



**CONSILIUL
UNIUNII EUROPENE**

**Bruxelles, 3 decembrie 2012 (04.12)
(OR. en)**

**16525/1/12
REV 1**

**Dosar interinstituțional:
2012/0011 (COD)**

**DATAPROTECT 132
JAI 819
DAPIX 145
MI 753
FREMP 141
DRS 131
CODEC 2744**

NOTĂ

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Consiliu
Nr. doc. ant.:	5833/12 DATAPROTECT 6 JAI 41 DAPIX 9 FREMP 8 COMIX 59 CODEC 217 5853/12 DATAPROTECT 9 JAI 44 MI 58 DRS 9 DAPIX 12 FREMP 7 COMIX 61 CODEC 219 16529/12 DATAPROTECT 133 JAI 820 MI 754 DRS 132 DAPIX 146 FREMP 142 COMIX 655 CODEC 274
Subiect:	Pachetul privind protecția datelor cu caracter personal - Raport referitor la progresele înregistrate în cadrul președinției cipriote - Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (Regulament general privind protecția datelor). - Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, investigării, identificării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și la libera circulație a acestor date

I. Generalități

1. Scopul acestei note a Președinției este de a prezenta Consiliului un raport referitor la progresele înregistrate în ceea ce privește pachetul general privind protecția datelor cu caracter personal, care a fost adoptat de Comisie la 25 ianuarie 2012. Acest pachet conține două propuneri legislative care se bazează pe articolul 16 din TFUE, noul temei juridic pentru adoptarea măsurilor în materie de protecție a datelor introdus prin Tratatul de la Lisabona.

Prima propunere, de regulament general privind protecția datelor cu caracter personal, urmărește să înlocuiască Directiva din 1995 privind protecția datelor cu caracter personal ¹. A doua propunere, de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, are drept scop înlocuirea Deciziei-cadru 2008/977/JAI privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală ².

2. În conformitate cu abordarea asumată de președinția daneză, Președinția, care a lucrat la ambele propuneri și a declarat în repetate rânduri că tratează cele două propuneri ca un pachet întreg, a dedicat mai mult timp activității referitoare la Regulamentul general privind protecția datelor. Din punctul de vedere al domeniului de aplicare, acesta este cel mai ambițios act legislativ din domeniul justiției din această legislatură, vizând toate entitățile private, autoritățile publice și persoanele fizice din UE. Examinarea de către experții în protecția datelor din cele 27 de state membre, menită să asigure faptul că viitorul regulament este un instrument juridic de înaltă calitate, care menține un nivel ridicat al protecției datelor cu caracter personal în întreaga UE și reduce la minim, în măsura posibilului, sarcinile asupra întreprinderilor, este un proces îndelungat, meticolos și cronofag. Prin urmare, Președinția a hotărât să dedice la reuniune acestei propuneri cât mai mult timp posibil.
3. Acest lucru a permis Grupului de lucru pentru schimbul de informații și protecția datelor (DAPIX) să continue examinarea propunerii până la capitolul 5 din proiectul de regulament. Rezultatul acestor discuții și contribuțiile scrise ale statelor membre sunt prezentate într-o notă separată a Președinției ³. Președinția a împărtășit poziția adoptată de statele membre conform căreia obiectivul principal ar trebui să fie atingerea mai întâi a unui grad mai ridicat de claritate a normelor generale ale UE propuse referitoare la protecția datelor înainte de a lua o hotărâre cu privire la noile norme în materie de protecție a datelor din sectorul aplicării legii. Cu toate acestea, Președinția a mers mai departe cu prima examinare a textului propunerii de directivă privind protecția datelor cu caracter personal în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală și va continua această activitate în timpul perioadei rămase din mandatul Președinției.

¹ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

² JO L 350, 30.12.2008, p. 60.

³ 16529/12 DATAPROTECT 133 JAI 820 MI 754 DRS 132 DAPIX 146 FREMP 142
COMIX 655 CODEC 274.

