователно изпълнение в рамките на Европейското икономическо пространство, е необходимо да се намери обективен критерий за определяне на момента, от който дадена промяна в обстоятелствата няма да окаже последици върху компетентността, придобита от даден орган. Този критерий трябва да постигне три цели:
 - да се осигури на администратора на лични данни и на субектите на лични данни достатъчна степен на правна сигурност и предвидимост, цел, посочена в ОРЗД и по-специално в съображение 13;
 - да се вземат предвид съображенията, свързани с добрата администрация, като се гарантира ефикасността и ефективността на действията, предприети от органите (вж. по-специално член 41 от ХОП ЕС и съображения 11 и 13 от ОРЗД) и като се избягва всяка злоупотреба с механизма „обслужване на едно гише“ под формата на търсене на най-благоприятната правна система;
 - да се ограничи рискът от припокриващи се компетенции между органите.
19. В член 55, параграф 1 и съображение 122 от ОРЗД се установяват общите принципи относно компетентността на надзорните органи, като всеки надзорен орган е компетентен на територията на своята държава членка *„да упражнява правомощията и изпълнява задачите, възложени му в съответствие с настоящия регламент“*. В член 56, параграф 1 и съображение 124 обаче се съдържа особена повелителна норма и се предвижда, че надзорният орган на основното място на установяване или на единственото място на установяване на администратора или обработващия лични данни е компетентен да функционира като водещ надзорен орган за трансгранична обработка, извършвана от администратор или обработващ лични данни.
20. Член 56, параграф 1 представлява *lex specialis* и като такъв е с приоритет, във всички случаи, когато възникне ситуация, свързана с обработването, която отговаря на посочените в него условия — например ситуацията, в която има основно или единствено място на установяване в ЕС, отговарящо за дейности по трансгранична обработка, свързани с жалба/предполагаемо открито или докладвано нарушение. Съответно компетентността на водещия надзорен орган за разглеждане на случай възниква от съществуването на основното или единственото място на установяване на администратора/обработващия лични данни на територията на неговата държава членка в контекста на дейност по трансгранична обработка. Ако основното или единственото място на установяване се премести след започване на процедура или от водещ надзорен орган и ако новото основно или единствено място на установяване отговаря на условията бъде прието като такова, тогава администраторът/обработващият лични данни има право да разчита на нов събеседник по член 56, параграф 1 и член 56, параграф 6, т.е. новият водещ надзорен орган в държавата членка на новото основно или единствено място на установяване.
21. Прехвърлянето на ролята на водещ надзорен орган не означава, че първоначалният надзорен орган не е бил компетентен да действа по времето, когато го е правил, и следователно не отменя

с обратна сила вече извършените от първоначалния орган операции, базирани на правни основания. Предишният компетентен надзорен орган е имал пълна компетентност, когато основното или единственото място на установяване се е намирало на негова територия. Следователно, извършените действия запазват своята стойност, а доказателствата и информацията, събрани от бившия водещ надзорен орган, могат да бъдат използвани от новия компетентен орган.

22. Това решение увеличава шансовете на решаващия орган да получи правомощие да наложи решението си. Всъщност новият водещ надзорен орган е в състояние да наложи решението си, тъй като има установяване на администратора или обработващия лични данни на негова територия, което е в съответствие с принципа на ефективно прилагане, изложен в съображение 11 от ОРЗД.
23. Нещо повече, това решение предлага и предимството да се намали рискът от това два (или повече) органа да се считат за водещи за едно и също нарушение или, в обратния случай, нито един орган да не се счита за водещ. Всъщност критерият за постигане на окончателно решение е сравнително ясен и неговото изпълнение се определя лесно.
24. Следва да се изтъкне, че в случай на промяна на водещия надзорен орган ще се прилага процедурата за сътрудничество, предвидена в член 60 и новият водещ надзорен орган ще бъде задължен да си сътрудничи с предишния водещ надзорен орган и с други засегнати надзорни органи в опит да се постигне консенсус, поне в случаите, когато бившият водещ надзорен орган остане засегнат надзорен орган. На практика това означава, че новият водещ надзорен орган ще трябва да представи проекторешение на предишния водещ надзорен орган (и всички останали засегнати надзорни органи), който като всеки друг засегнат надзорен орган ще бъде в състояние да изрази съотносимо и обосновано възражение. Освен това, бившият водещ надзорен орган ще бъде в състояние да участва в провеждането на разследванията в контекста на съвместни операции по смисъла на член 62, ако отговаря на критериите, посочени в член 4, параграф 22.
25. Фактът, че е взето окончателно решение в рамките на процедура за сътрудничество, инициирана съгласно член 60 от ОРЗД, трябва да бъде взет предвид, по-специално като се гарантира, че първоначалният (водещ) надзорен орган е включен във всички последващи стъпки от новосъздадения водещ надзорен орган, за да се избегне лишаването от ефективност на административния процес и/или въвеждане на допълнителни забавяния при предоставяне на съответните средства за защита (също в съответствие с член 41 от ХОП ЕС).
26. На последно място следва да се отбележи, че за да се предотврати търсенето на най-благоприятната правна система и да се осигури ефективна защита на субектите на данни, преместването на основното място на установяване трябва да бъде ефективно и доказано от администратора на данни (вж. WP244, озаглавен „Насоки за определяне на водещ надзорен орган на администратор или обработващ лични данни“, приети на 13 декември 2016 г. от Работната група за защита на личните данни по член 29, стр. 8). Самата концепция за основно място на установяване показва, че то не е само краткотрайна или само бюрократична стъпка, а представлява реална стъпка, предприета с дълготрайна цел. Следователно, надзорните органи следва да упражняват ефективен контрол върху тълкуването на понятието за основно място на установяване, за да намалят риска от това, администраторите или обработващите лични данни

