



00379/13/PL
WP 201

**Opinia 01/2013 stanowiąca dalszy wkład w dyskusję nad projektem
dyrektywy o ochronie danych osobowych przetwarzanych przez organy
policyjne i sądowe w sprawach karnych**

Przyjęta w dniu 26 lutego 2013 r.

Powyższa grupa robocza została utworzona na podstawie art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Stanowi ona niezależny organ doradczy w zakresie ochrony danych i prywatności. Jej zadania są opisane w art. 30 dyrektywy 95/46/WE i art. 15 dyrektywy 2005/58/WE.

Sekretariat grupy zapewnia dyrekcja C (Prawa Podstawowe i Obywatelstwo Unii Europejskiej) Komisji Europejskiej, Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, B-1049 Bruksela, Belgia, Biuro nr MO-59 02/013.

Strona internetowa: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

1. Wprowadzenie

W dniu 25 stycznia 2012 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący *dyrektywy w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy na potrzeby zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu takich danych* (dalej zwanej dyrektywą o ochronie danych osobowych przetwarzanych przez organy policyjne i sądowe w sprawach karnych lub dyrektywą). Wniosek przedstawiono równolegle z projektem rozporządzenia w sprawie ogólnej ochrony danych. Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski rozpoczęły swoje wewnętrzne procedury zgodnie z procesem legislacyjnym w przypadku obu instrumentów w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie całego pakietu przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Tempo debaty legislacyjnej na temat dyrektywy jest jednak powolne.

W swojej opinii z dnia 23 marca 2012 r. grupa robocza art. 29 przekazała swoją pierwszą ogólną reakcję na wniosek Komisji, w której zaznaczyła obszary budzące wątpliwości i przedstawiła do nich pewne propozycje ulepszeń.

Grupa robocza art. 29 z zadowoleniem przyjmuje tzw. „podejście pakietowe” przyjęte przez sprawozdawców Parlamentu Europejskiego w ich projektach sprawozdań do Komisji LIBE oraz wyraziła przekonanie, że wszystkie grupy polityczne będą w dalszym ciągu szczegółowo analizować wszystkie elementy pakietu i bardzo ważną kwestię zachowania spójności pomiędzy dwoma wnioskami, w celu ich dalszego udoskonalenia. Grupa robocza przyjmuje również z zadowoleniem wzmożoną debatę legislacyjną w Radzie zainicjowaną przez prezydencję cypryjską i irlandzką.

Po przekazaniu pierwszej opinii stanowiącej wkład w dyskusję na temat rozporządzenia przyjętego przez grupę roboczą art. 29 w dniu 5 października 2012 r., grupa robocza przedstawia obecnie dalsze wskazówki dotyczące pewnych konkretnych elementów proponowanej dyrektywy o ochronie danych osobowych przetwarzanych przez organy policyjne i sądowe w sprawach karnych. Pomimo iż istnieje więcej zagadnień, które mogłyby stać się przedmiotem dyskusji, na obecnym etapie negocjacji grupa robocza postanowiła skoncentrować się na czterech kwestiach, które są obecnie uznawane za najważniejsze. Elementy te obejmują wykorzystanie danych osób niebędących podejrzanymi, prawa osób, których dane dotyczą, stosowanie oceny skutków w zakresie ochrony prywatności oraz uprawnienia organów ochrony danych, zwłaszcza w odniesieniu do informacji poufnych lub niejawnych.

2. Odnośnie do wykorzystania danych osób niebędących podejrzanymi

Artykuł 5 projektu dyrektywy zobowiązuje administratorów do dokonywania jasnego rozróżniania między danymi osobowymi osób z poszczególnych kategorii i określa pięć kategorii osób, których dane dotyczą. Zgodnie z motywem 23, rozróżnienie takie jest nieodłącznie związane z przetwarzaniem danych osobowych w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Grupa robocza art. 29 podkreśla, że takie rozróżnienie jest również niezbędne do zapewnienia prawidłowego stosowania zasad odnoszących się do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 4.