4. La reuniunea informală a miniștrilor JAI din iulie de la Nicosia, Președinția a invitat miniștrii să discute trei chestiuni orizontale care rezultă din propunerea Comisiei de regulament general privind protecția datelor, pe marginea cărora delegațiile au exprimat o serie de preocupări în cursul discuției cu caracter tehnic care a avut loc în cadrul Grupului de lucru DAPIX al Consiliului. Aceste preocupări erau legate în mod specific de actele delegate și de punere în aplicare din regulamentul propus, de sarcinile administrative impuse de proiectul de regulament și de aplicarea în sectorul public a normelor în materie de protecție a datelor. În continuare, este oferită o prezentare a discuțiilor care au avut loc pe marginea acestor trei subiecte.

II. Actele delegate și de punere în aplicare

5. Propunerea Comisiei conține un număr mare de situații în care se propune acordarea competenței de a adopta acte delegate (26) sau acte de punere în aplicare (22). Comisia a explicat că aceste propuneri de acordare a competenței au fost făcute pentru ca regulamentul să nu devină prea prescriptiv și pentru a se asigura neutralitatea din punct de vedere tehnic și deschiderea față de viitoarele evoluții tehnologice. Marea majoritate a statelor membre s-au declarat împotriva acestor propuneri, din punct de vedere atât cantitativ (măsura în care aceste chestiuni vor rămâne deschise după adoptarea regulamentului), cât și calitativ (măsura în care propunerile Comisiei sunt conforme cu cerințele articolelor 290 și 291 din TFUE, cum ar fi cerința ca aceste competențe să fie delegate doar în ceea ce privește elemente neesențiale ale actului legislativ). Comisia a indicat totuși că regulamentul s-ar putea aplica și fără aceste competențe delegate, deși acestea ar trebui înțelese doar ca instrumente la care s-ar apela în ultimă instanță, dacă niciunul dintre celelalte instrumente pentru o abordare armonizată nu își atinge scopul. În acest context, Comisia s-a referit în mod special la alte soluții care ar putea fi luate în calcul în locul actelor delegate și de punere în aplicare, cum ar fi posibilitatea ca Comitetul european pentru protecția datelor propus să poată emite orientări, recomandări și bune practici, pentru a asigura aplicarea coerentă a regulamentului de către autoritățile naționale din domeniul protecției datelor. Comisia a vorbit, de asemenea, despre rolul comitetului în mecanismul propus pentru asigurarea coerenței, recomandări și bune practici, mecanisme de certificare, precum și despre elaborarea unor coduri de conduită de autoreglementare și despre crearea unui mecanism de certificare care să sprijine aplicarea coerentă a regulamentului. Delegațiile s-au arătat receptive față de posibilitatea analizării în cele din urmă a unora dintre aceste alternative, afirmând totuși că acordarea de competențe ar trebui permisă doar pentru cazurile în care se poate demonstra că actele delegate sau de punere în aplicare sunt necesare, și nu doar ca soluție de rezervă.

Statele membre au afirmat, de asemenea, că delegările de competențe ar trebui examinate în lumina jurisprudenței relevante precum hotărârea recentă a Curții de Justiție C-335/10 în ceea ce privește elemente esențiale și neesențiale. S-a afirmat că numărul de competențe delegate din propunerea Comisiei poate fi legat de natura instrumentului pe care l-a ales Comisia.

