

Ключови думи:

Защита на данни, правна уредба, Европейска гражданска инициатива

Keywords:

Data Protection, Legal Regulation, European Citizen's Initiative

Katerina Yocheva

Data Protection Requirement for a Successful European Citizen's Initiative

Under consideration in the present article is the legal regulation of the data protection requirement with regard to European citizen's initiatives (ECI). The legal regulation aims to guarantee that when organising and monitoring an ECI all the involved parties – organisers, Member States and the European commission – guarantee full data protection of the supporters to the given ECI.

Regarding the review of Regulation (EU) 211/2011 there is reference to a technical study made in 2017, entitled Study on data requirements for the European Citizens' Initiative. It was made with regard to one of the major issues of ECI that concerns the level and the variety of data provision in support of a given ECI.

**Assoc. Prof. Katerina
Yocheva, Ph. D.**

*Member of the Law
Department of New
Bulgarian University
e-mail: kyocheva@nbu.bg*

*Associate Professor
and Lecturer of Public
International Law and
EU Law*

*Areas of specialization:
Public international law,
EU law, International trade
law, Comparative law,
International relations,
Legal linguistics.*

*Author of monographs and
articles in professional
periodicals in Bulgaria and
abroad.*

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.20.9.8>

Катерина Йочева

Условие за защита на личните данни за успешна Европейска гражданска инициатива

В статията се разглежда правната уредба на изискването за защита на лични данни във връзка с провеждането на Европейска гражданска инициатива (ЕГИ). Правната уредба има за цел да гарантира, че при организирането и проследяването на дадена ЕГИ всички действащи страни – организаторът, държавите членки и Европейската комисия – осигуряват пълна защита на личните данни на изразилите подкрепа лица. Във връзка с преразглеждането на Регламент (ЕС) 211/2011 се прави позоваване на едно техническо изследване от 2017 г., озаглавено „Study on data requirements for the European Citizens’ Initiative“. То е проведено по повод на един от основните проблеми на ЕГИ, който се отнася до равнището и разнообразието на изискванията за предоставянето на лични данни за подкрепа на ЕГИ.

Въведение

На равнище първично право на Европейския съюз (ЕС) в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)¹ и в Хартата на основните права на ЕС² се посочва, че всеки има право на защита на личните данни.

През май 2016 г. бе приет пакет за защита на данните, целящ приспособяване на Европа към цифровата ера. Над 90 % от европейците твърдят, че желаят да имат еднакви права на защита на данните в целия ЕС, независимо къде се обработват техните данни.

¹ Член 16 ДФЕС.

² Член 8 Хартата на основните права на ЕС.

Част от този пакет са Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните)³ и Директива (ЕС) 2016/680⁴.

Регламент (ЕС) 2016/679 е значима стъпка за укрепване на основните права на физическите лица в цифровата ера и за улесняване на извършването на стопанска дейност чрез изясняване на правилата за предприятията и публичните органи на цифровия единен пазар. Изготвянето на единствен законодателен акт също така слага край на разпокъсаността в различните национални системи и на ненужната административна тежест. Регламент (ЕС) 2016/679 влезе в сила на 24 май 2016 г. и се прилага от 25 май 2018 г.

С Директива (ЕС) 2016/680 се защитава основното право на гражданите на защита на данните, когато лични данни се използват от наказателните правоприлагащи органи за целите на правоприлагането. По-специално с нея се гарантира, че личните данни на жертвите, свидетелите и заподозрените при престъпление лица се защитават надлежно и същевременно се улеснява трансграничното сътрудничество в борбата с престъпността и тероризма. Директива (ЕС) 2016/680 влезе в сила на 5 май 2016 г., като държавите от ЕС трябваше да я транспонират в националното си право до 6 май 2018 г.⁵

Еволюция на защитата на личните данни при ЕГИ

Във връзка с условието за защита на личните данни още в резолюцията на Европейския парламент от 7 май 2009 г.⁶ въпросът се разглежда в контекста на втората фаза на ЕГИ, която според ЕП трябва да включва

³ Регламент (ЕС) 2016/679 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 (Общ регламент относно защитата на данните) (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 119, 4.5.2016г., 1–88.

⁴ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета, ОВ L 119, 4.5.2016г., 89–131.

⁵ В България Директива (ЕС) 2016/680 е транспонирана чрез Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни, обн. ДВ 17 от 26.2.2019 г., което означава, че директивата не е транспонирана в България в указания в нея срок.

⁶ Резолюция на Европейския парламент от 7 май 2009 г. с искане към Комисията да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на гражданската инициатива, ОВ С 212 Е, 5.8.2010 г., с. 99.

събирането на индивидуални заявления за подкрепа на успешно регистрирана ЕГИ.

Европейският парламент посочва, че „личните данни на подкрепящите инициативата лица подлежат на защита, за която отговорност носят организаторите на гражданската инициатива“.

С оглед на предвидената проверка на данните, свързани със заявленията за подкрепа, Европейският парламент предвижда и „личните данни са предмет на изискванията за защита на данните, за което отговорност носят съответните служби на държавите членки“.

