

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Europejski Urząd Policji (EUROPOL) (COM (2006) 817 wersja ostateczna)

(2007/C 255/02)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych ⁽¹⁾,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych ⁽²⁾, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek w sprawie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 wysłany Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych w dniu 20 grudnia 2006 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. UWAGI WSTĘPNE

Konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

1. Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej Europejski Urząd Policji (EUROPOL) został przesłany przez Komisję Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych z prośbą o konsultację, zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia 45/2001/WE. EIOD uważa, że niniejsza opinia powinna zostać przywołana w preambule decyzji ramowej ⁽³⁾.

Znaczenie wniosku

2. Celem niniejszego wniosku nie jest zasadnicza zmiana mandatu lub zakresu działania Europolu, ale przede wszystkim stworzenie Europolowi nowej i bardziej elastycznej podstawy prawnej. Europol powstał w roku 1995 na podstawie konwencji zawartej przez państwa członkowskie, jak określono w art. K.6 TUE (obecnie: art. 34) ⁽⁴⁾. Wadą takich konwencji z punktu widzenia elastyczności i skuteczności jest potrzeba ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, co — jak ukazują niedawne doświadczenia — może potrwać i kilka lat. W uzasadnieniu do niniejszego wniosku wykazano, że trzy protokoły zmieniające konwencję o Europolu, przyjęte w latach 2000, 2002 i 2003, do końca roku 2006 nie weszły jeszcze w życie ⁽⁵⁾.

3. Wniosek zawiera jednak również istotne zmiany, mające usprawnić funkcjonowanie Europolu w przyszłości. Przedłuża on mandat Europolu i zawiera kilka nowych przepisów, zmierzających do usprawnienia funkcjonowania Europolu w przyszłości. Z tego punktu widzenia wymiana danych między Europolem a innymi podmiotami (takimi jak organy Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej, organy państw członkowskich i państw trzecich) nabiera istotnego znaczenia. Wniosek postuluje, by Europol podjął wszelkie starania w celu zapewnienia interoperacyjności systemów przetwarzania danych Europolu z systemami państw członkowskich i organów Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej (art. 10 ust. 5 wniosku). Oprócz tego przewiduje on bezpośredni dostęp jednostek krajowych do systemu Europolu.

4. Ponadto pozycja Europolu jako organu funkcjonującego na mocy Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (trzeci filar) ma określone konsekwencje dla odnośnych przepisów o ochronie danych, ponieważ rozporządzenie (WE) nr 45/2001 dotyczy jedynie przetwarzania danych w ramach działań objętych prawem wspólnotowym i z tego powodu zasadniczo nie dotyczy przetwarzania danych przez Europol. Rozdział V wniosku zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa danych, które mogą być uznane za *lex specialis* zawierające przepisy dodatkowe w stosunku do *lex generalis*, tj. ogólnych ram prawnych w zakresie ochrony danych. Te ogólne ramy prawne dotyczące trzeciego filara nie zostały jednak jeszcze przyjęte (patrz punkty 37-40 poniżej)

5. Ostatnią kwestią, którą należy zasygnalizować, jest to, że w wyniku niektórych innych zmian pozycja Europolu będzie bardziej spójna z innymi organami Unii Europejskiej, powołanymi na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Choć nie zmienia to zasadniczo pozycji Europolu, można to postrzegać jako pierwszą, obiecującą zmianę. Europol będzie finansowany z budżetu wspólnotowego, a personel Europolu będzie objęty wspólnotowym regulaminem pracowniczym. Wzmacnia to kontrolę ze strony Parlamentu Europejskiego (ze względu na jego rolę w procedurze budżetowej) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (w sporach dotyczących budżetu oraz w kwestiach pracowniczych). EIOD będzie miał uprawnienia w zakresie przetwarzania danych osobowych odnoszących się do pracowników Wspólnoty (patrz pkt 47 poniżej).

Punkt ciężkości niniejszej opinii

6. Niniejsza opinia będzie w dalszej części dotyczyła zmian merytorycznych (o których mowa w pkt 3), odnośnych przepisów dotyczących ochrony danych (pkt 4) i coraz wyraźniejszych podobieństw między Europolem a organami wspólnotowymi (pkt 5).

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ Zgodnie z praktyką Komisji zastosowaną w innych (niedawnych) sprawach. Patrz, jako sprawa najbardziej aktualna, opinia EIOD z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wniosków dotyczących zmiany rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i przepisów wykonawczych do niego (COM (2006) 213 wersja ostateczna i SEC(2006) 866 wersja ostateczna), opublikowanych w portalu www.edps.europa.eu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 316 z 27.7.1995, str. 1.

⁽⁵⁾ Przewiduje się, że wejdą w życie w marcu/kwietniu 2007 r.

7. Opinia zwróci w szczególności uwagę na rosnące znaczenie wymiany danych między Europolem a innymi organami Unii Europejskiej; w większości przypadków wymiana ta podlega nadzorowi EIOD. W tym kontekście można przywołać konkretnie art. 22, 25 i 48 wniosku. Ze względu na złożoność sprawy pojawia się zaniepokojenie zarówno w związku z zasadą ograniczenia celu, jak i w związku z odnośnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych i nadzorem nad nią, w przypadkach gdy różne organy nadzorcze są uprawnione do nadzorowania różnych organów europejskich, w zależności od tego, na jakim filarze są one oparte. Inna kwestia dotyczy interoperacyjności systemu informacyjnego Europolu z innymi systemami informacyjnymi.

