

WPROWADZENIE DO RAPORTU Z DZIAŁALNOŚCI GRUPY ROBOCZEJ DS. POLICJI I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI ZA LATA 2007-2008

Grupa Robocza ds. Policji i Wymiaru Sprawiedliwości (zwana dalej WPPJ) rozpoczęła swoją działalność w czerwcu 2007 roku pod przewodnictwem Włoch, w celu wypełnienia mandatu nadanego przez Wiosenną Konferencję Organów Ochrony Danych Osobowych, która odbyła się w maju 2007 roku na Cyprze – w celu monitorowania rozwoju ochrony danych osobowych w tzw. „Trzecim filarze”.

Raport powstanie na podstawie danych zebranych w trakcie prac WPPJ prowadzonych do lipca 2008 roku, ale odnosić się będzie również do innych inicjatyw podejmowanych w drugiej połowie tego roku. Trzy spotkania WPPJ odbyły się w 2007 roku, a 4 kolejne w 2008; od początku prac przyjęto metodę wspólnej koordynacji i aktywności polegającej na szukaniu jak najbliższych powiązań pomiędzy Europejskimi organami ochrony danych osobowych. Dwustronna współpraca pomiędzy WPPJ a WP 29 również była bardzo owocna i doprowadziła do przyjęcia wspólnej opinii dotyczącej projektu decyzji ramowej odnoszącej się do tzw. „Europejskiego PNR”.

Grupa Robocza włożyła dużo wysiłku w to, aby jej głos został usłyszany we wszystkich miejscach, poczynając od Parlamentu Europejskiego – niech mi będzie wolno przypomnieć przesłuchanie przed Komitetem „LIBE” w sprawie wspomnianego projektu decyzji -, kończąc na Radzie Europy i Komisji.

W kilku sprawach WPPJ przedstawiała propozycje rozwiązań i nie ograniczała się jedynie do określenia zasad. W ciągu ostatniego roku wysłano do instytucji europejskich wiele listów, a pięć z nich zostało podpisanych wspólnie z przedstawicielami WP 29 w celu wyjaśnienia stanowisk dotyczących inicjatyw podejmowanych na poziomie europejskim – często bez wspólnego podejścia – dotyczących współpracy policyjnej i prawnej.

Specjalna uwaga powinna zostać poświęcona pracom nad projektem decyzji ramowej o ochronie danych osobowych w III filarze, która została ostatnio przyjęta przez Radę Unii Europejskiej. Dla podkreślenia, że konieczne jest osiągnięcie zgodności z fundamentalnymi zasadami ochrony danych przyjęliśmy Deklarację, która została rozesłana do przewodniczącego Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz do odpowiednich ministrów w państwach członkowskich. Pomimo podkreślenia ważności opisywanego instrumentu, który ma wspierać ochronę danych w obszarach gdzie są one przetwarzane w coraz większym stopniu, podkreśliliśmy, że największą wadą projektu jest to, że nie

przewiduje on współpracy między organami ochrony danych a wspólnymi organami nadzorczymi.

Inną sprawą, która przyciągnęła naszą uwagę było wprowadzenie w życie przepisów traktatu z Prun, który był podstawą dla WPPJ do opracowania dwóch stanowisk.

W niektórych przypadkach zwracaliśmy się do Komisji z prośbą o rozpatrzenie konkretnych spraw informację o nich. Odnoszę się tu głównie do spraw powiązanych z tzw. „pakietem Frattiniego” oraz do propozycji zamknięcia dostępu do bazy danych Eurodac dla organizacji, które nie są odpowiedzialne za udzielanie azylu.

Myślę, że można bezpiecznie stwierdzić, że wykonana w tym czasie praca była naprawdę wspólna. Zebrane doświadczenia potwierdzają, że ochrona danych odgrywa coraz większą rolę w sprawach dotyczących III filaru oraz jednym z podstawowych sposobów zapewnienia demokracji zarówno w granicach UE jak i poza nimi. W coraz większym stopniu koniecznym jest aby światowe i Europejskie organy ochrony danych mówiły coraz bardziej jednolitym głosem i podejmowały wspólne działania na forum podejmowania decyzji i tworzenia polityki w niektórych obszarach.

Mając na uwadze przeprowadzone do tej pory prace myślę, że WPPJ stała się pomocnym narzędziem, które sprostało oczekiwaniom i wypełniło mandat nadany przez Wiosenną Konferencję na Cyprze. Było to potwierdzone przez pozytywną ocenę wyrażoną w raporcie zaprezentowanym przez WPPJ w trakcie Wiosennej Konferencji w Rzymie w 2008 roku.

