

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy i Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (Europol) i uchylającego decyzje 2009/371/WSiSW i 2005/681/WSiSW

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

(2014/C 38/03)

I. Wprowadzenie

I.1. Kontekst opinii

1. W dniu 27 marca 2013 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy i Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (Europol) i uchylającego decyzje 2009/371/WSiSW i 2005/681/WSiSW (zwany dalej „wnioskiem”). Tego samego dnia wniosek został przesłany EIOD do konsultacji, a następnie odesłany do Komisji dnia 4 kwietnia 2013 r.

2. Przed przyjęciem wniosku EIOD miał możliwość przedstawienia nieformalnych uwag. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wiele z tych uwag zostało uwzględnionych.

3. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przeprowadziła z nim konsultacje oraz że w preambule wniosku zamieszczono odniesienie do konsultacji.

4. EIOD był również konsultowany w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ustanowienia europejskiego systemu szkoleń w zakresie egzekwowania prawa, przyjętego równoległe do wniosku⁽¹⁾. EIOD powstrzyma się jednak od wydawania oddzielnej opinii w sprawie powyższego komunikatu, ponieważ ma na jego temat jedynie kilka uwag, które zostały przedstawione w części IV niniejszej opinii.

I.2. Cel wniosku

5. Wniosek został oparty na art. 88 i art. 87 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i ma następujące cele⁽²⁾:

- dostosowanie Europolu do wymogów traktatu lizbońskiego poprzez ustanowienie ram prawnych Europolu zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną,
- osiągnięcie celów programu sztokholmskiego poprzez uczynienie Europolu centrum wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich oraz poprzez stworzenie europejskich systemów szkolenia i programów wymiany dla wszystkich właściwych pracowników organów ścigania,
- nałożenie na Europol nowych obowiązków poprzez przejęcie przez Europol zadań CEPOLu i stworzenie podstawy prawnej do działania Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością,
- zapewnienie systemu ścisłej ochrony danych, w szczególności poprzez wzmocnienie struktury nadzoru,
- poprawa zarządzania Europolem poprzez dążenie do większej wydajności i dostosowanie Europolu do zasad określonych we wspólnym podejściu w sprawie agencji zdecentralizowanych UE.

EIOD pragnie podkreślić, że wniosek ma szczególnie istotne znaczenie z perspektywy przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, jest głównym powodem istnienia Europolu. W obecnym stanie rozwoju UE policyjna praca operacyjna pozostaje w zakresie kompetencji państw członkowskich. Jednak to zadanie ma w coraz większym stopniu charakter ponadgraniczny, a działania na poziomie UE umożliwiają dostarczanie, wymianę i analizę informacji.

⁽¹⁾ COM(2013) 172 final.

⁽²⁾ Uzasadnienie, część 3.

I.3. Cel opinii

6. Niniejsza opinia skupi się na tych zmianach w ramach prawnych, które w największym stopniu odnoszą się do Europolu z punktu widzenia ochrony danych. W pierwszej kolejności przeanalizowany zostanie kontekst prawny, jego rozwój i skutki dla Europolu. Następnie omówione zostaną główne zmiany, do których należą:

- nowa struktura informacyjna dla Europolu, która oznacza połączenie różnych baz danych, oraz jej skutki dla zasady ograniczenia celu,
- wzmocnienie nadzoru nad ochroną danych,
- przekazywanie i wymiana danych osobowych i innych informacji, ze szczególnym naciskiem na wymianę danych osobowych z państwami trzecimi.

7. Następnie w opinii przeanalizowane zostaną szczegółowe zapisy wniosku, ze szczególnym naciskiem na rozdział VII wniosku (art. 34–48) dotyczący zabezpieczeń ochrony danych.

V. Wnioski

Ogólne

167. EIOD podkreśla, że wniosek jest niezwykle ważny z punktu widzenia przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, jest zasadniczym powodem istnienia Europolu, a wniosek już przewiduje silną ochronę danych. Niniejsza szczegółowa opinia została przyjęta w celu dalszego wzmocnienia propozycji zawartych we wniosku.

168. EIOD zwraca uwagę na fakt, że obecna decyzja o Europolu przewiduje szeroko zakrojoną ochronę danych i uważa, że ten poziom ochrony nie powinien być obniżony niezależnie od przebiegu dyskusji na temat wniosku w sprawie dyrektywy o ochronie danych. Powyższa kwestia powinna zostać uwzględniona w motywie.

169. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek zapewnia dostosowanie Europolu do wymogów art. 88 ust. 2 TFUE, co umożliwi pełne zaangażowanie zainteresowanych instytucji UE w działania Europolu.

170. EIOD z zadowoleniem przyjmuje art. 48 wniosku, zgodnie z którym rozporządzenie (WE) nr 45/2001, w tym postanowienia dotyczące nadzoru, będzie miało pełne zastosowanie do wszystkich danych osobowych pracowników oraz do administracyjnych danych osobowych. EIOD wyraża jednak ubolewanie z powodu faktu, że Komisja nie zdecydowała się zastosować rozporządzenia (WE) nr 45/2001 do podstawowej działalności Europolu oraz ograniczyć wniosek do dodatkowych specjalnych zasad i odstępstw, które uwzględniają specyfikę działań organów ścigania. Jednocześnie EIOD zauważa, że motyw 32 preambuły wniosku wyraźnie określa konieczność wzmocnienia zasad Europolu w zakresie ochrony danych i oparcia się na zasadach stanowiących podstawę rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Wspomniane zasady są również istotnym punktem odniesienia dla niniejszej opinii.

171. EIOD zaleca umieszczenie w motywach wniosku zapisu mówiącego o tym, że nowe ramy prawne dotyczące ochrony danych przez instytucje i organy UE będą miały zastosowanie do Europolu, gdy tylko zostaną przyjęte. Ponadto zastosowanie systemu ochrony danych obowiązującego instytucje i organy UE do Europolu powinno zostać określone w ramach instrumentu zastępującego rozporządzenie (WE) nr 45/2001, który został ogłoszony po raz pierwszy w 2010 r., w kontekście przeglądu pakietu dotyczącego ochrony danych. Najpóźniej od momentu przyjęcia nowych ogólnych ram prawnych, główne nowe elementy reformy ochrony danych (tj. zasada rozliczalności, ocena skutków ochrony danych, uwzględnienie ochrony prywatności już w fazie projektowania i na zasadzie domyślnej, powiadamianie o naruszeniu przepisów o ochronie danych osobowych) powinny mieć zastosowanie także do Europolu. Należy o tym również wspomnieć w motywach.

Nowa struktura informacyjna Europolu

172. EIOD rozumie potrzebę elastyczności w związku ze zmieniającym się kontekstem działania oraz w świetle wzrostu znaczenia roli Europolu. Obecna architektura informacyjna niekoniecznie stanowi punkt odniesienia na przyszłość. Ustalenie struktury informacyjnej Europolu leży w gestii prawodawcy Unii. EIOD, pełniąc dla prawodawcy Unii rolę doradcy, koncentruje się na kwestii, do jakiego stopnia wybór prawodawców jest ograniczony zasadami ochrony danych.

173. W odniesieniu do art. 24 wniosku, EIOD:

- zaleca zdefiniowanie pojęć analizy o charakterze strategicznym, tematycznym i operacyjnym, które występują we wniosku, i usunięcie możliwości przetwarzania danych osobowych na potrzeby analiz strategicznych i tematycznych, o ile nie zostanie przekonująco uzasadniona,
- w odniesieniu do art. 24 ust. 1 lit. c) zaleca jasne zdefiniowanie konkretnych celów każdej przeprowadzanej analizy operacyjnej i wprowadzenie wymogu przetwarzania wyłącznie tylko tych danych osobowych, które mają związek z konkretnym, zdefiniowanym celem,
- zaleca dodanie do wniosku następujących elementów: (i) wszystkie działania przeprowadzane przez Europol w ramach kontroli krzyżowej należy szczegółowo umotywić; (ii) odzyskiwanie danych po konsultacjach powinno zostać ograniczone do ściśle wymaganego minimum i szczegółowo umotywowane; (iii) należy zapewnić identyfikowalność wszystkich czynności związanych z kontrolą krzyżową oraz (iv) dane zebrane w określonym celu mogą być modyfikowane wyłącznie przez upoważnionych pracowników odpowiedzialnych za pierwotny cel gromadzenia danych. Byłoby to zgodne z obecną praktyką stosowaną w Europolu.

Wzmocnienie nadzoru nad ochroną danych

174. Artykuł 45 wniosku stanowi, że przewidziany we wniosku nadzór nad działalnością związaną z przetwarzaniem danych jest zadaniem, które wymaga również aktywnego udziału krajowych organów odpowiedzialnych za ochronę danych⁽¹⁾. Współpraca pomiędzy EIOD a krajowymi organami nadzorczymi ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia skutecznego nadzoru w tej dziedzinie.