Artykuł 5 wprowadza rozróżnienie pomiędzy różnymi kategoriami osób, które mają (ewentualny) bezpośredni lub pośredni związek z konkretnym przestępstwem lub konkretnymi podejrzanymi (kategorie a) do d)) oraz innymi osobami (kategoria e)). W świetle opisu powiązania z przestępstwem lub dochodzeniem osób, o których mowa w kategoriach a) do d), jest oczywiste, że osoby należące do kategorii e) można opisać jako osoby nie mające żadnych znanych powiązań z przestępstwem lub podejrzanymi, o których mowa w przypadku pozostałych kategorii.

To właśnie w odniesieniu do tej grupy osób Europejskie Organy Ochrony Danych już w 2005 r.¹ podkreśliły konieczność dokonania rozróżnienia między przetwarzaniem danych osobowych osób niebędących podejrzanymi i danymi osób powiązanych z konkretnym przestępstwem. Przetwarzanie danych osób, które nie są podejrzane o popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa (oprócz ofiar, świadków, informatorów, osób do kontaktu i współpracowników) „powinny być dozwolone pod pewnymi szczególnymi warunkami jeżeli są one bezwzględnie konieczne do zgodnego z prawem, precyzyjnie określonego i szczególnego celu”. Przetwarzanie danych powinno ponadto (zdaniem organów ochrony danych) „być ograniczone do określonego okresu czasu, a wykorzystywanie tych danych do innych celów powinno być zabronione”. Dyrektywa powinna jednocześnie jasno określać, że w stosunku do ofiar i innych stron trzecich stosowane są dodatkowe ograniczenia i środki bezpieczeństwa, jak określono w art. 5 ust. 1 lit. c) niniejszego wniosku. Przepisy prawne muszą uwzględniać fakt, iż należy rozróżniać między przetwarzaniem danych osobowych skazanych sprawców przestępstwa i ich ofiar, szczególnie w przypadku baz danych utworzonych do celów prewencyjnych oraz do celów ścigania przyszłych przestępstw.

Rozwój technik i metod egzekwowania prawa w ciągu ostatniej dekady jasno ukazuje, iż osoby należące do wszystkich tych kategorii, objętych szeroką kategorią „osób niebędących podejrzanymi”, wymagają szczególnej ochrony. Ma to miejsce szczególnie wówczas, gdy przetwarzanie danych nie następuje w związku z konkretnym dochodzeniem lub postępowaniem. Istnieje różnica między informacjami, które organy ścigania „muszą posiadać” i informacjami, które „dobrze jest mieć”.

W celu ochrony „osób niebędących podejrzanymi”, grupa robocza zdecydowanie sugeruje, aby art. 5 uzupełnić nowym art. 7a. Nowy art. 7a, zgodnie z propozycją przedstawioną poniżej, zagwarantuje, że zróżnicowanie kategorii danych nie będzie stanowiło obciążenia administracyjnego i nie będzie celem samym w sobie, pomimo iż niniejszy wniosek może zostać w ten sposób zinterpretowany. Jest on niezbędny w celu zagwarantowania, że państwa członkowskie będą przetwarzać dane „osób niebędących podejrzanymi” jedynie wtedy, gdy spełnione będą określone wymagania oraz zapewnią dodatkową ochronę w przypadku przetwarzania danych „osób niebędących podejrzanymi”. W związku z tym większy sens ma dodanie nowego przepisu w ramach art. 7, który reguluje kwestie zgodności przetwarzania danych z prawem.

Grupa robocza jest świadoma szczególnego charakteru kwestii przetwarzania danych w kontekście egzekwowania prawa i rozumie, że przetwarzanie danych „osób niebędących podejrzanymi” może być w szczególnych sytuacjach niezbędne. Wniosek bierze również pod uwagę różnorodne cele, dla których organy ścigania mogą przetwarzać dane „osób niebędących podejrzanymi” i proponuje szczególnie rygorystyczne zasady dotyczące

¹ Dokument przedstawiający stanowisko w sprawie egzekwowania prawa i wymiany informacji w UE, przyjęty na wiosennej konferencji Europejskich Organów Ochrony Danych w Krakowie (Polska) w dniach 25-26 kwietnia 2005 r.

przypadków, w których przetwarzanie nie służy celowi danego dochodzenia lub ścigania przestępstw. To właśnie w takich sytuacjach przetwarzanie danych „osób niebędących podejrzanymi” może być wykonywane jedynie wtedy, gdy jest to konieczne do zgodnego z prawem, precyzyjnie określonego i szczególnego celu, ograniczone do dokonania oceny ich przydatności dla jednej z kategorii określonej w art. 7a ust. 1 lit. a) – d) oraz ograniczone do określonego okresu czasu, a ich dalsze wykorzystywanie jest zabronione.