С предложението на Комисията за регламент относно гражданската инициатива⁷ се цели да се гарантира, че при организирането и проследяването на дадена гражданска инициатива всички действащи страни – организаторът, държавите членки и Комисията – осигуряват пълна защита на личните данни. Изискванията на Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни⁸ и на Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни⁹ се прилагат при обработването на лични данни, извършвано при прилагането на предложения регламент за ЕГИ. За да се избегнат обаче всякакви съмнения, беше сметено за необходимо организаторът на дадена гражданска инициатива да бъде определен за администратор на личните данни по смисъла на Директива 95/46/ЕО и да се посочи максималният период на съхранение на личните данни, събрани за целите на дадена гражданска инициатива. Освен това, независимо че по отношение на обработването на лични данни при прилагането на предлагания регламент са изцяло приложими разпоредбите от глава III на Директива 95/46/ЕО относно средствата за правна защита, отговорността и санкциите, беше сметено за необходимо да се предвиди държавите членки да гарантират, че организаторите на граждански инициативи носят гражданска или наказателна отговорност съгласно националното законодателство при нарушения на регламента.

⁷ Предложение за регламент на Европейския Парламент и на Съвета относно гражданската инициатива {SEC(2010) 370}/*COM/2010/0119 окончателен – COD 2010/0074 */

⁸ ОВ L 281, 23.11.1995 г., с. 31.

⁹ ОВ L 8, 12.1.2001 г., с. 1.

С оглед на тези съображения Комисията предвижда в съображение 10 от предложението за регламент „да се гарантира, *inter alia*, че лицата могат да бъдат идентифицирани и че данните им са сигурно съхранявани“.

В съображение 18 от преамбюла към предлагания регламент се предлага Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни да се прилага изцяло към обработването на лични данни, извършвано при прилагането на предлагания регламент. Във връзка с това е целесъобразно да се поясни, че администратори на личните данни по смисъла на Директива 95/46/ЕО са организаторът на дадена гражданска инициатива и компетентните органи на държавата членка, както и да се посочи максималният период на съхранение на личните данни, събрани за целите на дадена гражданска инициатива. В качеството си на администратори на лични данни организаторите трябва да предприемат всички необходими мерки за спазването на наложените от Директива 95/46/ЕО задължения, и по-специално тези относно законосъобразността на обработването, сигурността на дейностите по обработването, предоставянето на информация и правото на физическото лице на достъп до неговите лични данни, както и на поправянето и изтриването им.

Според текста на съображение 19 разпоредбите от глава III на Директива 95/46/ЕО относно средствата за правна защита, отговорността и санкциите са изцяло приложими по отношение на обработването на лични данни при прилагането на предлагания регламент. Освен това държавите членки следва да гарантират, че организаторите на граждански инициативи носят гражданска или наказателна отговорност съгласно националното законодателство за нарушения на регламента за ЕГИ и на свързани с него разпоредби.

Във връзка със защитата на личните данни съображение 20 от преамбюла указва, че Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни се прилага изцяло към обработването на лични данни, извършвано от Комисията при прилагането на предлагания регламент.

Към така очертаната относима вторичноправна рамка в съображение 24 от преамбюла се предвижда, че предлаганият регламент за ЕГИ защита

основните права и спазва принципите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея, съгласно който всеки има право на защита на своите лични данни.

Относимата към защитата на личните данни конкретна правна уредба, предложена от Комисията, се открива в член 12, озаглавен „Защита на личните данни“.

При обработването на лични данни съгласно предлагания регламент организаторът на гражданската инициатива и компетентните органи на държавите членки спазват разпоредбите на Директива 95/46/ЕО и националните разпоредби, приети за нейното прилагане.

За целите на съответното обработване на лични данни организаторът на гражданската инициатива и компетентните органи, се считат за администратори на данните в съответствие с член 2, буква г) от Директива 95/46/ЕО.

Организаторът унищожава всички изявления за подкрепа, получени за дадена гражданска инициатива, както и всички копия от тях, най-късно един месец след внасянето на инициативата в Комисията или 18 месеца след датата на регистрация на предложената инициатива, в зависимост от това коя от двете дати настъпва по-рано.

Компетентният орган унищожава всички изявления за подкрепа и копията от тях, които е получил за целите на проверката най-късно един месец след издаването на посоченото в същия член удостоверение.

Организаторът прилага подходящи технически и организационни мерки за защита на личните данни срещу неволно или незаконно унищожаване или неволна загуба, промяна, неразрешено разкриване или достъп, в частност когато обработването включва предаване на данните по мрежа, както и срещу всякакви други незаконни форми на обработка.

Във връзка с тези изисквания за защита на личните данни към организаторите и към компетентните органи предложеният член 13, озаглавен „Отговорност“ предвижда гражданска или наказателна отговорност за нарушения от страна на организаторите във връзка по-специално със „злоупотреба с данни“.