6. Președinția a emis un chestionar privind revizuirea de la caz la caz a propunerilor Comisiei referitoare la actele delegate și de punere în aplicare, la care aproape toate delegațiile au răspuns. Pe baza acestor răspunsuri și pe baza discuțiilor la nivel de experți, reiese că majoritatea actelor delegate sunt respinse de statele membre. Există mai multă voință la nivelul statelor membre de a accepta sau discuta acte de punere în aplicare într-o serie de cazuri, dar există și câteva cazuri în care acestea sunt respinse de statele membre.
7. Pe parcursul discuțiilor, Comisia și-a demonstrat voința de a se angaja într-o discuție pe marginea unor posibile alternative la utilizarea de acte delegate sau de punere în aplicare. Aceasta a indicat, de asemenea, că, acolo unde s-a propus un act delegat sau de punere în aplicare, exercitarea acestei competențe ar putea fi definită în plus în trei moduri:
 - 1) prin introducerea unor norme procedurale în delegarea de competențe, de exemplu în ceea ce privește dispoziții specifice în materie de consultare care să fie urmate de Comisie,
 - 2) prin condiționarea delegării de competențe de respectarea unor condiții materiale; sau
 - 3) prin limitarea domeniului de aplicare al delegării de competențe.
8. În chestionar, statele membre au fost invitate să precizeze alternativele pe care le-ar prefera în cazul în care nu ar fi acceptată o propunere a Comisiei referitoare la un act delegat sau un act de punere în aplicare. Pe lângă eliminarea delegării de competențe propuse de Comisie, au fost incluse în chestionar alternative evocate pe parcursul discuțiilor la nivel de experți, cum ar fi oferirea unui număr mai mare de detalii în dispozițiile de fond ale regulamentului însuși, sau alte alternative menționate mai sus.
9. O altă opinie a fost ca statele membre să poată specifica unele detalii suplimentare în legislația națională. Se naște astfel întrebarea dacă și în ce măsură statele membre vor putea adopta sau menține norme în materie de protecție a datelor după adoptarea regulamentului. Deși, în acest stadiu, pare greu să se furnizeze o declarație detaliată pentru fiecare articol privind măsura, dacă este cazul, în care legislația din statul membru să specifice aplicarea regulamentului, este evident, ca regulă generală, că legislația națională trebuie să respecte regulamentul.

10. O altă întrebare importantă a fost dacă, în cazul eliminării unei delegări de competențe, este necesară înlocuirea actului propus respectiv cu o soluție alternativă. Delegațiile au exprimat rezerve față de necesitatea unor alternative, într-o serie de situații, și au atras atenția asupra tendinței de suprareglementare.
11. Concluzia desprinsă în urma discuțiilor a fost că până nu se încheie prima lectură completă a textului, statele membre nu sunt în măsură să exprime opțiuni cu privire la alternativele care trebuie adoptate în acele cazuri în care propunerea Comisiei referitoare la un act delegat sau de punere în aplicare nu poate fi acceptată. Aceasta are drept cauză principală doi factori. În primul rând, într-o serie de cazuri, obiectul normelor pentru care Comisia propune să se utilizeze acte delegate și/sau de punere în aplicare nu a fost discutat încă la nivel de experți. În al doilea rând, nu au fost discutate la nivel de experți nici unele dintre posibilele alternative, precum rolul autorităților din domeniul protecției datelor, al Comitetului european pentru protecția datelor sau mecanismul pentru asigurarea coerenței, făcând ca analiza eventualelor alternative să fie în mare măsură un exercițiu speculativ, în care statele membre nu erau dispuse să se implice.

III. Sarcinile administrative și costurile de conformitate

12. Propunerea Comisiei vizând înlocuirea Deciziei din 1995 privind protecția datelor cu caracter personal cu un instrument mai detaliat și alegerea regulamentului se bazează în sine pe obiectivul eliminării situației actuale caracterizate de existența unor norme fragmentate în materie de protecție a datelor, care variază în mod considerabil de la un stat membru la altul, lucru care, evident, este în detrimentul bunei funcționări a pieței interne. În evaluarea sa de impact, Comisia a afirmat că propunerea sa va reduce sarcina administrativă asupra întreprinderilor cu 2,3 miliarde EUR. Această afirmație a fost pusă sub semnul întrebării, din punct de vedere tehnic, de un număr limitat de delegații, care au afirmat că ar trebui privit dintr-o perspectivă mai largă a costurilor implicate de regulament, pentru a se ține cont de costurile de conformitate generale, nu doar de sarcinile administrative. Unele dintre cele mai importante costuri de conformitate suplimentare - precum responsabilii cu protecția datelor și evaluările de impact privind protecția datelor - au fost estimate în evaluarea de impact a Comisiei⁴. Majoritatea delegațiilor au pus sub semnul întrebării evaluarea Comisiei, considerând că costurile totale de conformitate implicate de viitorul regulament depășesc orice economii care pot fi realizate conform propunerii.