II. KONTEKST WNIOSKU

8. Środowisko legislacyjne wniosku zmienia się szybko.
9. Po pierwsze — obecny wniosek jest jednym z wielu działań legislacyjnych w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej, mających na celu ułatwienie przechowywania i wymiany danych osobowych do celów egzekwowania prawa. Niektóre z tych wniosków zostały przyjęte przez Radę — jak np. decyzja ramowa Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych —⁽¹⁾ natomiast inne wnioski są w dalszym ciągu przedmiotem procesu legislacyjnego.
10. Zasadą wiodącą tych działań legislacyjnych jest zasada dostępności, która została wprowadzona jako nowa ważna zasada prawna w programie haskim w listopadzie 2004 r. Zakłada ona, że przepływ ponad granicami wewnętrznymi UE informacji potrzebnych do walki z przestępczością powinien odbywać się bez utrudnień.
11. Zasada dostępności sama w sobie jest niewystarczająca. Potrzebne są dodatkowe środki legislacyjne, by umożliwić organom policyjnym i sądowym skuteczną wymianę informacji. W niektórych przypadkach instrument wybrany w celu ułatwienia tej wymiany polega na ustanowieniu lub usprawnieniu systemu informacyjnego na szczeblu europejskim. System informacyjny Europolu jest takim właśnie systemem. EIOD zajął się podstawowymi kwestiami dotyczącymi takich systemów w odniesieniu do systemu informacyjnego Schengen; zajmie się również niektórymi z tych kwestii w odniesieniu do omawianego obecnie wniosku. Sprawy te obejmują warunki udzielania dostępu do systemu, wzajemne powiązania i interoperacyjność oraz odnośne przepisy dotyczące ochrony danych i nadzoru nad danymi⁽²⁾.
12. Ponadto wniosek powinien być analizowany w świetle najnowszych wydarzeń, takich jak inicjatywa, przedstawiona przez niemiecką prezydencję Unii Europejskiej, by włączyć konwencję z Prüm w ramy prawne UE.

⁽¹⁾ Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 386 z 29.12.2006, str. 89).

⁽²⁾ Jest to wybór głównych kwestii poruszonych w opinii EIOD w sprawie SIS II, dokonany na podstawie ich związku z obecnie omawianym wnioskiem. Patrz: Opinia z dnia 19 października 2005 r. w sprawie trzech wniosków dotyczących systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), (COM (2005) 230 wersja ostateczna, COM (2005) 236 wersja ostateczna i COM (2005) 237 wersja ostateczna) (Dz.U. C 91 z 19.4.2006, str. 38).

13. Po drugie — ramy dla ochrony danych określone w trzecim filarze, stanowiące niezbędny warunek wymiany danych osobowych, nie zostały jeszcze (jak uprzednio powiedziano) przyjęte. Przeciwnie, negocjacje na forum Rady w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych okazały się raczej trudne. Niemiecka prezydencja Rady zapowiedziała, że zaproponowany zostanie nowy tekst⁽³⁾, zawierający pewne zasadnicze różnice w stosunku do podejścia przyjętego we wniosku Komisji.

14. Po trzecie — wniosek jest powiązany bezpośrednio z wydarzeniami związanymi z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Zakłada się, że art. III-276 Traktatu Konstytucyjnego jest istotnym krokiem w procesie, w którym — z jednej strony — stopniowo rozbudowuje się rolę i zadania Europolu, a z drugiej strony Europol jest stopniowo włączany w europejską strukturę instytucjonalną. Jak stwierdzono w uzasadnieniu do omawianego obecnie wniosku, artykuł ten zawiera wizję przyszłości Europolu. Omawiana decyzja zajmuje się pewną częścią tej wizji, zważywszy na niepewność, czy i kiedy postanowienia Traktatu Konstytucyjnego wejdą w życie.

III. ZMIANY MERYTORYCZNE

Uprawnienia i zadania Europolu

15. Art. 4 i 5 oraz załącznik I do wniosku określają mandat Europolu. Mandat ten zostaje obecnie rozszerzony na przestępstwa, które nie są ściśle związane z przestępczością zorganizowaną i które znajdują się w wykazie poważnych przestępstw zawartym w decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁽⁴⁾. Drugim rozszerzeniem roli Europolu jest to, że jego bazy danych będą obecnie zawierały informacje i dane wywiadowcze przekazane przez podmioty prywatne.
16. Co do pierwszego rozszerzenia, stanowi ono logiczny krok w rozwoju współpracy policyjnej w sprawach karnych. EIOD uznaje, że skutkuje to lepszą harmonizacją instrumentów prawnych, których celem jest ułatwienie współpracy policyjnej. Harmonizacja jest użyteczna, nie tylko dlatego, że stwarza lepsze warunki do współpracy, ale również dlatego, że zwiększa pewność prawną wśród obywateli i umożliwia skuteczniejszą kontrolę współpracy policyjnej, ponieważ zakres stosowania wszystkich instrumentów rozszerza się na tę samą kategorię przestępstw. EIOD zakłada, że to rozszerzenie mandatu zostało zaproponowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

⁽³⁾ Tego nowego tekstu można się zapewne spodziewać w marcu 2007 r.