Освен това в същия член се изисква системите за събиране на изявления за подкрепа онлайн да имат адекватни технически характеристики и характеристики за сигурност, с които се гарантира, че предоставените онлайн данни се съхраняват по сигурен начин, за да се гарантира, *inter*

alia, че те не могат да бъдат променени или използвани за други цели освен заявената подкрепа за дадената гражданска инициатива, както и за да се защитят личните данни от неволно или незаконно унищожаване или неволна загуба, промяна или неразрешено разкриване или достъп.

Преразглеждане на уредбата относно защитата на лични данни съгласно Регламент (ЕС) 211/2011

За целите на преразглеждането на Регламент (ЕС) 211/2011 е направена оценка на различните опции за подобрене на техническата архитектура на инструмента, по-специално чрез едно техническо изследване, озаглавено „Study on data requirements for the European Citizens’ Initiative“¹⁰.

Личните данни на гражданите на ЕС са от съществено значение за гарантиране на валидността на изявленията за подкрепа на ЕГИ. Много от заинтересованите лица обаче са съгласни, че един от основните проблеми на ЕГИ се отнася до равнището и разнообразието на изискванията за предоставянето на лични данни за подкрепа на ЕГИ¹¹.

В разглежданото изследване се поставят три ключови въпроса относно изискванията на ЕГИ за лични данни:

- Защо държавите членки изискват данните, събрани чрез изявленията за подкрепа (т. е. каква е целта на тези данни),
- Какви данни се изискват, за да се постигне посочената по-горе цел (т. е. данните събрани чрез изявленията за подкрепа и данните, използвани за проверка),
- Как се използват на практика събраните данни, за да се проверят изявленията за подкрепа (т. е. процесът за проверка на данните).

Първият въпрос относно изискванията за събиране на данни при ЕГИ се отнася до това защо е нужно ЕГИ да събират данни от поддръжниците. Краткият отговор е, че данните са необходими, за да се провери дали изявлението за подкрепа е валидно.

За да бъде проверено, едно изявление за подкрепа трябва да отговаря на следните условия, основно споменати на различни места в Регламент (ЕС) 211/2011:

¹⁰ Study on data requirements for the European Citizens’ Initiative, Final Report, 22nd September 2017, достъпно на: <https://europa.eu/citizens-initiative/sites/default/files/2019-12/Study%20on%20data%20requirements%20-final%20report%20%5BEN%5D.pdf>, посетено на 1.10.2021.

¹¹ Study on data requirements for the European Citizens’ Initiative, с. 21.

- 1) Изявлението за подкрепа да е събрано след датата на регистрацията на дадена ЕГИ и в период, който не надвишава 12 месеца след тази дата,
- 2) Дадено физическо лице е гражданин на ЕС и е на възраст, на която може да гласува в избори за ЕП,
- 3) Физическото лице е дало своята подкрепа за въпросната ЕГИ само веднъж
- 4) Извън изискванията на регламента, в някои от държавите членки се изисква проверка, че подписалото изявлението за подкрепа лице не е „имперсонифицирано“ (проверка дали някой друг не е въвел лични данни от името на друго лице).

Вторият въпрос е относно какви данни се изискват, за да се проверят изявленията за подкрепа. Тези данни се изискват по силата на приложение III към Регламент (ЕС) 211/2011.

В това приложение се съдържат два основни списъка с изискуеми данни от поддръжниците: единият е за държавите членки, които не изискват предоставянето на ЕГН или на номер на документ за самоличност (statement of support form – Part A); а вторият е за държавите членки, които изискват предоставянето на ЕГН или на номер на документ за самоличност (statement of support form – Part B). Единствената разлика между двата списъка е в наличието на поле за посочване на ЕГН/номер на документ за самоличност във втория списък. Посочените в приложението лични данни са следните:

- пълни лични имена,
- фамилни имена,
- адрес (улица, номер, пощенски код, град, държава),
- дата и място на раждане,
- гражданство,
- дата и подпис

За тези държави, които изискват ЕГН или номер на документ за самоличност, се изисква съответно и:

- ЕГН/вид и номер на документа за самоличност.

Обаче и в двата списъка, в бележки под линия, се посочват голям брой отклонения от посочените по-горе данни, като някои от държавите изискват повече, а други – по-малко от посочените данни.

Третият въпрос е как се извършва процесът на проверка на предоставените лични данни? Регламент (ЕС) 211/2011 поставя задължение за обработването и механизмите за проверка на подписите на отделните държави членки (поставя се въпросът как компетентните национални власти използват събраните от организаторите на ЕГИ данни, за да проверят изявленията за подкрепа).

Като обобщение от направения анализ на изискванията за събиране на данни в процеса на ЕГИ се отбелязва, че относно изискванията за събиране на данни при ЕГИ (изискванията във връзка със събирането на изявления за подкрепа, както и данните, използвани за проверка на изявленията за подкрепа), широк набор от предизвикателства изглежда, че ограничават простотата и ефикасността на ЕГИ.

Основно тези предизвикателства са свързани със значимия брой вариации на национално равнище като изисквания за данни за ЕГИ. В действителност приложение III от Регламент (ЕС) 211/2011 посочва 13 различни набора от изисквани данни за изявления за подкрепа.