⁴ A se vedea anexa 6 la evaluarea de impact a Comisiei, SEC (2012) 72 final.

13. Nivelul caracterului prescriptiv este prin definiție mai ridicat într-un regulament decât într-o directivă, întrucât cel dintâi este direct aplicabil și nu mai trebuie transpus în legislația unui stat membru. Cu toate acestea, statele membre și-au exprimat dezacordul cu privire la nivelul caracterului prescriptiv al unei serii de obligații propuse în proiectul de regulament. În propunerea sa, Comisia a încercat să atenueze unele dintre sarcinile administrative care decurg din propunere, prevăzând așa-numita exceptare a IMM-urilor de la unele dintre obligațiile care revin întreprinderilor mici și mijlocii, adică companii cu mai puțin de 250 de angajați (de ex. articolul 28 privind obligațiile referitoare la documentație) și, pe de altă parte, corelând anumite obligații cu gradul de risc al prelucrării (de ex. articolul 33 privind evaluarea impactului asupra protecției datelor). În alte cazuri, această abordare este combinată (de ex. în ceea ce privește desemnarea responsabilului cu protecția datelor, articolul 35).
14. Toate delegațiile consideră că această exceptare în cazul IMM-urilor nu este o soluție optimă în toate cazurile. Obligațiile care vizează asigurarea unui nivel corespunzător de protecție a datelor nu ar trebui diferențiate numai prin trimitere la numărul angajaților din cadrul unei companii, întrucât acest criteriu nu are nicio legătură cu gradul suficient de protecție a datelor cu caracter personal.
15. Prin urmare, Președinția a invitat delegațiile să își prezinte opiniile privind modalități alternative de reducere a sarcinilor administrative concomitent cu menținerea nivelului necesar de protecție a drepturilor individuale. În acest sens, li s-a solicitat delegațiilor să identifice criteriile pentru a determina posibilitatea și amploarea diferențierii, în cazuri specifice, a aplicabilității obligațiilor privind operatorii de date (de exemplu în funcție de tipul de prelucrare, activitățile principale ale operatorului, riscurile pentru persoanele vizate, numărul de persoane vizate afectate etc.). Numeroase delegații au afirmat că riscul inerent în anumite operațiuni de prelucrare a datelor ar trebui să fie principalul criteriu pentru ajustarea aplicabilității obligațiilor privind protecția datelor. În cazul în care riscul pentru protecția datelor este mai ridicat, s-ar justifica unele obligații mai detaliate, iar în cazul în care acest risc este comparativ inferior, nivelul caracterului prescriptiv poate fi redus.

16. Prin urmare, pare a exista un consens general legat de faptul că viitoarele activități în acest domeniu ar trebui să urmărească introducerea unei abordări consolidate bazate pe risc în proiectul de regulament. Această abordare va trebui să echilibreze două elemente distincte, și anume, pe de o parte, eventualul prejudiciu adus persoanei vizate în ceea ce privește drepturile și libertățile sale fundamentale (de ex. prejudicii asupra reputației, discriminare, pierderi financiare, furtul identității), iar pe de altă parte elementele care ar putea influența probabilitatea materializării în fapt a unui pericol ⁵.
17. Acesta este un aspect important al proporționalității, dar, atunci când se va decide în legătură cu formularea exactă a obligațiilor privind protecția datelor în proiectul de regulament, riscul va trebui în mod evident să fie echilibrat și față de libertatea antreprenorială (sectorul privat) și sarcinile de interes general pe care le desfășoară autoritățile publice (sectorul public). Pare să existe un consens general în rândul statelor membre privind faptul că propunerea de regulament general privind protecția datelor ar trebui să urmeze o abordare bazată pe risc, în care obligațiile operatorilor de date și ale persoanele împuternicite de către operator să fie adaptate, în special, la tipul prelucrării și al datelor prelucrate și în funcție de impactul lor asupra drepturilor și libertăților persoanelor.
18. Numeroase state membre par să fie de acord cu necesitatea de a se introduce o „clauză orizontală” în regulament, și mai ales la capitolul IV (privind responsabilitatea operatorului și a persoanei împuternicite de către operator), pentru a consacra abordarea bazată pe risc. În același timp, statele membre au fost de acord asupra faptului că o astfel de clauză trebuie însoțită de introducerea unor elemente specifice bazate pe risc în anumite dispoziții.