⁽⁴⁾ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, str. 1).

17. Co do drugiego rozszerzenia — jest ono spójne z najnowszym trendem w zakresie współpracy policyjnej, zgodnie z którym coraz ważniejsze staje się wykorzystywanie do celów egzekwowania prawa danych zgromadzonych przez spółki prywatne. EIOD uznaje, że może zajść potrzeba takiego wykorzystywania. Zwłaszcza w zakresie zwalczania terroryzmu i innych poważnych przestępstw może się okazać konieczne, by organy egzekwowania prawa miały dostęp do wszelkich ważnych informacji, w tym do informacji znajdujących się w rękach podmiotów prywatnych⁽¹⁾. Jednak charakter informacji i danych wywiadowczych pochodzących od podmiotów prywatnych wymaga stosowania dodatkowych środków bezpieczeństwa, między innymi aby zapewnić dokładność tych informacji, ponieważ są to dane osobowe zgromadzone w celach gospodarczych w środowisku gospodarczym. Należy również zagwarantować, że przed przekazaniem Europolowi informacje te zostały zgromadzone i przetworzone zgodnie z prawem, na mocy przepisów krajowych wdrażających dyrektywę 95/46/WE, i że udzielenie Europolowi dostępu jest możliwe jedynie z uwzględnieniem ściśle zdefiniowanych warunków i ograniczeń: należy udzielać dostępu jedynie w indywidualnie rozpatrywanych przypadkach, w określonych celach i pod kontrolą sądową państw członkowskich⁽²⁾. W związku z powyższym EIOD proponuje zawarcie takich warunków i ograniczeń w tekście decyzji.

Art. 10 dotyczący przetwarzania informacji

18. Art. 6 konwencji o Europolu przyjmuje do przetwarzania przez Europol zgromadzonych informacji podejście restrykcyjne. Przetwarzanie to jest ograniczone od trzech elementów: systemu informacyjnego Europolu, analitycznych baz danych i systemu indeksacji. Art. 10 ust. 1 wniosku zastępuje to podejście ogólnym przepisem umożliwiającym Europolowi przetwarzanie informacji i danych wywiadowczych w zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia jego celów. Jednak art. 10 ust. 3 wniosku stwierdza, że przetwarzanie danych osobowych poza systemem informacyjnym Europolu i analitycznymi bazami danych podlega warunkom określonym decyzją Rady po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Według EIOD przepis ten został zredagowany dostatecznie precyzyjnie, by chronić uzasadnione interesy osób, których dotyczą dane. Do art. 10 ust. 3 należy dodać wymóg konsultacji, przed przyjęciem decyzji przez Radę, z organami zajmującymi się ochroną danych, jak zaproponowano w pkt 55.

19. W art. 10 ust. 2 możliwość „przetwarzania...” przez Europol „...danych osobowych do celów określenia, czy dane takie są przydatne do jego zadań” wydaje się przeczyć zasadzie proporcjonalności. Sformułowanie to jest niezbyt precyzyjne i w praktyce stwarza zagrożenie, że dane mogą być przetwarzane do wszelkich nieokreślonych celów.

⁽¹⁾ W tym względzie patrz: opinia z dnia 26 września 2005 r. na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zatrzymywania danych przetwarzanych w związku ze świadczeniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (COM (2005) 438 wersja ostateczna) (Dz.U. C 298 z 29.11.2005, str. 1).

⁽²⁾ Patrz również podobne zalecenia w opinii z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (COM (2005) 475 wersja ostateczna) (Dz.U. C 47 z 25.2.2006, str. 27).

20. EIOD rozumie potrzebę przetwarzania danych osobowych na etapie, kiedy ich przydatność do wykonywania przez Europol jego zadań nie została jeszcze stwierdzona. Należy jednak zagwarantować, że przetwarzanie danych osobowych, których przydatność nie została jeszcze oceniona, będzie ściśle ograniczone do oceny ich przydatności; że ocena ta będzie przeprowadzona w rozsądnym czasie; i że dopóki przydatność danych nie zostanie sprawdzona, nie będą one wykorzystywane do celów egzekwowania prawa. Inne rozwiązanie nie tylko naruszałoby prawa osób, których dotyczą dane, ale zakłócałoby również skuteczność egzekwowania prawa.

Z tego powodu, by zachować zgodność z zasadą proporcjonalności, EIOD proponuje dodanie do art. 10 ust. 2 przepisu nakładającego obowiązek przechowywania danych w osobnych bazach aż do ustalenia ich przydatności do określonego zadania Europolu. Poza tym czas, przez jaki te dane mogą być przetwarzane, musi być ściśle ograniczony i w żadnym razie nie może przekraczać 6 miesięcy⁽³⁾.

21. Zgodnie z art. 10 ust. 5 wniosku należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić interoperacyjność z systemami przetwarzania danych w państwach członkowskich oraz z systemami stosowanymi przez organy powiązane ze Wspólnotą i Unią. Podejście to stanowi odwrotność podejścia przyjętego w konwencji o Europolu (art. 6 ust. 2), która zabrania tworzenia odsyłaczy do innych zautomatyzowanych systemów przetwarzania.