Във връзка с това основно предизвикателство, предмет на критика, е и наличието при ЕГИ на прекомерно събиране на данни. В частност това се отнася както до броя на данните, така и до тяхната чувствителност. С оглед на това следва да се отбележи, че висок приоритет с оглед опасността от намалено участие в ЕГИ трябва да се отдаде именно на изискването за предоставяне на прекомерно количество данни. Повечето от заинтересованите страни са съгласни, че в много държави членки от поддръжниците на ЕГИ се изисква да предоставят повече данни, отколкото например се изисква при изразяването на подкрепа за подобни национални или регионални инструменти за демокрация на участието. Прави се извод, че за повечето подобни инструменти се изискват по-малко данни, отколкото за участие в ЕГИ.

Относно чувствителността на данните, заинтересованите лица в повечето държави членки (21) не изразяват тревоги относно чувствителността на данните при ЕГИ. Обаче, когато са изразени тревоги, то основно се отнасят до събирането на лични ЕГИ-та или на номерата на документи за самоличност. За тези тревоги и като цяло за въпроса за чувствителността на данните ключовото предизвикателство е да са гаран-

тира доверие в образуванията и индивидите, които събират, контролират и обработват данните. Предизвикателството да се събират прекомерен брой данни придобива и друго значение, когато се съпостави с вида на окончателните последици, които ЕГИ поражда. По принцип се приема, с оглед на анализ и на националните и регионалните инструменти за демокрация на участието, че изискванията на даден инструмент, наложени на поддръжниците, трябва да отразяват постигнатия с този инструмент изход (тоест колкото по-голямо е въздействието, толкова по-големи следва да бъдат изискванията). Обаче националните и регионалните инструменти, които пораждат сходни резултати на тези при една ЕГИ, до голяма степен са намалили изискванията за лични данни в сравнение с изискванията в много от държавите членки по отношение на ЕГИ. Така изискванията за данните при ЕГИ се приемат за непропорционални на крайния резултат от една ЕГИ.

Тези предизвикателства допълнително се усложняват от факта, че поддръжници, които пребивават в различна държава членка от държавата, чиито граждани са, могат да изберат (в повечето случаи) да предоставят данните, изисквани от държавата, чиито граждани са, или данните, изисквани от държавата им на пребиваване. На практика това не е възможно във всички държави членки и има за резултат изключване на някои групи граждани на ЕС от участие в ЕГИ.

По отношение на процеса на проверка на лице е ограничена връзка между данните, събрани чрез изявленията за подкрепа и данните, използвани за проверката на същите тези изявления; този въпрос е особено очевиден с оглед на практиките, които се използват от сходни национални или регионални инструменти за участие. Например при подобни инструменти 85 % от държавите членки проверяват само и единствено събраните данни, докато при ЕГИ това е вярно само за 57 % (16) от държавите членки. Спорно остава съответствието на подобни практики с Регламент (ЕС) 211/2011, съгласно който целта на събирането на данните е последващата им проверка от органите на държавите членки.

Във връзка с данните, които трябва да се предоставят от поддръжниците, и с проверката, която трябва да извършат отделните държави членки, в работния документ относно ЕГИ¹² се посочва, че съгласно Регламент (ЕС) 211/2011 поддръжниците на дадена ЕГИ (граждани на ЕС) трябва

¹² Commission staff working document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative {COM(2017) 482 final}.

да изпълнят изискването за връзка на гражданство или на пребиваване с тази държава и да предоставят лични данни, която да позволява на тази държава членка да провери изявлението за подкрепа. Тези изисквания се различават в отделните държави членки. Поддръжниците могат да дадат подкрепата си на хартия или онлайн въз основата на формуляр на основата на модела, посочен в Приложение III към Регламент (ЕС) 211/2011. Изискванията за данни на поддръжниците, посочени в това приложение, могат да бъдат изменени от делегиран акт на Комисията по искане на засегнатата държава членка.

Във връзка с изискванията, посочени в това приложение III, са повдигнати няколко въпроса:

- различията в критериите, използвани от държавите членки да определят обхвата на тяхната проверка (независимо дали тя обхваща собствени граждани, пребиваващи чужди граждани на ЕС или и двете групи) препятстват някои граждани на ЕС да подкрепят ЕГИ¹³,
- големият брой данни, изисквани от някои държави членки, включително понякога ЕГН, могат да разубедят гражданите да дадат своята подкрепа за ЕГИ,
- различните изисквания за предоставяне на данни от различните държави членки правят трудно организирането от организаторите на събирането, особено на хартия. Отчита се, че съществуват 13 различни формуляра (изискващи различни лични данни) в употреба от отделните държави членки.

След 2012 г. Комисията нееднократно е насърчавала държавите членки да опростят изискванията си. Няколко държави членки вече са отговорили положително на исканията на Комисията за опростяване. Изменение на приложение III, което е в сила от 2013 г., съдържа изменения, предложени от Испания, Ирландия, Франция, Люксембург, Нидерландия и Словения. По-специално Нидерландия предоставя възможността за нидерландски граждани, които пребивават извън Нидерландия, да подкрепят нидерландски формуляр, а Испания е предоставила възможността на неиспански граждани на ЕС, които пребивават в Испания, да дадат подкрепа за испански формуляр, като по този начин са намалили

¹³ Това се отнася до ирландски и британски граждани, които живеят в Австрия, Чехия, Франция, Португалия, България и извън ЕС.