W celu uniknięcia dyskusji semantycznych na temat różnicy między tym co jest „konieczne” (jak jest to obecnie używane w projekcie dyrektywy) i „bezwzględnie konieczne” (jak w dokumencie przedstawiającym stanowisko z Krakowa), grupa robocza w proponowanych przez siebie zmianach użyła słowa „niezbędne”. Sformułowanie to ma odzwierciedlać potrzebę bardziej rygorystycznych warunków przetwarzania danych „osób niebędących podejrzanymi”, ze względu na brak bezpośredniego lub pośredniego związku między tymi osobami i konkretnym postępowaniem lub przestępstwem.

Proponowana poprawka do nowego artykułu

Art. 7a – poszczególne kategorie osób, których dotyczą dane

1. Państwa członkowskie gwarantują, że właściwe organy, do celów, o których mowa w art. 1 ust. 1, mogą przetwarzać dane osobowe osób należących jedynie do następujących kategorii:

- a) osoby, w stosunku do których istnieją realne podstawy by przypuszczać, że popełniły lub zamierzają popełnić przestępstwo;
- b) osoby skazane za popełnienie przestępstwa;
- c) osoby, które padły ofiarą przestępstwa lub w przypadku których określone fakty wskazują, że mogły paść ofiarą przestępstwa;
- d) osoby trzecie w stosunku do przestępstwa, takie jak osoby, które mogą być wezwane do złożenia zeznań w ramach dochodzenia dotyczącego przestępstwa lub dalszych etapów postępowania karnego lub osoby mogące dostarczyć informacji o przestępstwach lub osoby mające kontakt z jedną z osób wymienionych w lit. a) lub b) lub wspólnicy tych osób.

2. Dane osobowe osób innych niż te, o których mowa w ust. 1, mogą być przetwarzane tylko w następujących przypadkach:

- a) o ile jest to konieczne do dochodzenia lub ścigania za szczególny rodzaj przestępstwa w celu oceny przydatności danych do jednej z kategorii, o których mowa w ust. 1; lub
- b) jeżeli takie przetwarzanie jest konieczne do ukierunkowanych celów prewencyjnych lub do celów analizy kryminalnej, jeżeli, i tylko wtedy, gdy cel jest zgodny z prawem, właściwie określony i szczegółowy, a przetwarzanie jest ściśle ograniczone do oceny przydatności danych w ramach jednej z kategorii, o których mowa w ust. 1. Przetwarzanie jest przedmiotem regularnych przeglądów i odbywa się co najmniej raz na sześć miesięcy. Wszelkie dalsze użycie tych informacji jest zabronione.

3. Państwa członkowskie zapewniają, że dodatkowe ograniczenia i środki bezpieczeństwa, zgodnie z prawem krajowym, mają zastosowanie do dalszego przetwarzania danych osobowych dotyczących osób, o których mowa w ust. 1 lit. c) i d).

3. Odnosnie do praw osób, których dotyczą dane

Różne elementy przepisów o ochronie danych są zgrupowane wokół trzech głównych podmiotów: administratorów danych/osób przetwarzających dane, organów nadzoru i osób, których dane dotyczą. Co do ostatniej z wymienionych kategorii, zarówno rozporządzenie jak i dyrektywa przewidują szereg praw, z których można korzystać na żądanie, w tym prawo do informacji, prawo dostępu oraz prawo do skorygowania lub usunięcia nieprawidłowych lub nielegalnie przetworzonych danych. W rozporządzeniu takie prawa wdrożono w sposób dość liberalny, uwzględniając wiele możliwych wyjątków. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku dyrektywy, również ze względu na charakter sektora egzekwowania prawa. Całkowicie zrozumiałe jest, że policja i władze sądowe nie zawsze mogą wyjawiać sposoby przetwarzania danych oraz tego jakie dane osobowe są przechowywane w dokumentacji, ponieważ mogłoby to zagrozić toczącym się dochodzeniom.