22. W uwagach odnośnie do komunikatu Komisji w sprawie interoperacyjności europejskich baz danych⁽⁴⁾ EIOD sprzeciwił się pogładowi, że interoperacyjność jest przede wszystkim pojęciem technicznym. Jeżeli bazy danych staną się interoperacyjne — co oznacza, że możliwy będzie dostęp do danych i ich wymiana — pojawi się presja, by korzystać z tej możliwości. Stwarza to specyficzne zagrożenia związane z zasadą ograniczenia celu, ponieważ dane mogą z łatwością być wykorzystywane do innych celów niż do celu ich gromadzenia. EIOD obstaje przy konieczności stosowania rygorystycznych warunków i gwarancji, w momencie kiedy wzajemne połączenia z bazą danych zaczynają być rzeczywiście tworzone.

23. Z tego powodu EIOD zaleca dodanie do wniosku przepisu stanowiącego, że tworzenie wzajemnych połączeń jest dopuszczalne jedynie po wydaniu decyzji ustalającej warunki i gwarancje dotyczące tych wzajemnych połączeń, zwłaszcza w odniesieniu do konieczności tworzenia wzajemnych połączeń i w odniesieniu do celów, w jakich dane osobowe będą wykorzystywane. Decyzja ta powinna być przyjęta po konsultacji z EIOD i wspólnym organem nadzorczym. Przepis taki mógłby być związany z art. 22 wniosku w zakresie dotyczącym stosunków z innymi organami i agencjami.

⁽³⁾ Jest to maksymalny okres ustalony w konwencji o Europolu po włączeniu zmian wprowadzonych trzema protokołami wymienionymi w pkt 2.

⁽⁴⁾ Uwagi z 10 marca 2006 r. opublikowane w portalu internetowym EIOD.

Artykuł 11: System informacyjny Europolu

24. W odniesieniu do art. 11 ust. 1 EIOD odnotowuje, że istniejące ograniczenie dostępu jednostki krajowej do danych osobowych dotyczących ewentualnych przestępców, którzy (jeszcze) nie popełnili przestępstwa, zostało skreślone. Ograniczenie to jest obecnie zapisane w art. 7 ust. 1 konwencji i ogranicza bezpośredni dostęp do informacji dotyczących tożsamości danych osób.
25. Zdaniem EIOD nie ma uzasadnienia dla takiej zmiany merytorycznej. Przeciwnie, te szczególne środki zabezpieczające w odniesieniu do wspomnianej kategorii osób są całkowicie zgodne z podejściem wyrażonym we wniosku Komisji dotyczącym decyzji Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. EIOD zaleca wprowadzenie większej liczby środków zabezpieczających dostęp do danych dotyczących osób, które (jeszcze) nie popełniły przestępstwa, a w żadnym razie nie dopuszcza osłabienia ochrony udzielanej na mocy konwencji o Europolu.

Artykuł 20: Ograniczenia okresu przechowywania

26. Zgodnie z poprawionym tekstem art. 21 ust. 3 konwencji o Europolu ⁽¹⁾ potrzeba kontynuacji przechowywania danych osobowych dotyczących osób, o których mowa w art. 10 ust. 1, będzie podlegała przeglądowi co rok, przy czym przegląd ten będzie podlegał dokumentowaniu. Jednak art. 20 ust. 1 wymaga przeglądu jedynie w ciągu trzech lat od wprowadzenia danych. EIOD nie jest przekonany, że ta dodatkowa elastyczność jest konieczna, i z tego powodu zaleca wprowadzenie do wniosku obowiązku dokonywania corocznego przeglądu. Zmiana wniosku jest tym ważniejsza, że powinien on zawierać obowiązek dokonywania regularnego przeglądu przechowywania danych, a nie tylko jednorazowego przeglądu po trzech latach.

Artykuł 21: Dostęp do krajowych i międzynarodowych baz danych

27. Art. 21 jest ogólnym przepisem umożliwiającym Europolowi uzyskanie komputerowego dostępu i pobieranie danych z innych krajowych i międzynarodowych systemów informacyjnych. Dostępu takiego należy udzielać jedynie w indywidualnie rozpatrywanych przypadkach, z zastosowaniem ścisłych warunków. Art. 21 umożliwia natomiast zbyt szeroki dostęp, który nie jest konieczny z punktu widzenia zadań Europolu. W tym kontekście EIOD przywołuje swoją opinię z dnia 20 stycznia 2006 r. w sprawie dostępu do VIS organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne ⁽²⁾. EIOD zaleca odpowiednią zmianę tekstu wniosku.
28. Należy pamiętać, że ten przepis w zakresie, w jakim dotyczy dostępu do krajowych baz danych, obejmuje szerszy zakres niż przekazywanie informacji między Europolem a jednostkami krajowymi, co objęte jest między innymi art. 12 ust. 4 wniosku. Dostęp ten nie tylko będzie

podlegał przepisom omawianej decyzji Rady, ale będzie także regulowany krajowym prawem dotyczącym dostępu do danych i ich użytkowania. EIOD z zadowoleniem przyjmuje zawartą w art. 21 koncepcję, zgodnie z którą zastosowanie mają ostrzejsze zasady. Ponadto znaczenie przekazywania danych osobowych między Europolem a krajowymi bazami danych, w tym również dostęp Europolu do tych krajowych baz danych, jest dodatkowym powodem do przyjęcia decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, oferującej dostateczny poziom ochrony.