броя на граждани на ЕС, които са изключени от правото си да подкрепят ЕГИ. Следващо изменение, което влиза в сила през 2015 г. допълнително опростява изискванията по отношение на Латвия, Малта и Швеция. И въпреки че тези промени са допринесли за опростяване на системата, те са разгледали проблемите, описани по-горе във връзка със защитата на лични данни, само в ограничена степен.

Във връзка с проверката на изявленията за подкрепа от страна на държавите членки в работния документ относно ЕГИ се посочва, че за да се гарантират законността и достоверността на ЕГИ, трябва да се гарантира проверка на изявленията за подкрепа, представени от поддръжниците. Обаче механизмът за проверка трябва да остане пропорционален на естеството на инструмента и не трябва да поражда прекомерна тежест за държавите членки. Регламент (ЕС) 211/2011 предвижда, че държавите членки извършват проверка на изявленията за подкрепа въз основа на подходящи проверки, в съответствие с националното право и практика, и че за целите на проверката на изявленията за подкрепа не се изисква удостоверяване на подписите (член 8). Проверките могат да са основани на метода на случайната извадка (съображение 18). Регламент (ЕС) 211/2011 също така посочва, че само личните данни на поддръжниците, които са нужни за проверката от страна на държавата членка, ще се събират.

Тези разпоредби се предназначени да оставят известна гъвкавост на държавите членки, за да могат да се използват съществуващи процедури на национално равнище, като следователно се ограничи административната тежест.

Това обаче е довело до положение, при което обхватът на данните, искани от поддръжниците, и на последващия процес на проверка се различават в отделните държави членки¹⁴. По-специално, въпреки че това не се предвижда от Регламент (ЕС) 211/2011, някои държави членки искат лични данни от поддръжниците, които не са строго нужни за проверката на изявлението за подкрепа и които на практика не се проверяват. Някои държави членки дори изглежда, че изискват допълнителни данни, за да предотвратят евентуална „имперсонификация“.

Преди да се анализират различните възможности за опростяване на изискваните от поддръжниците лични данни, трябва да се изясни

¹⁴ Вж. Study on data requirements for the European Citizens' Initiative.

какъв следва да е обхватът на проверката на изявленията за подкрепа от държавите членки.

С оглед на естеството на ЕГИ изглежда пропорционално да се приеме, че данните, предоставяни от поддръжниците, следва да позволяват на държавите членки да:

- идентифицират поддръжника в съответната база данни/регистър,
- проверят годността на поддръжника, т. е. дали е гражданин на ЕС и дали е навършил минималната изискуема възраст,
- проверят, че поддръжникът е предоставил подкрепата си само веднъж и то в рамките на периода на събиране на подкрепа от съответната ЕГИ.

До момента на изследването не са докладвани случаи на съществени измами. Така че изследването прави извод, че действащият подход за проверка на данните е добре замислен в сравнение с аналогични инструменти на регионално и национално равнище.

Следователно предложението на Комисията за нов регламент за ЕГИ не предвижда никакви промени в обхвата на проверката, която се извършва от отделните държави членки и така целта за събиране на лични данни от поддръжниците остава същата.

Във връзка с изискванията за лични данни от поддръжниците в работния документ относно ЕГИ се изтъква, че наистина при действието на Регламент (ЕС) 211/2011 предоставените лични данни от поддръжниците в отделните държави членки са различават за всяка отделна държава членка, което води до сложна процедура за организаторите, когато събират изявления за подкрепа, особена на хартиен носител. Всички заинтересовани лица с малки изключения са заявили становището, че в много от държавите членки се изисква от поддръжниците да предоставят твърде много данни. По-специално, както се посочва в изследването¹⁵, десет държави членки използват по-малко лични данни за проверката, отколкото се изисква да предоставят поддръжниците. Като се отчита, че данните следва да са ограничени до необходимите за идентифицирането на даден човек сред населението и да се провери съответната възраст и гражданство, изглежда ясно, и особено в онези държави членки, в които се изисква предоставянето на ЕГН/номер на документ за самоличност, че държавите членки изискват повече данни, отколкото са им нужни.

¹⁵ Вж. Study on data requirements for the European Citizens' Initiative.

Въз основа на уникалния номер на ЕГН/на документа за самоличност, държавите членки следва да могат да идентифицират дадено лице в съответния регистър, както и да проверят всички необходими данни с оглед на годността на далото подкрепа за ЕГИ лице.

Изследването относно изискванията за данни на поддръжниците (Study on signatories' data requirements) също така показва и че трябва да се отдаде висок приоритет на опасността от намалено участие в ЕГИ поради изисквани твърде много лични данни. Обаче в това изследване не се установява статистическа значителна причинна връзка между намаляването на изискванията за предоставяне на данни и нарастване на участието в ЕГИ, въпреки че подобни догадки могат да се направят въз основа на наличната литература и консултирането на заинтересованите лица.