Jednocześnie grupa robocza pragnie podkreślić, że aktualne wyjątki i ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, są zbyt ogólne. Bez dalszych wyjaśnień, w szczególności nie jest uzasadnione, aby państwa członkowskie miały prawo do wyłączania całych kategorii danych osobowych z prawa dostępu. W związku z powyższym należy skreślić art. 11 ust. 5 i art. 13 ust. 2. Grupa robocza podkreśla, że ograniczanie praw osoby, której dane dotyczą, musi być zawsze wynikiem decyzji podjętej w indywidualnym przypadku, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności wniosku. Przykładowo mogłoby to również doprowadzić do podjęcia decyzji o jedynie częściowym zakwestionowaniu wniosku. Ponadto grupa robocza podtrzymuje stanowisko, że wyjątki od praw podstawowych należy zawsze interpretować w sposób restrykcyjny.

4. Odnosnie do oceny skutków w zakresie prywatności w sektorze egzekwowania prawa

W pierwszej reakcji na projekt dyrektywy, grupa robocza zwróciła się już europejskiego prawodawcy o dodanie w dyrektywie przepisów wymagających oceny skutków w zakresie ochrony danych, w tym do procedury ustawodawczej. Ocena taka jest szczególnie istotna w dziedzinie egzekwowania prawa w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności z uwagi na zwiększone ryzyko jakie przetwarzanie to niesie dla poszczególnych osób. Grupa robocza art. 29 nie widzi znaczącej różnicy między sektorem organów ścigania oraz sektorami objętymi rozporządzeniem, w których ocena skutków w zakresie ochrony danych jest konieczna do oceny ryzyka planowanych nowych operacji przetwarzania danych. Drobiazgowe środki bezpieczeństwa w odniesieniu do danych osobowych mają ogromne znaczenie w tej dziedzinie prawa, a zatem powinny być brane pod uwagę i wprowadzane w życie przed rozpoczęciem przetwarzania danych.

Grupa robocza wyraża zatem zadowolenie z proponowanych przez sprawozdawcę Parlamentu Europejskiego poprawek 27, 28, 110 i 113, które wprowadzają wymóg przeprowadzania oceny skutków w zakresie ochrony danych dla sektora egzekwowania prawa, bardzo zbliżonego do wymogów już istniejących w rozporządzeniu. Ten ważny krok w kierunku

lepszego ochrony podstawowych praw osób, nawet w sektorze, w którym dostępna jest już duża ilość informacji, takim jak sektor egzekwowania prawa, powinien również być uwzględniony w ogólnym podejściu Rady w zakresie projektu dyrektywy.

Opinia grupy roboczej różni się jednak w jednym punkcie od opinii sprawozdawcy. Zarówno w zmienionym motywie 41, jak również art. 25 ust. 2, sprawozdawca wprowadził dla organów ochrony danych obowiązek oceny wszystkich skutków w zakresie ochrony danych, aby „zaproponować odpowiednie wnioski w celu wyeliminowania niezgodności”. Grupa robocza art. 29 uważa, że oceny skutków w zakresie ochrony danych powinny w stosownych przypadkach dokonywać organy ochrony danych.

5. Odniesienie do uprawnień organów ochrony danych

Obowiązująca obecnie decyzja ramowa dotycząca trzeciego filaru zawiera niewiele przepisów dotyczących obowiązków i uprawnień organów ochrony danych oraz ich możliwości lub zobowiązań do współpracy przy wykonywaniu swoich zadań w zakresie nadzoru i egzekwowania przepisów. W związku z tym projekt dyrektywy stanowi duży krok naprzód. Zawiera ona nie tylko przepisy dotyczące potrzeby posiadania niezależnego organu nadzorczego w przypadku wszystkich operacji przetwarzania danych, które są objęte zakresem dyrektywy, ale również specjalny rozdział dotyczący współpracy między organami ochrony danych. Grupa robocza art. 29 z zadowoleniem przyjmuje podstawową koncepcję tych przepisów.