Artykuł 24: Przekazywanie danych stronom trzecim

29. Art. 21 ust. 1 określa dwa warunki przekazywania danych organom publicznym państw trzecich i organizacjom międzynarodowym: a) przekazanie może nastąpić jedynie wtedy, kiedy jest to konieczne w poszczególnych przypadkach na potrzeby zwalczania przestępczości i b) na podstawie umowy międzynarodowej zapewniającej utrzymanie przez stronę trzecią odpowiedniego poziomu ochrony danych. Art. 24 ust. 2 umożliwia odstępstwa w wyjątkowych przypadkach, przy uwzględnieniu poziomu bezpieczeństwa zapewnianego przez stronę otrzymującą. EIOD rozumie potrzebę istnienia tych wyjątków i podkreśla potrzebę ścisłego ich stosowania, w bardzo wyjątkowych, indywidualnie rozpatrywanych przypadkach. Tekst art. 24 ust. 2 dostatecznie odzwierciedla te warunki.

Artykuł 29: Prawo dostępu do danych osobowych

30. Art. 29 dotyczy prawa dostępu do danych osobowych. Jest to jedno z praw podstawowych osoby, której dotyczą dane, zawarte w art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; zagwarantowane jest także przez konwencję Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 i przez zalecenie nr R (87) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 września 1987. Prawo to stanowi część zasady sprawiedliwego i zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych, a jego celem jest ochrona zasadniczych interesów osoby, której dotyczą dane. Warunki nałożone przez art. 29 ograniczają jednak to prawo w sposób, który — w świetle powyższego — jest nie do przyjęcia.
31. Po pierwsze: art. 29 ust. 3 stanowi, że wniosek o przyznanie dostępu — złożony w państwie członkowskim zgodnie z art. 29 ust. 2 — będzie rozpatrywany zgodnie z art. 29 i zgodnie z przepisami i procedurami państwa członkowskiego, w którym wniosek jest składany. W wyniku powyższego prawo krajowe może ograniczyć zakres i treść prawa dostępu i może nałożyć ograniczenia proceduralne. Taki wynik może być niezadowolający. I tak na przykład, nawet osoby, których dane nie są przetwarzane przez Europol, mogą złożyć wniosek o dostęp do danych osobowych. Ważne jest, aby prawo dostępu rozciągało się również na takie wnioski. Należy zatem zagwarantować, że prawo krajowe przewidyujące bardziej ograniczone prawo dostępu nie będzie miało zastosowania.

⁽¹⁾ Jak określono w konwencji o Europolu po włączeniu zmian wprowadzonych trzema protokołami wymienionymi w pkt 2.

⁽²⁾ Opinia z dnia 20 stycznia 2006 r. na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wglądu do danych wizowego systemu informacyjnego (VIS) dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw (COM (2005) 600 wersja ostateczna) (Dz.U. C 97 z 25.4.2006, str. 6).

32. Według EIOD odniesienie do prawa krajowego w art. 29 ust. 3 powinno zostać skreślone i zastąpione przez zharmonizowane przepisy dotyczące zakresu, treści i postępowania; najlepszym rozwiązaniem byłaby decyzja ramowa Rady w sprawie ochrony danych osobowych lub, w razie konieczności, decyzja Rady.
33. Ponadto art. 29 ust. 4 wymienia powody odmowy dostępu do danych osobowych w razie gdyby osoba, której dotyczą dane, chciała wykonać swoje prawo dostępu do dotyczących jej danych osobowych, przetwarzanych przez Europol. Zgodnie z art. 29 ust. 4 należy odmówić dostępu, jeżeli dostęp taki „może stwarzać zagrożenie” dla pewnych konkretnych interesów. Sformułowanie to jest znacznie pojemniejsze niż sformułowanie w art. 19 ust. konwencji o Europolu, który dopuszcza odmowę dostępu jedynie, „jeżeli odmowa taka jest konieczna”.
34. EIOD zaleca bardziej rygorystyczne trzymanie się tekstu konwencji o Europolu. Należy również zagwarantować, że kontroler danych będzie zobowiązany do podawania powodów odmowy, w taki sposób, żeby stosowanie tego wyjątku mogło być skuteczniej kontrolowane. Zasada ta jest wyraźnie określona w rekomendacji nr R (87) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy. Brzmienie wniosku Komisji jest nie do przyjęcia, ponieważ nie odzwierciedla w wystarczającym stopniu podstawowego charakteru prawa dostępu. Wyjątki od tego prawa mogą być akceptowane jedynie wtedy, kiedy jest to konieczne w celu ochrony innego podstawowego interesu, czyli, innymi słowy, jeżeli dostęp zagrażałby temu innemu interesowi.
35. Jako ostatni, choć nie najmniej ważny punkt, należy stwierdzić, że prawo dostępu jest istotnie ograniczone przez mechanizm konsultacji określony w art. 29 ust. 5. Mechanizm ten uzależnia dostęp od konsultacji ze wszystkimi właściwymi organami, których to dotyczy oraz, w odniesieniu do analitycznych baz danych, od zgody Europolu i wszystkich państw członkowskich uczestniczących w analizie lub bezpośrednio zainteresowanych. Mechanizm ten faktycznie neguje podstawowy charakter prawa dostępu. Zasada ogólna jest taka, że dostępu należy udzielić, a ograniczyć go można jedynie w określonych okolicznościach. Zgodnie natomiast z tekstem wniosku, dostępu udzielano by dopiero po konsultacji i po osiągnięciu porozumienia.