Що се отнася до чувствителността на предоставянето на някои видове данни, едно от заключенията на изследването е, че заинтересованите лица в повечето държави членки (21 държави членки) нямат реални тревоги относно чувствителността на изискванията за данни на поддръжниците. Обаче там, където са изразени тревоги, те основно се отнасят до предоставянето на лични ЕГН-та или номера на документи за самоличност. По-общо въпросът за чувствителността изглежда, че се отнася по-скоро до доверието в образуването, което събира данните, отколкото до естеството на данните. Равнището на доверие (по отношение на обществените органи и организаторите на ЕГИ) варира в отделните държави. Също така от резултатите от обществената консултация изглежда, че чувствителността от предоставянето на определени данни варира в отделните държави членки.

Изследването също така подчертава, че за ЕГИ се изискват повече данни, отколкото за сходни инструменти на национално или местно равнище, следователно се поставя под въпрос пропорционалността на изискваните данни с потенциалния изход от една ЕГИ.

Сравнението с останалите сходни инструменти показва, че едно от основните предимства на ЕГИ е, че позволява на гражданите да предоставят подкрепа онлайн и на хартиен носител. При все че могат да бъдат използвани различни механизми, за да се опосредства подкрепата онлайн и проверката на такава подкрепа при минимизиране на изискваните данни, съществува необходимост да се рационализират данните, които трябва да се предоставят от поддръжниците и които ще се прилагат към предоставените на хартиен носител изявления за подкрепа.

Няколко подхода за рационализирането на тези данни са анализирани като част от изследването с основната цел:

- да се опростят и доколкото е възможно – да се хармонизират изискванията за данни, които предоставят поддръжниците, като тези изисквания станат по-пропорционални на естеството на ЕГИ,
- да се гарантира, че всички имащи право граждани на ЕС могат да подкрепят една ЕГИ,
- да се гарантира адекватен процес на проверка с минимална тежест за държавите членки,
- да се гарантира защитата на личните данни на поддръжниците.

В Работния документ на следващо място се разяснява необходимостта от държавите членки да се изисква да проверяват изявленията за подкрепа на своите граждани, като гарантират, че всички имащи право граждани на ЕС могат да подкрепят една ЕГИ. За тази цел е необходимо всички поддръжници да предоставят своето гражданство, за да бъдат предоставени техните изявления за проверка от съответните национални органи.

В работния документ на Комисията се отбелязва, че с оглед на целите, които следва да се постигнат, и въз основа на наличната информация относно процеса на проверка в отделните държави членки, включително регистрите, използвани за проверката на данните, както и информацията, която се съдържа в тези регистри, съществуват два основни подхода:

Подход 1: от всички поддръжници се изисква да предоставят еднакви данни, въз основа на най-общия набор от данни, налични в използваните за проверката регистри:

- Име, фамилия, дата на раждане и адрес,

Подход 2: в зависимост от държавите членки, поддръжниците следва да представят или:

- а) Име, фамилия, дата на раждане и адрес
или
- б) име, фамилия и четирите последни цифри от ЕГН/номер на документ за самоличност – при този подход възрастта се проверява въз основа на информация, налична в регистъра за проверката.

И при двата подхода значително се намалява количеството лични данни, които се събират в контекста на ЕГИ, и следователно се допринася

за постигане на целите да се направят изискванията за данни по-пропорционални спрямо изхода от ЕГИ, като се подпомага защитата на личните данни на поддръжниците и следователно се намаляват евентуалните проблеми с отговорността на организаторите.

При подход 1 има няколко допълнителни предимства:

- гарантира се, че всички граждани предоставят точно еднакви данни,
- изисква се проста информация от гражданите, тоест не е необходимо да се предоставят данни за техния документ за самоличност, когато предоставят подкрепа за ЕГИ. Освен това предоставянето на такава информация по принцип се приема като по-малко чувствителна, отколкото предоставянето на ЕГН/номер на документ за самоличност.

Същевременно във връзка с подход 1 се посочват и няколко недостатъка:

Данни за адреса не се изискват в 12 държави членки. Изглежда, че поради различни причини адресите не винаги са достоверни данни в регистрите на населението. Не винаги те се осъвременяват редовно, особено в онези държави, където не се изисква от гражданите да декларират промяна на адреса си пред органите. Освен това онези граждани, които живеят извън държавата на гражданството си, също могат да имат своя регистриран адрес при своите национални органи. Проверка, извършена въз основа на адреса в тези държави, би могла да доведе до обявяване на невалидни на изявления за подкрепа, които би следвало да се обявят за валидни, ако регистрите съдържаха осъвременена информация относно адреса на гражданите. Следователно, адресът не трябва да се използва от тези държави за проверка и вместо това проверката може да се основава на имената и на датите на раждане на поддръжниците. Обаче, имената и датите на раждане може да не са достатъчни в някои случаи, за да се идентифицира като уникален даден гражданин в регистъра. Освен това в някои държави адресът се разглежда като особено чувствителни данни. По време на обществената консултация на въпроса кои данни гражданите не са склонни да предоставят при изразяването на подкрепа за ЕГИ, повече от 28 % от отговорилите лица споменават адреса. Адресът се приема като равняващ се или по-чувствителен от ЕГН-то или номера на документ за самоличност в девет държави (осем от които изискват подобен номер).