Niestety przepisy dyrektywy są znacznie mniej precyzyjne niż te zawarte w projekcie rozporządzenia. Grupa robocza art. 29 w swojej ogólnej opinii na temat pakietu legislacyjnego zaznaczyła już potrzebę umożliwienia organom nadzoru dostępu do wszystkich pomieszczeń. Ponadto podkreśliła ona potrzebę zbliżenia do siebie przepisów zawartych w obu narzędziach, w celu zapewnienia spójności z ramami prawnymi w zakresie ochrony danych. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do wymaganej współpracy między organami ochrony danych. W przypadku gdy organy ochrony danych na terenie całej Unii Europejskiej nie mają podobnych uprawnień, ochrona praw obywateli może być znacznie utrudniona. Może to doprowadzić do sytuacji, w której jeden organ będzie uprawniony, na podstawie krajowych przepisów wykonawczych, do wejścia do pomieszczeń organu ścigania, w celu przeprowadzenia inspekcji bez uprzedniej zgody zainteresowanego organu, natomiast inny organ ochrony danych w państwie sąsiednim nie będzie posiadał takich uprawnień i w związku z tym może nie uzyskać zgody na taki dostęp.

W odniesieniu do informacji, którymi dysponują organy ochrony danych, współpraca może się okazać jeszcze trudniejsza jeżeli uprawnienia organów nie będą zharmonizowane, tak jak ma to obecnie miejsce. Z sondażu przeprowadzonego przez grupę roboczą art. 29 wynika, że niektóre organy ochrony danych, na mocy określonych przepisów prawa krajowego - w celu wypełniania swoich zadań związanych z nadzorem nad przetwarzaniem danych w obszarze egzekwowania prawa - miały dostęp do wszystkich informacji i dokumentów, których potrzebowały, bez względu na to, czy były to informacje publicznie dostępne, poufne czy niejawnne. W przypadku innych organów ochrony danych, podobnego prawa dostępu udziela się pracownikom z chwilą poświadczenia bezpieczeństwa osobowego przez odpowiednie służby wywiadowcze. Jeszcze inne organy ochrony danych nie mają dostępu do poufnych lub niejawnnych informacji.

W związku z tym, jeśli organy ochrony danych są zobowiązane do współpracy na mocy dyrektywy, bardzo ważne jest, aby wszystkie zaangażowane organy miały dostęp do tych samych informacji. W przeciwnym przypadku mogą one w danym przypadku nie mieć pełnego obrazu sytuacji i mogą dojść do innych wniosków, tym samym potencjalnie szkodząc interesom osoby, której dotyczą dane. Powołana na mocy art. 29 grupa robocza proponuje zatem określenie w dyrektywie informacji, które są dostępne dla organów ochrony danych, jeżeli informacje te są konieczne do wykonywania ich funkcji nadzorczych. Niniejszy wniosek nie zamierza obniżyć poziomów dostępu do informacji niejawnych, do jakich organy ochrony danych są obecnie uprawnione.

W bardziej ogólnym ujęciu, grupa robocza z zadowoleniem przyjmuje propozycje przedstawione przez sprawozdawcę Parlamentu Europejskiego w sprawie uprawnień organów ochrony danych i popiera bardziej szczegółowy opis proponowanych przez niego uprawnień. Poniższe poprawki należy postrzegać jako dodatek do tych wniosków.

Proponowane zmiany

Artykuł 46 – uprawnienia (ustępy, które należy dodać)

1. Państwa członkowskie gwarantują, że każdy organ nadzorczy ma uprawnienia dochodzeniowe do uzyskania od administratora danych lub osoby przetwarzającej dane dostępu do ich lokali, w tym do wszelkich urządzeń służących do przetwarzania danych i środków.
2. Państwa członkowskie gwarantują, że każdy organ nadzorczy otrzymuje wszelkie informacje i wszystkie dokumenty niezbędne do wykonywania swoich uprawnień dochodzeniowych. Żadne wymogi dochowania tajemnicy nie mogą być sprzeczne z wnioskami organów nadzoru, z wyjątkiem wymogów w zakresie tajemnicy zawodowej, o których mowa w art. 43.
3. Państwa członkowskie mogą postanowić, że do otrzymania dostępu do informacji niejawnych wymagane jest dodatkowe postępowanie sprawdzające na poziomie podobnym lub szerszym niż EU CONFIDENTIAL. W przypadku gdy przeprowadzanie dodatkowego postępowania sprawdzającego nie jest wymagane na mocy przepisów państwa członkowskiego, w którym znajduje się organ nadzorczy, musi to być uznane przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

Sporządzono w Brukseli dnia 26 lutego 2013 r.

*W imieniu Grupy Roboczej
Przewodniczący
Jacob KOHNSTAMM*