IV. MOŻLIWOŚĆ STOSOWANIA OGÓLNYCH RAM DOTYCZĄCYCH OCHRONY DANYCH

Uwagi ogólne

36. Europol będzie organem Unii Europejskiej, natomiast nie będzie instytucją ani organem Wspólnoty w rozumieniu art. 3 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. 45/2001. Z tego powodu rozporządzenie nie ma w normalnych okolicznościach zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez Europol, oprócz specyficznych sytuacji. Rozdział V wniosku wprowadza w związku z tym system ochrony danych *sui generis*, który opiera się również na dających się stosować ogólnych ramach prawnych dotyczących ochrony danych.

Ogólne ramy prawne dotyczące ochrony danych w trzecim filarze

37. Wniosek uznaje potrzebę istnienia ogólnych ram prawnych dotyczących ochrony danych. Zgodnie z art. 26 wniosku Europol stosuje zasady decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych jako *lex generalis*. Odwołanie do (proponowanej) decyzji ramowej Rady zastępuje odwołanie w art. 14 ust. 3 konwencji o Europolu do konwencji Rady Europy nr 108 z 28 stycznia 1981 r. i rekomendacji nr R (87) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 września 1987 r.
38. EIOD z zadowoleniem przyjmuje art. 26 wniosku. Przepis ten ma podstawowe znaczenie dla skuteczności ochrony danych, a także dla utrzymania spójności, ponieważ ułatwia on wymianę danych osobowych, co jest korzystne również dla egzekwowania prawa. Należy jednak zagwarantować spójność między tymi dwoma instrumentami, co nie jest oczywiste, zważywszy że:
- Tekst decyzji ramowej Rady był omawiany na forum Rady i został zasadniczo zmieniony w trakcie negocjacji, co doprowadziło ostatecznie do impasu w negocjacjach pod koniec roku 2006.
 - Prezydencja niemiecka zapowiedziała propozycję nowego tekstu, która miała zostać przedstawiona w marcu 2007 r., a która miała głównie zawierać podstawowe zasady ochrony danych.
 - Możliwość bezpośredniego stosowania decyzji ramowej Rady do przetwarzania danych przez Europol jest istotnym elementem obecnych dyskusji.

W zależności od wyniku negocjacji dotyczących tej decyzji ramowej na forum Rady, prawdopodobnie prowadzonych na podstawie wniosku niemieckiego, w obecnej propozycji być może będą musiały się znaleźć dodatkowe środki zabezpieczające. Kwestię tę należy ocenić na późniejszym etapie, kiedy wynik negocjacji dotyczących decyzji ramowej Rady będzie jaśniejszy.

39. EIOD podkreśla, że obecna decyzja Rady nie powinna zostać przyjęta przed przyjęciem przez Radę decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych, gwarantującej odpowiedni poziom ochrony danych zgodnie z wnioskami EIOD zawartymi w jego dwu opiniach w sprawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji ramowej Rady ⁽¹⁾.
40. W tym kontekście EIOD podkreśla dwa specyficzne elementy wniosku Komisji w sprawie decyzji ramowej Rady, które są szczególnie właściwe dla zwiększenia ochrony osób, których dotyczą dane, w przypadku przetwarzania dotyczących ich danych przez Europol. Po pierwsze, wniosek otwiera możliwości rozróżnienia rodzajów przetwarzania danych zgodnie z ich stopniem dokładności i rzetelności. Dane oparte na opiniach są odróżnianie od danych opartych na faktach. Takie wyraźne rozróżnienie „miękkich danych” i „twardych danych” jest ważną metodą spełnienia zasady jakości danych. Po drugie, wniosek wprowadza rozróżnienie między danymi dotyczącymi różnych kategorii osób w zależności od ich ewentualnego udziału w przestępstwie.

⁽¹⁾ Opinia z 19 grudnia 2005 r. (Dz.U. C 47 z 25.2.2006, str. 27) i druga opinia z 29 listopada 2006 r., dotychczas nieopublikowana w Dz.U. (umieszczona w portalu internetowym www.EIOD.europa.eu).