Jednakże, istnieje jeszcze jedna niedoskonałość, z którą trzeba dać sobie radę – WPPJ to twór działający bardziej na zasadach dobrowolności i brak jej jest odpowiedniego wsparcia ze strony instytucji Europejskich.

W nadchodzącym roku będzie trzeba nad tym popracować. Dodatkowo należy wnieść swój poważny wkład w prace państw członkowskich i instytucji Europejskich, zwłaszcza w kontekście oczekiwanego wejścia w życie przepisów Traktatu z Lizbony.

Mamy nadzieję, że nasze wysiłki będą przynosić coraz lepsze wyniki i pozwolą na ochronę obywateli Europy w sposób konkretny i skuteczny.

Bruksela, 16 grudnia 2008

Francisco Pizzetti

Przewodniczący

GRUPA ROBOCZA DS. POLICJI I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
RAPORT Z DZIAŁALNOŚCI 2007-2008

1. Pochodzenie

Podczas spotkania na Cyprze w maju 2007 roku Europejska Konferencja Rzeczników Ochrony Danych Osobowych i Prywatności zadecydowała o nadaniu istniejącej Grupie roboczej ds. Policji mandatu do monitorowania rozwoju w obszarze stosowania prawa mając na uwadze rosnące zagrożenia dotyczące ochrony danych osób fizycznych. Decyzja ta potwierdziła międzynarodowy charakter Grupy Roboczej i pozwoliła na nawiązanie wzmożonej i skuteczniejszej współpracy pomiędzy organami akredytowanymi na Konferencji.

Już we wczesnych latach 90 stworzona została Grupa Robocza ds. Policji (PWP) we francuskim CNILu. Podstawowym zadaniem PWP było przygotowanie do wprowadzenia konwencji o Europolu, Schengen i celnej oraz uruchomienie wspólnych organów nadzorczych działających przy nich. W 1994 roku Wiosenna Konferencja Organów Ochrony Danych sformalizowała strukturę i istnienie PWP. W coraz większym stopniu jej działania koncentrowały się na III filarze i na spełnianiu roli doradczej wobec Konferencji. O ile w pierwszych latach działalności PWP korzystała z operatywności i gościnności holenderskiego organu ochrony danych i to właśnie ten organ odpowiadał za prowadzenie sekretariatu PWP o tyle w latach następnych zadecydowano, że to organ odpowiedzialny za organizację Wiosennej Konferencji prowadzić ma sekretariat PWP w roku, w którym tą Konferencję organizuje.

Stale pojawiające się nowe problemy w trzecim filarze i konieczność odpowiedniej reakcji na nie oraz na coraz to nowe inicjatywy UE i dołączone do nich projekty powoduje, że konieczne jest istnienie grupy roboczej ze stabilną strukturą organizacyjną i możliwością szybkiej reakcji na zachodzące zmiany.

Mając to na uwadze prezydencja holenderska we współpracy z francuskim organem ochrony danych zaproponowała aby w trakcie Wiosennej Konferencji na Cyprze tak przeorganizować PWP aby mogła ona działać w sposób bardziej zwarty poprzez stałą

sekretariat i przewodniczącego wybieranego na dłuższy czas oraz aby jej działalność nie polegała jedynie na składaniu rocznych raportów Europejskiej Konferencji.

2. Zadania

Konferencja Europejska udzieliła WPPJ mandatu dla sprawowania nadzoru i monitorowania zmian w sektorze policji i stosowania prawa oraz miała na celu ułatwić organom ochrony danych przeciwstawianie się wyzwaniom dotyczącym ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych. Dokładniej mówiąc, grupa robocza ma składać propozycje działań, które miałyby być podjęte przez Konferencję. Jednakże, mając na uwadze fakt, że Konferencje odbywają się w cyklu rocznym WPPJ otrzymała również mandat do występowania w imieniu Konferencji w przypadkach kiedy potrzebna jest błyskawiczna reakcja w sprawach leżących w kompetencji Grupy. Przepis ten zwiększa skuteczność działań WPPJ oraz powoduje, że jej rekomendacje i opinie są lepiej dostrzegalne, a problemy dotyczące ochrony danych obecne są na każdym etapie tworzenia prawa w zakresie policji i wymiaru sprawiedliwości.