175. EIOD z zadowoleniem przyjmuje art. 45 wniosku. Mowa w nim o tym, że przetwarzanie danych przez krajowe organy podlega nadzorowi w danym kraju, co podkreśla kluczową rolę krajowych organów nadzorczych. EIOD docenia również wymóg informowania EIOD przez krajowe organy nadzorcze o wszelkich działaniach, jakie podejmują w odniesieniu do Europolu.

176. EIOD z zadowoleniem przyjmuje:

- postanowienia dotyczące nadzoru, które tworzą silną architekturę nadzoru przetwarzania danych. Uwzględnia ona obowiązki na szczeblu krajowym i UE, przewiduje też ustanowienie systemu koordynacji wszystkich zaangażowanych organów odpowiedzialnych za ochronę danych,
- uznanie we wniosku roli EIOD jako organu ustanowionego w celu nadzoru nad wszystkimi instytucjami i organami UE,
- artykuł 47 dotyczący współpracy i koordynacji działań z krajowymi organami nadzorczymi, ale zaleca umieszczenie wyjaśnienia, że współpraca obejmuje zarówno współpracę dwustronną, jak i zbiorową. W motywie należy dodatkowo zaznaczyć istotne znaczenie współpracy pomiędzy różnymi organami nadzorczymi oraz podać przykładowe sposoby na jej wzmocnienie.

Przekazywanie danych

177. EIOD proponuje umieszczenie dodatkowego zdania w art. 26 ust. 1 wniosku, w którym będzie mowa o tym, że właściwe organy w państwach członkowskich będą miały dostęp do informacji i możliwość przeszukania informacji na zasadzie ograniczonego dostępu w zakresie niezbędnym do właściwego wykonania swoich zadań. Artykuł 26 ust. 2 należy zmienić i dostosować do treści art. 27 ust. 2.

178. EIOD z zadowoleniem odnotowuje fakt, że co do zasady przekazywanie danych państwom trzecim i organizacjom międzynarodowym może mieć miejsce jedynie po zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony lub na podstawie wiążącej umowy zakładającej odpowiednie zabezpieczenia. Wiążąca umowa zagwarantuje pewność prawną oraz pełną rozliczalność Europolu z tytułu przekazywania danych. Wiążąca umowa będzie zawsze wymagana w przypadku masowego, strukturalnego i powtarzalnego przekazywania danych. EIOD rozumie jednak, że są sytuacje, w których wiążąca umowa nie może być wymagana. Tego rodzaju sytuacje powinny stanowić wyjątki i wynikać z rzeczywistej potrzeby oraz być dopuszczalne jedynie w ograniczonych przypadkach, przy czym konieczne jest wówczas zastosowanie zabezpieczeń merytorycznych i proceduralnych.

⁽¹⁾ Zob. również Uchwała nr 4 Wiosennej Konferencji Europejskich Organów Ochrony Danych (Lizbona, dnia 16–17 maja 2013 r.).

179. EIOD zdecydowanie zaleca usunięcie zapisu dotyczącego możliwości założenia przez Europol zgody państwa członkowskiego. EIOD zaleca również umieszczenie w drugim zdaniu art. 29 ust. 4 wniosku zapisu, że zgodna powinna być udzielona „przed przekazaniem” danych. Dodatkowo EIOD zaleca umieszczenie w art. 29 ustępu nakładającego na Europol obowiązek prowadzenia szczegółowej ewidencji dotyczącej przekazywania danych osobowych.

180. EIOD zaleca dodanie do wniosku klauzuli przejściowej dotyczącej obecnych umów o współpracę regulujących przekazywanie danych osobowych przez Europol. Klauzula powinna zawierać zapis dotyczący obowiązku dokonywania przeglądu umów w rozsądnym terminie w celu dostosowania ich do wymogów wniosku. Klauzulę należy umieścić w części merytorycznej wniosku i powinna ona zawierać termin maksymalnie dwóch lat od daty wejścia w życie wniosku.

181. W celu zapewnienia przejrzystości EIOD zaleca również dodanie na koniec art. 31 ust. 1 zapisu zobowiązującego Europol do publicznego udostępnienia listy wszystkich umów międzynarodowych oraz umów o współpracy podpisanych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi poprzez opublikowanie takiej listy na swojej stronie internetowej i jej regularną aktualizację.

182. EIOD zaleca dodanie w treści art. 31 ust. 2 wyraźnego zapisu niezezwalającego na stosowanie odstępstw w przypadku częstego, masowego lub strukturalnego przekazywania danych, innymi słowy w przypadku zestawów przekazów (a nie jedynie w przypadku okazjonalnego przekazywania danych).