Rozporządzenie (WE) nr 45/2001

41. Prowadzi to do możliwości stosowania rozporządzenia (WE) nr 45/2001 do działań Europolu. Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 dotyczy przede wszystkim personelu Europolu, o czym będzie mowa w pkt 47. Po drugie — co stanowi przedmiot części IV niniejszej opinii — rozporządzenie będzie miało zastosowanie do wymiany danych z organami wspólnotowymi, przynajmniej w zakresie, w jakim dane przesyłane są przez te organy Europolowi. Ważnymi przykładami organów wspólnotowych są organy wymienione w art. 22 ust. 1 wniosku.
42. Można oczekiwać, że organy te będą miały obowiązek dosyć regularnego przysyłania danych osobowych Europolowi. Tym samym instytucje i organy wspólnotowe będą podlegały wszystkim obowiązkom nakładanym przez rozporządzenie 45/2001, zwłaszcza w odniesieniu do legalności przetwarzania (art. 5 rozporządzenia), kontroli wstępnej (art. 27) oraz konsultacji z EIOD (art. 28). Rodzi to pytania dotyczące możliwości stosowania art. 7, 8 i 9 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Europol, będący „czymś innym niż instytucje i organy wspólnotowe” i nie podlegający dyrektywie 95/46/WE, może być objęty art. 9. W tym przypadku to, czy ochrona oferowana przez Europol jest wystarczająca, należy oceniać zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w taki sam sposób, jak w przypadku innych organizacji międzynarodowych lub państw trzecich. Rozwiązanie takie spowodowałoby niepewność, a ponadto nie byłoby zgodne z podstawową ideą wniosku, tj. doprowadzeniem Europolu do większej zgodności z instytucjami i organami utworzonymi na mocy Traktatu WE. Lepszym rozwiązaniem byłoby potraktowanie Europolu jako organu wspólnotowego w zakresie, w jakim przetwarza dane pochodzące od organów wspólnotowych. EIOD proponuje dodanie do art. 22 ustępu/akapitu o następującym brzmieniu: „W przypadku gdy dane osobowe przesyłane są przez instytucje lub organy wspólnotowe, Europol jest uznawany za organ wspólnotowy w rozumieniu art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001”.

Wymiana danych z OLAF

43. Należy zwrócić szczególną uwagę na wymianę danych osobowych z Europejskim Urzędem Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Obecnie wymiana informacji między Europolem a OLAF odbywa się na podstawie umowy administracyjnej między tymi dwoma organami. Umowa ta przewiduje wymianę informacji strategicznych i technicznych, natomiast wyłącza wymianę danych osobowych.
44. Wniosek dotyczący decyzji Rady ma inny charakter. Art. 22 ust. 3 przewiduje wymianę informacji, w tym danych osobowych, w taki sam sposób jak dane są wymieniane między OLAF a organami państw członkowskich⁽¹⁾. Cel tej

⁽¹⁾ Na podstawie art. 7 drugiego protokołu do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 221 z 19.7.1997, str. 12).

wymiany ograniczony jest do oszustw, czynnej i biernej korupcji oraz prania pieniędzy. Zarówno OLAF, jak i Europol uwzględniają, w każdym konkretnym przypadku, wymagania poufności dochodzenia i ochrony danych. Dla OLAF oznacza to w każdym razie zapewnienie takiego poziomu ochrony, jaki określono w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001.

45. Ponadto art. 48 wniosku stanowi, że rozporządzenie (WE) nr 1073/1999⁽²⁾ ma zastosowanie do Europolu. OLAF ma uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń administracyjnych w Europolu i w tym celu jest uprawniony do bezpośredniego i niezapowiedzianego dostępu do wszelkich informacji będących w posiadaniu Europolu⁽³⁾. Zdaniem EIOD zakres stosowania tego przepisu nie jest jasny:
- Obejmuje on w każdym przypadku dochodzenia prowadzone przez OLAF w zakresie oszustwa, korupcji i prania pieniędzy oraz innych nadużyć naruszających interesy finansowe Wspólnoty w samym Europolu.
 - Implikuje on również, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 ma zastosowanie do tych dochodzeń, w tym również do nadzorowania ze strony EIOD wykonywania uprawnień przez OLAF.
46. Przepis ten nie obejmuje jednak, i nie powinien obejmować, dochodzeń w sprawie nadużyć poza Europolem, na które mogłyby rzucić światło dane przetwarzane przez Europol. Przepisy dotyczące wymiany informacji, w tym danych osobowych, zgodnie z art. 22 ust. 3 byłyby w tych przypadkach wystarczające. EIOD zaleca uściślenie zakresu stosowania art. 48 wniosku w tym sensie.

V. ZRÓWNANIE EUROPOLU Z INNYMI ORGANAMI UNII EUROPEJSKIEJ UTWORZONYMI NA MOCY TRAKTATU WE

Personel Europolu

47. Personel Europolu zostanie objęty zakresem stosowania regulaminu pracowniczego. W trosce o spójność i unikanie dyskryminacji, w przypadku przetwarzania danych odnoszących się do personelu Europolu zastosowanie powinny mieć zarówno merytoryczne, jak i dotyczące nadzoru przepisy rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Motyw 12 wniosku mówi o możliwości stosowania rozporządzenia w sprawie przetwarzania danych osobowych, w szczególności w odniesieniu do danych osobowych związanych z personelem Europolu. Zdaniem EIOD nie wystarczy uściślenie tego pojęcia w motywach. Motywy wspólnotowego aktu prawnego nie mają charakteru wiążącego i nie mogą zawierać przepisów normatywnych⁽⁴⁾. Aby zapewnić pełne stosowanie rozporządzenia (WE) nr 45/2001, należy dodać do tekstu decyzji ustęp/akapit — np. w art. 38 — stanowiący, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych odnoszących się do personelu Europolu.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, str. 1).

⁽³⁾ Patrz art. 1 ust. 3 i art. 4 ust. 2 rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Patrz na przykład: Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości przygotowania projektów prawodawstwa wspólnotowego (Dz.U. C 73 z 17.3.1999, str. 1), wytyczna 10.