⁵ Proiectul de regulament astfel cum a fost propus de Comisie oferă deja un exemplu de evaluare a riscului și de contextualizare a obligațiilor legale, mai ales în ceea ce privește obligația de a desfășura evaluări de impact privind protecția datelor (proiectul articolului 33).

19. Abordarea bazată pe risc poate fi descrisă și ca o tentativă de reducere a cazurilor de încălcare a securității datelor. În contextul unei astfel de abordări pentru încadrarea normelor privind protecția datelor, este important să se știe cine ar trebui să evalueze și să suporte sarcina reducerii cazurilor de încălcare a securității datelor. Unele delegații au susținut că persoanelor vizate le revine datoria clară de a se comporta în mod responsabil pentru a evita sau a minimiza unele dintre riscurile implicate în anumite tipuri de prelucrare a datelor, de exemplu atunci când utilizează mijloacele de comunicare socială. În timpul discuțiilor la nivel de experți, s-a susținut de asemenea că unele dintre cerințele cu un caracter mai prescriptiv privind operatorii de date ar trebui înlocuite prin creșterea responsabilității operatorilor. Propunerea Comisiei conține deja o serie de elemente care implică responsabilitatea operatorilor de date, mai ales atribuția de a efectua o evaluare a impactului privind protecția datelor (articolul 33), însă unele delegații au susținut că ar trebui pus un accent mai mare pe responsabilitatea operatorilor, deoarece aceștia sunt cel mai bine plasați pentru a evalua riscurile implicate în anumite operațiuni de prelucrare a datelor. S-a afirmat că o abordare prin care operatorii sunt încurajați să desfășoare acțiuni bazate pe risc, specifice și proporționate pentru a proteja datele cu caracter personal [cf. articolul 22 alineatul (3)], fiind răspunzători de eventualele cazuri de încălcare a securității datelor, poate fi mai eficientă din punctul de vedere al rezultatelor decât o serie de cerințe cu caracter prescriptiv, care pot avea drept efect o cultură a respectării reglementărilor într-o manieră pur formală, cu o consolidare reală minimă a protecției datelor. În același timp, s-a subliniat că introducerea unei responsabilități sporite în propunere nu ar trebui să periclitizeze securitatea juridică și că normele aplicabile operatorilor ar trebui întotdeauna explicate în mod clar. Acest fapt a demonstrat de asemenea că o clauză orizontală „bazată pe risc” nu va elimina necesitatea de a se defini, articol cu articol, conținutul și amploarea exacte ale obligațiilor privind operatorii de date.

IV. Mai multă flexibilitate pentru sectorul public

20. Alegerea unui regulament drept instrument juridic menit să reglementeze protecția datelor în UE a fost determinată de obiectivul, împărțit de majoritatea delegațiilor, de a se obține un grad mai ridicat de armonizare decât se întâmplă în prezent prin Directiva din 1995 privind protecția datelor. Cu toate acestea, unele delegații consideră că acest obiectiv nu ar trebui să se aplice sectorului public, susținând încă dintr-o etapă incipientă a discuțiilor necesitatea unei flexibilități sporite legate de normele privind protecția datelor pentru sectorul public, care să le permită să adapteze normele respective la propriul sistem național. Pe de altă parte, Comisia a susținut că armonizarea este necesară și în acest domeniu, întrucât schimbul transfrontalier de date se intensifică în mod necesar și între autoritățile publice, în domenii esențiale precum fiscalitatea, securitatea socială, sănătatea, supravegherea bancară și a piețelor financiare și că, la modul mai general, persoanele din Uniunea Europeană ar trebui să fie în măsură să se aștepte la niveluri similare de protecție a datelor în sistemul public al statelor membre, având în vedere faptul că dreptul fundamental la protecția datelor nu face diferența între sectorul public și cel privat.