3. Procedury

Stworzona w czasie Wiosennej Konferencji na Cyprze w maju 2007 roku WPPJ, 17 października 2007 roku przyjęła zasady postępowania. Zostały one oficjalnie przedstawione Wiosennej Konferencji w Rzymie i 17-18 kwietnia 2008 zasady te zostały jednogłośnie przyjęte. Opierając się na precedensach takich jak te powiązane z organami nadzorczymi Systemu Informacyjnego Schengen i Europolu, zostały one stworzone w taki sposób aby przyniosło to jak największe korzyści nie tylko ze względu na wysoką jakość przepisów, ale również ich aktualność. Wszystkie organy ochrony danych akredytowane przy Konferencji są członkami WPPJ z dwoma członkami dysponującymi tylko jednym głosem. Organy nie akredytowane mogą być zapraszane jako obserwatorzy, podobnie jak eksperci czy przedstawiciele innych instytucji. Przewodniczący i zastępca wybierani są przez Konferencję na dwa lata z możliwością wyboru na kolejną kadencję. Pan F. Pizzetti (włoski organ ochrony danych) wybrany został na pierwszego przewodniczącego (2007-2009), a na wiceprzewodniczącego w tym samym okresie wybrany został pan B. De Schutter (Belgia). Czekając na dopracowanie struktury WPPJ może korzystać z sekretariatu ochrony danych osobowych przy Radzie Europy oraz z uprzejmości sekretariatów krajowych organów ochrony danych osobowych.

Grupa Robocza może zostać zwołana zawsze kiedy wydarzy się coś takiego co do tyczy policji i wymiaru sprawiedliwości, co wymagałoby interwencji Grupy lub na prośbę jednej-trzeciej członków w jakiegokolwiek sprawie, co najmniej dwa razy do roku. Z powodu braku własnego budżetu spotkania zwoływane są najczęściej wspólnie z organami nadzorczymi SIS bądź Europolu ponieważ większość uczestników w obu przypadkach jest taka sama. Dla zapewnienia odpowiedniej organizacji i wygospodarowania wystarczającej ilości czasu procedury dopuszczają wybór sprawozdawców opisujących konkretne sprawy bądź to na stałe bądź ad hoc. Taka procedura zdaje się sprawnie działać zwłaszcza w przypadkach kiedy wymagana jest szybka reakcja. Natychmiast stworzono trzy podgrupy; jedna ds. rozwoju technologii, jedna ds. wprowadzania przepisów Traktatu z Prum i trzecia ds. polityki nadzoru.

4. Działania

4.1 W Radzie podejmowanie decyzji następuje na zasadzie współpracy trans-granicznej (wprowadzenie Traktatu z Prum w UE), a na majowym spotkaniu wielokrotnie podkreślono w liście do Przewodniczących komisji Wolności Obywatelskich, komitetu Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego opisano wszystkie najważniejsze punkty Rezolucji z Konferencji (wspólne stanowisko 2008-01, 27 marca 2008). Położono nacisk na to, że są to warunki wstępne i konieczne dla określenia generalnych ram ochrony danych w trzecim filarze, tak jak to zostało przewidziane w projekcie Decyzji Ramowej, która będzie najpierw dyskutowana. Wiele odniesień do stosowania przepisów krajowych bez odniesienia do praw człowieka skłania WPPJ do zwrócenia się do UE o podniesienie sprawy niezależnego nadzoru i znalezienia odpowiedniego bilansu pomiędzy stosowaniem prawa a fundamentalnymi prawami obywatelskimi. Brak jasnych reguł dotyczących przekazywania danych do państwa trzeciego został również jasno podkreślony. Stanowisko opisane w aneksie a mówiące o zasadach i standardach podkreśliło, że brak jest decyzji ramowej opisującej szeroko cały ten problem i podkreślono, że potrzebne jest stworzenie jasnego, zrozumiałego tekstu, w którym jasno będzie wynikać ograniczenie celem (opinia WPPJ z 17 października 2007).

4.2 Jeśli chodzi o projekt decyzji ramowej mówiącej o ochronie danych w trzecim filarze WPPJ podjęła natychmiastowe działania polegające na wysłaniu listów do prezydencji UE i do Komitetu LIBE opisując w nich swoje wątpliwości zwłaszcza jeśli chodzi o zakres

stosowania (tylko dla przekazywania danych do innych krajów członkowskich UE pod zasadą dostępności, tworząc różne poziomy ochrony tego samego rodzaju danych) oraz postępującego osłabienia i zlikwidowania mechanizmów wspólnego nadzoru. Punkty te zostały już wskazane w Deklaracji z Larnaki z 17 maja 2007 roku.

4.3 Sprawa danych osobowych pasażerów linii lotniczych (PNR) rozpatrywana była we współpracy z WP 29. Obie Grupy Robocze poinformowały UE o swojej gotowości do współpracy jeśli tylko przedstawione będą ostateczne propozycje.

