

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie mandatu negocjacyjnego do zawarcia umowy międzynarodowej w sprawie wymiany danych osobowych między Europolem a nowozelandzkimi organami ścigania

(Pełny tekst niniejszej opinii jest dostępny w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej na stronie internetowej EIOD www.edps.europa.eu)

(2020/C 182/08)

W dniu 30 października 2019 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Nową Zelandią dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europolem) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Nowej Zelandii. Celem planowanej umowy jest ustanowienie podstawy prawnej dla przekazywania danych osobowych między Europolem a właściwymi organami w Nowej Zelandii, odpowiednio, aby wesprzeć i wzmocnić ich działania i wzajemną współpracę w zapobieganiu poważnej przestępczości transgranicznej i terroryzmowi i w zwalczaniu ich, przy jednoczesnym zapewnieniu stosownych zabezpieczeń w zakresie ochrony prywatności, danych osobowych i innych podstawowych praw i wolności osób fizycznych.

Przekazywanie danych osobowych zgromadzonych w ramach postępowań przygotowawczych i dalej przetwarzanych przez Europol w celu generowania kryminalnych doniesień wywiadowczych może mieć istotny wpływ na życie poszczególnych osób fizycznych. Z tego względu umowa międzynarodowa musi zapewnić, aby ograniczenia prawa do prywatności i ochrony danych w odniesieniu do zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu miały zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne.

EIOD zauważa, że Nowa Zelandia dysponuje dobrze ugruntowanymi przepisami krajowymi dotyczącymi ochrony danych oraz niezależnym organem ochrony danych właściwym do nadzorowania także organów ścigania. Ponadto docenia on fakt, że Komisja włączyła do proponowanego mandatu negocjacyjnego z Nową Zelandią szereg szczegółowych zaleceń sformułowanych już przez EIOD w jego opinii 2/2018 w sprawie ośmiu mandatów negocjacyjnych do zawierania umów międzynarodowych pozwalających na wymianę danych między Europolem i państwami trzecimi.

W związku z tym celem zaleceń zawartych w niniejszej opinii jest wyjaśnienie i – w razie konieczności – dalsze opracowanie zabezpieczeń i mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do ochrony danych osobowych, z uwzględnieniem szczególnego kontekstu Nowej Zelandii. W tym celu EIOD zaleca, co następuje:

- decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań zgodnie z art. 218 TFUE powinna zawierać odniesienie nie tylko do proceduralnej podstawy prawnej, lecz także do odpowiedniej materialnej podstawy prawnej, w tym do art. 16 TFUE,
- zgodnie z zasadą celowości planowana umowa powinna zawierać wyraźnie określony wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dane osobowe mogą być wymieniane,
- z uwagi na praktyczne wprowadzanie w życie zasady ograniczenia przechowywania przyszła umowa powinna przewidywać w szczególności okresowy przegląd konieczności przechowywania przekazanych danych osobowych,
- z uwagi na znaczenie prawa do informacji w celu wykonywania innych praw do ochrony danych umowa powinna zawierać jasne i szczegółowe przepisy dotyczące informacji, które należy przekazać osobom, których dane dotyczą.

Wreszcie EIOD oczekuje, że projekt umowy zostanie z nim skonsultowany na późniejszych etapach finalizacji zgodnie z art. 42 rozporządzenia (UE) 2018/1725. W trakcie negocjacji pozostaje on do dyspozycji w celu zapewnienia doradztwa na późniejszych etapach.