183. EIOD zaleca umieszczenie specjalnego zapisu poświęconego przekazywaniu danych za zgodą EIOD. Tego typu zapis, który w sposób logiczny poprzedzałby zapis dotyczący odstępstw, umożliwiłby EIOD wyrażenie zgody na przekaz lub zestaw przekazów w przypadkach, w których Europol powołuje się na dodatkowe zabezpieczenia zapewniające ochronę prywatności i podstawowych praw. Ponadto zgoda udzielana byłaby przed przekazem/zestawem przekazów na okres maksymalnie jednego roku, z możliwością odnowienia.

Pozostałe rekomendacje

184. Opinia zawiera liczne inne rekomendacje mające na celu poprawienie wniosku. Poniżej wyszczególniono najważniejsze z nich:

- a) usunięcie zapisu umożliwiającego Europolowi bezpośredni dostęp do krajowych baz danych (art. 23);
- b) tam, gdzie dostęp dotyczy systemów informacyjnych UE, udzielanie dostępu wyłącznie w oparciu o system trafieniowy („hit/no hit”), tzn. pozytywną lub negatywną odpowiedź. Wszelkie informacje dotyczące trafnych odpowiedzi („hit”) byłyby przekazywane Europolowi po uzyskaniu wyraźnej zgody i zezwolenia na przekazanie danych od państwa członkowskiego (jeśli dostęp dotyczy danych dostarczonych przez państwo członkowskie), organu UE lub organizacji międzynarodowej i podlegałyby ocenie określonej w art. 35 wniosku. EIOD zaleca umieszczenie powyższych warunków w art. 23 wniosku;
- c) wzmocnienie zapisów art. 35 wniosku poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzania oceny przez państwo członkowskie przekazujące informacje. EIOD proponuje usunięcie z art. 35 ust. 1 i 2 sformułowania „w najszerszym możliwym zakresie” i wprowadzenie odpowiedniej zmiany do art. 36 ust. 4;
- d) zastąpienie przeglądu wszelkich danych osobowych wymienionych w art. 36 ust. 2 statystykami dotyczącymi tych danych dla każdego celu. Ponieważ poszczególne kategorie osób wymienionych w art. 36 ust. 1 również zasługują na szczególną uwagę, EIOD proponuje umieszczenie we wniosku statystyk dotyczących tych danych;
- e) umieszczenie we wniosku zapisu zobowiązującego Europol do opracowania przejrzystej i łatwo dostępnej polityki w sprawie przetwarzania danych osobowych i wykonywania praw osób, których dane dotyczą, w czytelnej formie, napisanej jasnym i zrozumiałym językiem. Zapis powinien również wprowadzać wymóg, aby polityka była łatwo dostępna na stronie internetowej Europolu oraz na stronach internetowych krajowych organów nadzorczych;
- f) ponieważ art. 41 nie określa jasno obowiązków wszystkich zaangażowanych stron, umieszczenie wyjaśnienia w odniesieniu do art. 41 ust. 4, że odpowiedzialność za przestrzeganie wszystkich obowiązujących zasad ochrony danych (a nie tylko „zgodności z prawem procesu przekazania danych”) leży po stronie przesyłającego dane. EIOD zaleca wprowadzenie odpowiednich zmian do art. 41;

- g) dodanie w części merytorycznej wniosku następujących zapisów: (i) ocena skutków podobna do opisanej we wnioskowanym rozporządzeniu w sprawie ochrony danych będzie dokonywana dla wszystkich czynności przetwarzania danych osobowych; (ii) zasada ochrony prywatności w fazie projektowania i na zasadzie domyślnej będzie miała zastosowanie do tworzenia lub poprawiania systemów przetwarzania danych osobowych; (iii) organ kontrolujący przyjmie politykę i wdroży odpowiednie środki w celu zapewnienia i zademonstrowania przestrzegania zasad ochrony danych oraz zapewnienia weryfikacji skuteczności powyższych środków oraz (iv) inspektor ochrony danych Europolu, a w razie konieczności organy nadzorcze, zostaną włączeni do dyskusji toczących się wokół zagadnienia przetwarzania danych osobowych.

EIOD dokonał również pewnych sugestii dotyczących komunikatu przyjętego równoległe do wniosku.

Sporządzono w Brukseli dnia 31 maja 2013 r.

Peter HUSTINX
Europejski Inspektor Ochrony Danych