Този набор от данни се приема и за прекомерно изискване за предоставяне на данни за онези държави членки (б), които изискват само имена и ЕГН/номер на документ за самоличност – които са най-често използваните данни. Не на последно място, отчита се и че този подход би могъл да повиши административната тежест за онези държави членки, които използват вече ЕГН/номер на документ за самоличност като основа за своята проверка.

При сравнение с подход 1, подход 2 предоставя процес за по-достоверна проверка в онези държави, в които адресите не могат да се използват и следователно гарантира по-съпоставимо равнище на проверка във всички държави. Освен това този подход гарантира, че няма да има нарастване на броя данни, изисквани във всички държави членки (освен Финландия, която изисква само държавата на постоянно пребиваване, а не целия адрес).

При този подход също така по-добре се вземат предвид всякакви чувствителни въпроси на национално равнище (т. е. в зависимост от държавата членка предоставянето на адреса се приема за по-чувствително, отколкото предоставянето на последните четири цифри от ЕГН/номер на документ за самоличност. Този втори подход се доближава повече до действащата съгласно Регламент (ЕС) 211/2011 система, при която някои от държавите изискват ЕГН/номер на документ за самоличност, а други – не и следователно този подход навярно ще създаде по-малка административна тежест, отколкото подход 1 за държавите членки при адаптирането на техните процеси на проверка.

Като недостатък на подход 2 може да се отбележи, че се предлага подход, който не е напълно хармонизиран за всички държави членки, въпреки че двата набора от данни предоставят относително прост подход. Тази възможност освен това поддържа възможността да се предоставя само част от ЕГН/номер на документ за самоличност, което също се счита за чувствителни данни от много от гражданите (близо 35 % от отговорилите лица в обществената консултация), въпреки че това се приема за по-малко чувствително, отколкото предоставянето на целия номер (близо 50 % от отговорилите). Опасностите във връзка с оповестяване на тези частични номера също значително намаляват при сравнение с оповестяване на целите номера. Обаче следва да се отбележи, че при предоставяне само на последните четири номера, а не на целия номер, е възможно да се

допуснат повече грешки от гражданите при попълване на информацията, което може да увеличи тежестта за държавите членки при извършване на процеса на проверка.

Като цяло предпочитан е подход 2, като се има предвид, че с него значително ще се опростят данните, които поддръжниците следва да предоставят. Този подход би улеснил събирането от страна на организаторите, които ще трябва да използват само два вида формуляри, вместо наличните 13 формуляра съгласно Регламент (ЕС) 211/2011, а също това би намалило нежеланието на гражданите да предоставят своите лични данни. Това би намалило и количеството на данни, за които организаторите носят отговорност. Накрая, при сравнение с подход 1, така би се гарантирало по-адекватен процес на проверка, при който се препятства ненужното обезсилване на изявления за подкрепа и същевременно се създава по-малка административна тежест за държавите членки.

Предложението на Комисията следователно указва, че държавите членки ще си избират формата, която им дава възможност да извършат процеса на проверка по подходящ начин (с оглед на това дали могат да проверяват адреса на поддръжниците или не), както и при отчитане на предпочитанието на национално равнище във връзка с чувствителността на предоставянето на определени данни. Държавите членки следва да уведомят Комисията за своя избор поне шест месеца преди влизането в сила на Регламент (ЕС) 2019/788, така че Комисията да може да публикува тази информация в регистъра на ЕГИ и да може да конфигурира централната система за събиране на подписи онлайн и съответно сметките на организаторите преди датата на която Регламент (ЕС) 2019/788 започва да се прилага.

В обобщение относно защитата на личните данни в Работния документ на Комисията се посочва, че гарантирането на подходящото равнище на защита на личните данни е значим аспект от изпълнението на ЕГИ, като се има предвид потенциалното количество лични данни, които се събират и обработват в този контекст.

Предложението за регламент за ЕГИ (Регламент (ЕС) 2019/788)¹⁶ съдържа някои нови разпоредби относно въпросите във връзка със защитата на лични данни, които се фокусират върху три аспекта:

¹⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гражданска инициатива COM/2017/0482 final – 2017/0220 (COD).