1. Wprowadzenie i kontekst

1. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującym i uchylającym decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW ⁽¹⁾ (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie Europolu”) ustanawia się szczegółowe zasady dotyczące przekazywania danych przez Europol poza UE. W art. 25 ust. 1 tego rozporządzenia wymieniono szereg podstaw prawnych, w oparciu o które Europol może zgodnie z prawem przekazywać dane organom państw trzecich. Jednym z rozwiązań jest decyzja Komisji stwierdzająca odpowiedni stopień ochrony zgodnie z art. 36 dyrektywy (UE) 2016/680, w której stwierdza się, że państwo trzecie, do którego Europol przekazuje dane, zapewnia odpowiedni stopień ochrony. Z uwagi na to, iż dotąd nie wydano takiej decyzji stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony, inną możliwością dla Europolu w zakresie regularnego przekazywania danych do państwa trzeciego byłoby zawarcie wiążącej umowy międzynarodowej między UE a przyjmującym państwem trzecim odwołującej się do odpowiednich zabezpieczeń w odniesieniu do ochrony prywatności i innych podstawowych praw i wolności osób fizycznych.
2. Obecnie nie istnieją żadne podstawy prawne dla regularnej i usystematyzowanej wymiany danych osobowych między Europolem a nowozelandzkimi organami ścigania. W kwietniu 2019 r. Europol i policja Nowej Zelandii podpisały robocze porozumienie. Porozumienie to zapewnia ramy usystematyzowanej współpracy na poziomie strategicznym, obejmującej bezpieczną linię umożliwiającą bezpośrednią bezpieczną komunikację, a Nowa Zelandia oddelegowała do Europolu urzędnika łącznikowego. Nie stanowi ono jednak podstawy prawnej dla wymiany danych osobowych.
3. Komisja uważa za konieczne dodanie Nowej Zelandii jako państwa priorytetowego, z którym należy podjąć negocjacje w perspektywie krótkoterminowej w świetle strategii politycznej przedstawionej w Europejskiej agendzie bezpieczeństwa ⁽²⁾, konkluzjach Rady dotyczących działań zewnętrznych UE na rzecz zwalczania terroryzmu ⁽³⁾, globalnej strategii ⁽⁴⁾ i potrzeb operacyjnych organów ścigania w całej UE. Komisja podkreśla, że potencjalne korzyści płynące ze ściślejszej współpracy w tym obszarze zostały również wykazane w drodze działań następczych po zamachach na meczety w Christchurch w marcu 2019 r. Nowa Zelandia złożyła w tej sprawie formalny wniosek w dniu 23 sierpnia 2019 r.
4. W dniu 30 października 2019 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Nową Zelandią dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europolem) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Nowej Zelandii ⁽⁵⁾ (zwane dalej „zaleceniem”). W załączniku do zalecenia (zwanym dalej „załącznikiem”) określono wytyczne negocjacyjne Rady dla Komisji, tj. cele, która powinna ona osiągnąć w imieniu UE w trakcie negocjacji.
5. Celem planowanej umowy jest ustanowienie podstawy prawnej dla przekazywania danych osobowych między Europolem a właściwymi organami w Nowej Zelandii, odpowiednio, aby wesprzeć i wzmocnić działania podejmowane przez właściwe organy tego państwa i państw członkowskich oraz wesprzeć i zacieśnić ich wzajemną współpracę w zapobieganiu poważnej przestępczości transgranicznej i terroryzmowi i w zwalczaniu ich, przy jednoczesnym zapewnieniu stosownych zabezpieczeń w zakresie ochrony prywatności, danych osobowych i podstawowych praw i wolności osób fizycznych ⁽⁶⁾.
6. Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 Komisja konsultuje się z EIOD po przyjęciu wniosku dotyczącego zalecenia przedłożonego Radzie zgodnie z art. 218 TFUE, w przypadku gdy ma to wpływ na ochronę praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych.
7. Ponadto motyw 35 rozporządzenia w sprawie Europolu stanowi, że „[w] stosownych przypadkach i zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1725 Komisja powinna mieć możliwość zasięgnięcia opinii EIOD przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie umowy międzynarodowej między UE i państwem trzecim i podczas trwania takich negocjacji, aby umożliwić wymianę danych między Europolem a organami tego państwa trzeciego”.
8. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja Europejska zasięgnęła jego opinii w sprawie zalecenia i oczekuje, że odniesienie do tej opinii zostanie uwzględnione w preambule do decyzji Rady. Niniejsza opinia nie powoduje uszczerbku dla wszelkich dodatkowych uwag, jakie EIOD może formułować na podstawie kolejnych dostępnych informacji na późniejszym etapie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53.

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ Dokument Rady 10384/17 z dnia 19 czerwca 2017 r.

⁽⁴⁾ Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa – globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej <http://europa.eu/globalstrategy/en>

⁽⁵⁾ COM(2019) 551 final.