изкуствено да променят основното си място на установяване с цел смяна на компетентния орган, който се занимава със случая.

4.3 Приетото становище

4.3.1 Преместване на основното или единственото място на установяване в рамките на ЕИП

27. При спазване на горните съображения се смята, че преместването на основното място на установяване на територията на друга държава членка на ЕИП по средата на процедурата лишава първия орган от неговата първоначална компетентност в момента, в който такава промяна стане ефективна, но не и с обратна сила да лиши вече извършените от първоначалния орган операции, базирани на правни основания.
28. Всяка неприключена процедура ще бъде прехвърлена на надзорния орган на държавата, в която се намира основното място на установяване. Той ще се превърне във водещ надзорен орган и процедурата ще продължи в съответствие с правилата, определени в член 60, в сътрудничество със засегнатия надзорен орган, посочен в член 4, параграф 22.
29. Смята се, че преместването на основното или единственото място на установяване в рамките на ЕИП лишава първия орган от първоначалната му роля като водещ надзорен орган в момента, в който такава промяна стане ефективна и доказана. Както е споменато по-горе, ще се приложи процедурата за сътрудничество, предвидена в член 60, и новият водещ надзорен орган ще бъде задължен да си сътрудничи с предишния водещ надзорен орган и с други засегнати надзорни органи в опит да се постигне консенсус.

4.3.2 Създаване на основно или единствено място на установяване или преместване от трета държава в ЕИП

30. ЕКЗД смята, че водещата компетентност може да премине към друг надзорен орган, докато не бъде взето окончателно решение от водещия надзорен орган. В резултат на това, създаването на основно или единствено място на установяване или преместването му от трета държава в ЕИП (в процедура, първоначално стартирана без сътрудничество) по средата на процедурата, ще позволи на администратора да се възползва от механизма „обслужване на едно гише“.
31. Всяка неприключена процедура (задължително процедура без сътрудничество поради първоначалната липса на основно място на установяване в ЕИП) ще бъде прехвърлена на надзорния орган на държавата, в която се намира основното място на установяване. Той ще се превърне във водещ надзорен орган и процедурата ще продължи в съответствие с правилата, определени в член 60, в сътрудничество със засегнатия надзорен орган, посочен в член 4, параграф 22.
32. Смята се, че създаването на основното или единственото място на установяване или неговото преместване от трета държава лишава първия орган от първоначалната му роля на компетентен орган поради факта, че жалбата е била подадена първо до надзорния орган, в момента, в който такава промяна стане ефективна и доказана. Както е споменато по-горе, ще се приложи процедурата за сътрудничество, предвидена в член 60, и новият водещ надзорен орган ще бъде

задължен да си сътрудничи с предишния водещ надзорен орган и с други засегнати надзорни органи в опит да се постигне консенсус.

4.3.3 Изчезване на основното или единственото място на установяване

33. ЕКЗД смята, че водещата компетентност може да премине към друг надзорен орган, докато не бъде взето окончателно решение от водещия надзорен орган. В резултат на това, изчезването на основното или единственото място на установяване по средата на процедурата (или защото основното място на установяване е преместено от територията на ЕИП, или защото е разпуснато) ще лиши администратора от възможността да се възползва от механизма „обслужване на едно гише“.
34. В случаите, когато установяването престава да съществува на територията на своята държава членка, предишният водещ надзорен орган остава компетентен като всеки друг засегнат надзорен орган съгласно член 4, параграф 22 от ОРЗД. Тъй като обработването вече не може да се смята за трансгранично, принципът на сътрудничество изчезва и всеки засегнат орган получава обратно пълна компетентност.

5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

35. В заключение, Комитетът смята, че компетентността за действие като водещ надзорен орган може да се прехвърли на друг надзорен орган в случай на документирана промяна в обстоятелствата, свързани с основното или единственото място на установяване на администратор или обработващ лични данни, докато не бъде взето окончателно решение от този надзорен орган.

За Европейския комитет по защита на данните

Председател

(Andrea Jelinek)