- техническо адаптиране
 - (i) замяна на позоваванията на Директива 95/46/ЕО с позовавания на Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните), новата относима европейска правна рамка, която влезе в сила на 25 май 2018 г. и
 - (ii) предоставяне на специфични позовавания що се отнася до обработването, което ще се извършва от Комисията в контекста на централната онлайн система за събиране, основано на Регламент (ЕС) 45/2001, по-специално при заявлението за поверителност на изявлението за подкрепа;
- някои разяснения и приспособявания, основани на опита от изпълнението на Регламент (ЕС) № 211/2011:
 - (i) фактът, че представителят на гражданския комитет (понастоящем групата на организаторите) – или юридическото образувание, ако е приложимо – ще се приема за контролор на данни; и
 - (ii) преразглеждането на периодите на задържане, по-специално след обратната връзка, получена от държавите членки, включително че периодът за унищожаването на данните в някои случаи е твърде кратък, в случай на информация за евентуални съдебни производства във връзка с резултатите от процедурата на проверка от компетентните национални органи;
- добавяне на набор от специфични разпоредби по отношение на събирането на имейл адреси, което с оглед на различната цел на събирането и различните изискуеми периоди на съхранение не може да се подчинява на еднакви правила като събирането на лични данни като част от изявлението за подкрепа.

Влизането в сила на 25 май 2018 г. на Общия регламент относно защитата на данните има по-специално следните ефекти за регламента относно ЕГИ:

- вече не се изисква уведомлението на компетентните органи за защита на данните от организаторите преди да започне събирането на изявления за подкрепа (когато това се изискваше).

В случай че събраните данни следва да се разглеждат като специална категория данни (лични данни, които разкриват расов или етнически произход, политически пристрастия, религиозни или философски вярвания или членство в синдикат), преди да обработват данните организаторите следва да:

- определят служител по защитата на данните и да публикуват подробности за връзка с него, както и да съобщят за него на съответния надзорен орган;
- извършат оценка на въздействието на защитата на данни, в която обясняват контекста и описват предвидената обработка на данни, опасностите и мерките, които ще бъдат предприети за справяне с подобни опасности;
- се консултират със съответния надзорен орган, ако са налице високи рискове, които не са смекчени.

Комисията има за задача да повиши осведомеността относно Общия регламент относно защитата на данните и да предостави разяснения на организаторите преди влизането в сила на Регламент (ЕС) 2019/788.

В контекста на предложението, ако събраните данни се разглеждат като специална категория данни, организаторите ще следва да изпълняват посочените по-горе изисквания, в случай че събират изявления на хартия или чрез индивидуална онлайн система за събиране. От тях няма да се изисква това, ако събират онлайн изявления с използване на централната онлайн система за събиране, управлявана от Комисията (и в който случай Комисията ще бъде контролор на данни).

След този подробен анализ в Предложението на Комисията за Регламент (ЕС) 2019/788 се посочва, че Комисията е стартирала няколко технически изследвания, за да анализира предизвикателства и въпроси като системите за събиране на изявления за подкрепа за ЕГИ онлайн и опростяването на изискванията, свързани с данните за поддръжниците. Комисията освен това посочва и че предложението е напълно съгласувано с реформата на правилата за защита на личните данни и приемането през 2016 г. на Регламент (ЕС) № 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните). Общият регламент относно защитата на данните се прилага изцяло за обработката на лични данни по силата на Регламента относно гражданската инициатива от организаторите и националните органи на

държавите членки и в него се предвиждат специфични отговорности за защита на личните данни, събрани за европейската гражданска инициатива. Същевременно с предложението се гарантира приложимостта на [Регламент (ЕО) № 45/2001¹⁷] относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Съюза, който се прилага за обработването на лични данни от Комисията съгласно този регламент.

По същия начин по отношение на конкретните правила за централната система за събиране на изявления за подкрепа за ЕГИ онлайн, предложението позволява, наред с другото, да се вземе предвид Регламент (ЕС) № 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар¹⁸. Ускоряването на внедряването на eIDAS услуги, включително електронна идентификация и електронен подпис, е една от основните цели на Плана за действие на ЕС за електронно управление за периода 2016–2020 г.¹⁹ в рамките на Стратегията за цифров единен пазар за Европа (ЦЕП)²⁰.

Освен това в предложението на Комисията неколккратно се споменава опростяването на изискванията за предоставяне на лични данни, както и че от всяко лице, което подписва изявление за подкрепа, се изисква да предоставя само личните данни, посочени в приложение III. Също така се посочва, че в предложението член 18 от новия регламент се предвижда, че Регламент (ЕС) № 2016/679 се прилага за обработването на лични данни съгласно регламента за ЕГИ. Представителят на групата на организаторите или в зависимост от случая правният субект, учреден за целите на управлението на инициативата, както и компетентните органи на държавите членки са администраторът/-ите на данни по смисъла

¹⁷ Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.1.2001 г., 1–22).

¹⁸ Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ L 257, 28.8.2014 г., 73–114).

¹⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016–2020 г. Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението“, COM(2016)0179 final.

²⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Стратегия за цифров единен пазар за Европа, COM(2015) 192 final.

на Регламент (ЕС) № 2016/679. В него се предвижда също така набор от изисквания за защитата на лични данни, включително крайните срокове за унищожаването на изявленията за подкрепа от страна на групата на организаторите, Комисията и компетентните органи в държавите членки.

В хода на обикновената законодателна процедура настъпва изменение в тази посока, като окончателната уредба съгласно Регламент (ЕС) 2019/788 се съдържа в разпоредбата на член 19, озаглавен „Защита на личните данни“.