⁽⁶⁾ Zob. wytyczna nr 1 załącznika.

4. Wnioski

27. Przekazywanie danych osobowych zgromadzonych w ramach postępowań przygotowawczych i dalej przetwarzanych przez Europol w celu generowania kryminalnych doniesień wywiadowczych może mieć istotny wpływ na życie poszczególnych osób fizycznych, ponieważ może ono być wykorzystywane w postępowaniach karnych w państwie przyjmującym zgodnie z jego przepisami krajowymi. Z tego względu umowa międzynarodowa musi zapewnić, aby ograniczenia prawa do prywatności i ochrony danych w odniesieniu do zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu miały zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne.
28. EIOD z zadowoleniem przyjmuje cel mandatu negocjacyjnego, jakim jest zapewnienie poszanowania praw podstawowych i przestrzeganie zasad uznanych w Karcie, w szczególności prawa do [poszanowania] życia prywatnego i rodzinnego, uznanego w art. 7 Karty, prawa do ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 8 Karty, oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, o którym mowa w art. 47 Karty. Ponadto EIOD docenia fakt, że Komisja włączyła do proponowanego mandatu negocjacyjnego z Nową Zelandią szereg szczegółowych zaleceń sformułowanych już przez EIOD w jego opinii 2/2018 w sprawie ośmiu mandatów negocjacyjnych do zawierania umów międzynarodowych pozwalających na wymianę danych między Europolem i państwami trzecimi.
29. Zalecenia EIOD zawarte w niniejszej opinii mają na celu wyjaśnienie i – w stosownych przypadkach – dalsze opracowanie zabezpieczeń i mechanizmów kontrolnych w ramach przyszłej umowy w odniesieniu do ochrony danych osobowych w szczególnym kontekście Nowej Zelandii. Zalecenia te pozostają bez uszczerbku dla wszelkich dodatkowych zaleceń, jakie EIOD może formułować na podstawie kolejnych dostępnych informacji w trakcie negocjacji.
30. W tym celu EIOD zajmuje takie samo stanowisko, jakie zostało wyrażone w poprzednich opiniach⁽⁷⁾, zgodnie z którą decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań, zgodnie z art. 218 TFUE, powinna zawierać odniesienie nie tylko do proceduralnej podstawy prawnej, lecz także do odpowiedniej materialnej podstawy prawnej, która powinna obejmować art. 16 TFUE. Następnie zgodnie z zasadą celowości przyszła umowa powinna zawierać wyraźnie określony wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dane osobowe mogą być wymieniane. Ponadto aby zapewnić praktyczne wprowadzanie w życie zasady ograniczenia przechowywania, przyszła umowa powinna przewidywać w szczególności okresowy przegląd konieczności przechowywania przekazanych danych osobowych. Wreszcie, z uwagi na szczególne znaczenie prawa do informacji w celu wykonywania innych praw do ochrony danych, EIOD podkreśla potrzebę jasnych i szczegółowych przepisów dotyczących informacji, które należy przekazać osobom, których dane dotyczą.
31. EIOD pozostaje do dyspozycji Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w celu zapewnienia doradztwa na późniejszych etapach procesu. Uwagi zawarte w niniejszej opinii nie powodują uszczerbku dla ewentualnych dodatkowych uwag, które EIOD może formułować w miarę powstawania kolejnych problemów, do których ustosunkuje się, gdy dostępne będą dalsze informacje. W tym celu EIOD oczekuje w późniejszym terminie konsultacji dotyczącej zapisów projektu umowy przed jej sfinalizowaniem.

Bruksela, dnia 31 stycznia 2020 r.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europejski Inspektor Ochrony Danych

(7) Zob. opinia EIOD 6/2019 w sprawie mandatu negocjacyjnego dotyczącego umowy między UE a Japonią o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera, opinia EIOD 2/2019 w sprawie mandatu negocjacyjnego na potrzeby zawieranej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi umowy w sprawie transgranicznego dostępu do elektronicznego materiału dowodowego i opinia EIOD 3/2019 dotycząca uczestnictwa w negocjacjach dotyczących drugiego protokołu dodatkowego do budapesztańskiej konwencji o cyberprzestępczości, dostępne na stronie internetowej https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/our-work-by-type/opinions_en