21. Într-un stadiu incipient al discuțiilor, numeroase statele membre au afirmat deja în mod clar că au nevoie de o mai mare flexibilitate în ceea ce privește normele privind protecția datelor pentru sectorul public, pentru a putea să adapteze aceste norme la cadrul constituțional, juridic și instituțional propriu. Discuțiile care au avut deja loc cu privire la această chestiune, atât la nivel tehnic, cât și la nivel politic, au demonstrat că această chestiune este de o sensibilitate și o importanță deosebită pentru delegații.
22. În cadrul reuniunii informale a miniștrilor JAI din iulie de la Nicosia, cu ocazia căreia miniștrii au purtat discuții privind aplicarea normelor privind protecția datelor în sectorul public, o serie de delegații au invocat această chestiune, susținând reglementarea protecției datelor în sectorul public într-un instrument distinct. Cu toate acestea, alte câteva delegații s-au pronunțat împotriva acestei opțiuni, fiind în schimb favorabile reglementării într-un singur instrument atât a sectorului privat, cât și a celui public, deși cu introducerea un grad de flexibilitate pentru sectorul public, care să fie decis de la caz la caz.
23. În cadrul Consiliului JAI din octombrie, mai multe delegații au luat cuvântul pentru a discuta forma și domeniul de aplicare ale instrumentului juridic propus. O serie de state membre au fost de părere că regulamentul trebuie să ofere o mare flexibilitate sectorului public, pentru a permite o marjă de manevră adecvată pentru prelucrarea datelor la nivel național de către autoritățile statelor membre. A fost menționată, de asemenea, necesitatea menținerii unor norme naționale specifice pentru prelucrarea de către autoritățile publice, astfel cum sunt reglementate de legislația națională, consolidându-se totodată drepturile fundamentale ale cetățenilor.
24. Comisia a afirmat că, printre altele, articolul 6 alineatul (1) literele (c) și (e), articolul 6 alineatul (3) și articolul 21 din regulament oferă statelor membre suficientă flexibilitate în ceea ce privește sectorul public. Această poziție a fost pusă sub semnul întrebării de o serie de state membre, care au solicitat să se clarifice dacă un regulament poate oferi, în mod adecvat și cu certitudine, suficientă flexibilitate pentru legislația specifică a statelor membre în materie de protecție a datelor, în special în sectorul public, încorporând dispoziții specifice privind protecția datelor. Aceste state membre sunt de acord că problematica privind flexibilitatea pentru sectorul public este legată de chestiunea referitoare la forma juridică a instrumentului.

V. Concluzie

25. *Având în vedere cele menționate anterior, Președinția invită Consiliul:*

- 1) *să ia act de prezentul raport referitor la progresele înregistrate;*
- 2) *să convină asupra faptului că decizia cu privire la competențele referitoare la actele delegate și de punere în aplicare care trebuie eliminate și la alternativele cu care trebuie înlocuite va fi luată în urma încheierii primei examinări a textului proiectului de regulament;*
- 3) *să solicite grupului de lucru competent al Consiliului (DAPIX) să continue lucrările pe marginea unor propuneri concrete privind introducerea unei abordări consolidate bazate pe risc în textul proiectului de regulament (...); și*
- 4) *să convină asupra faptului că decizia cu privire la întrebarea dacă, și în ce mod, regulamentul poate oferi flexibilitate pentru sectorul public în statele membre va fi luată în urma încheierii primei examinări a textului proiectului de regulament.*