4.4 W sprawie Eurodac, poruszono sprawę propozycji umożliwienia dostępu do danych Eurodac dla organów wymiaru sprawiedliwości. Stworzona ad-hoc podgrupa wewnątrz WPPJ opracowała stanowisko, które przesłano do Komisarza Frattiniego i do innych osób w grudniu 2007 roku. W stanowisku tym WPPJ zachęca Komisję do oceny czy nowy przepis jest konieczny. Eurodac, według WPPJ, stworzony w ramach oceny wniosków o udzielenie azylu i nie może być uważany tylko za bazę odcisków palców, które mogą być używane do innych celów. Otwarcie bazy danych dla celów stosowania prawa może narazić zwykłych ludzi szukających bezpiecznego schronienia na poważne nieprzyjemności. WPPJ sądzi, że nie ma potrzeby zmieniania Eurodac w narzędzie prowadzenia dochodzeń w sprawach kryminalnych. Odniesiono się do wspólnego stanowiska Europejskiej Konferencji Organów Ochrony Danych dotyczącego używania zasady dostępności (Cypr, 10-11 maja 2007), w którym opracowano listę dla oceny takiej propozycji.

W świetle zapewnień Komisji i Rady o ograniczeniach w używaniu danych w czasie tworzenia Eurodac WPPJ nie zauważyła, że wydarzenia te usprawiedliwiają powątpiewanie w takie zapewnienia. Ponownie podkreślono brak wspólnego nadzoru a nie opracowano narzędzi przeprowadzania oceny zgodności.

4.5 Podgrupa ds. polityki nadzoru w wymiarze sprawiedliwości otrzymała zadanie stworzenia zharmonizowanego instrumentu dla wyboru metody kontroli i inspekcji. Kontynuując prace rozpoczęte już podczas Konferencji w Budapeszcie w 2006 roku WPPJ zdecydowała we wrześniu 2007 roku o zbadaniu możliwości podniesienia efektywności nadzoru i przedstawieniu wspólnej polityki. W coraz większym stopniu mamy do czynienia z przekazywaniem danych między granicami w celach wymiaru sprawiedliwości na zasadzie dostępności co bez wątpienia powoduje inne zagrozenia dla fundamentalnych praw jednostki. Jednym z głównych celów działalności WPPJ jest więc wspieranie współpracy pomiędzy krajowymi organami ochrony danych osobowych. Stworzono formularz dla

zebrania informacji dotyczących kompetencji organów ochrony danych w państwach członkowskich, a dotyczących uprawnień nadzorczych nad organami działającymi w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Na podstawie odpowiedzi z kwestionariuszy opracowane zostanie wspólne stanowisko, które będzie podstawą do opracowania logicznych zasad ochrony danych osobowych mając na uwadze rosnącą wymianę informacji w granicach UE. Odpowiedzi pomogą również WPPJ w opracowaniu zasad współpracy pomiędzy organami ochrony danych osobowych tak, aby osoba której dane dotyczą mogła dochodzić swoich praw również w sytuacji kiedy jej dane przetwarzane są w innym państwie Europejskim.

4.6 W sprawie ochrony granic (stworzenia Europejskiego Systemu Kontroli Granic i Frontex) w czasie Wiosennej Konferencji w 2008 roku stworzono deklarację szeroko opisującą zasadność i proporcjonalność propozycji. WPPJ wspólnie z WP 29 wyraziła ubolewanie, że najpierw nie zbadano istniejących przepisów, które były wprowadzane pośpiesznie i nie są zbyt skuteczne, co stanowi podstawę do prowadzenia prac nad nowym systemem. Możemy mieć do czynienia z dążeniem do stworzenia systemu generalnego nadzoru co niosło by ze sobą ryzyko naruszenia wolności osób fizycznych. Ryzyko to jest jeszcze zwiększane poprzez stosowanie danych biometrycznych. WPPJ podkreśla, że nie wszystko co jest możliwe do zastosowania technicznie, jest również akceptowalne etycznie bądź prawnie dopuszczalne. Deklaracje skierowano do Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego i Komitetu Regionów w formie wspólnego listu WPPJ i WP 29.

5. Podsumowanie

W czasie pierwszego roku działalności na podstawie nowego mandatu WPPJ z pewnością wypełniła swoją misję. Dzięki stałej czujności podgrup, skutecznego wsparcia sekretariatu i dynamicznej działalności Przewodniczącego i jego współpracowników możliwe było szybkie reagowanie na wszystkie pojawiające się inicjatywy. Bardzo ważna była również bliska współpraca z WP 29 i EDPS, która jeszcze bardziej podkreśliła istotność naszych wspólnych działań.

Jeśli ochrona danych jest tylko generalnie przedstawiana prawodawcom w UE to zawartość i metodologia tworzenia prawa nie wypełnia wysokich standardów o które walczy WPPJ.

Aby znaleźć równowagę pomiędzy działaniem policji i wymiaru sprawiedliwości z jednej strony a uprawnionym oczekiwaniem respektowania fundamentalnych praw jednostki z drugiej należy stawić czoło wielu wyzwaniom w nadchodzących latach.