Nadzór nad przetwarzaniem danych przez Europol

48. Wniosek nie ma na celu zasadniczej zmiany stosowanego w odniesieniu do Europolu systemu nadzoru, w którym kluczową rolę odgrywa wspólny organ nadzorczy. W proponowanych ramach prawnych organ nadzorczy będzie założony zgodnie z art. 33 wniosku. Pewne zmiany statusu i działań Europolu doprowadzą jednak do ograniczonego zaangażowania EIOD, niezależnie od jego zadań związanych z personelem Europolu. Z tego powodu art. 33 ust. 6 wniosku stanowi, że wspólny organ nadzorczy musi współpracować z EIOD oraz z innymi organami nadzorczymi. Przepis ten jest lustrzanym odbiciem obowiązku współpracy EIOD ze wspólnym organem nadzorczym na mocy art. 46 lit. f) PKT (ii) rozporządzenia 45/2001. EIOD z zadowoleniem przyjmuje ten przepis jako użyteczny instrument wspierania wspólnego podejścia do danych w całej UE, niezależnie od filara.
49. Jak powiedziano, obecny wniosek nie przewiduje żadnej zasadniczej zmiany systemu nadzoru. Jednak szerszy kontekst tego wniosku może wymagać głębszej refleksji nad przyszłym systemem nadzoru nad Europolem. Można w związku z tym wymienić dwa istotne wydarzenia. Po pierwsze, art. 44-47 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 przewidują nową strukturę nadzoru nad SIS II. Po drugie, w kontekście decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych prezydencja niemiecka zapowiedziała, że rozważy nową strukturę nadzoru nad europejskimi systemami informacyjnymi w ramach trzeciego filara, w tym nad Europolem.
50. Zdaniem EIOD niniejsza opinia nie stanowi właściwej okazji do dyskusji nad fundamentalnymi zmianami w systemie nadzoru. System nadzoru nad SIS II, jako nad systemem sieciowym, ugruntowany jest w ramach pierwszego filara i nie byłby właściwy dla Europolu jako organu utworzonego w ramach trzeciego filara, to ostatnie oznacza bowiem ograniczone uprawnienia instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Ze względu na brak środków zabezpieczających w ramach trzeciego filara nadal potrzebny będzie szczegółowy system nadzoru. Na przykład art. 31 dotyczy odwołań osób fizycznych. Ponadto koncepcje dotyczące nowej struktury nadzoru nad europejskimi systemami informacyjnymi, zapowiedziane przez prezydencję niemiecką, pozostają w dalszym ciągu na bardzo wczesnym etapie rozwoju. Wreszcie, obecny system działa zadowalająco.
51. W związku z tym EIOD skoncentruje swoje uwagi na własnej roli w odniesieniu do wymiany danych osobowych między Europolem a innymi organami na szczeblu Unii Europejskiej. Przepisy dotyczące tej wymiany są ważnym nowym elementem wniosku. Art. 22 ust. 1 wymienia Frontex, Europejski Bank Centralny, EMCDDA⁽¹⁾ oraz OLAF. Wszystkie te organy podlegają nadzorowi ze strony EIOD. Art. 22 ust. 2 stanowi, że Europol może dokonywać uzgodnień roboczych z tymi organami; uzgodnienia te mogą obejmować wymianę danych osobowych. O ile chodzi o OLAF, wymiana ta może mieć miejsce nawet na podstawie uzgodnień roboczych (art. 22 ust. 3). W tym względzie ważny jest również art. 48 wniosku — omawiany w pkt 45 i 46.
52. Należy zagwarantować, że EIOD będzie mógł wykonywać uprawnienia przyznane mu na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w odniesieniu do danych przekazanych przez organy wspólnotowe. Jest to szczególnie ważne w tych przypadkach przesyłania danych osobowych, w których Europol będzie uznawany za organ wspólnotowy w rozumieniu art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, zgodnie z poprzednią propozycją. W ten sposób ścisła współpraca ze wspólnym organem nadzorczym na mocy art. 33 nabiera jeszcze większego znaczenia.
53. EIOD pragnie przedstawić dwa dodatkowe zalecenia w kwestii praw osób, których dotyczą dane, odnoszących się do tych danych:
- art. 30 wniosku dotyczy prawa osoby, której dotyczą dane, do skorygowania lub usunięcia dotyczących jej nieprawidłowych danych. Art. 30 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do skorygowania lub usunięcia takich danych, jeżeli zostały one przez te państwa przekazane bezpośrednio Europolowi. Podobny przepis jest potrzebny w odniesieniu do danych dostarczonych przez organ wspólnotowy nadzorowany przez EIOD, by zagwarantować, że Europol i wymieniony organ wspólnotowy reagują podobnie.
 - art. 32 ust. 2 dotyczy prawa danej osoby do sprawdzenia, czy przetwarzanie przebiega zgodnie z prawem, w przypadkach gdy dane osobowe zostały przekazane lub są sprawdzane przez państwo członkowskie. Podobny przepis jest potrzebny w odniesieniu do danych przekazanych przez organ wspólnotowy nadzorowany przez EIOD.
54. Zważywszy na powyższe, EIOD powinien ściśle współpracować ze wspólnym organem nadzorczym, przynajmniej po wprowadzeniu rozwiązań dotyczących wymiany danych z organami wspólnotowymi. Jest to jeden z głównych obszarów, w których wzajemne zobowiązania do współpracy staną się skuteczne.

Konsultacje z organami zajmującymi się ochroną danych

55. Art. 10 ust. 3 przewiduje decyzję Rady określającą warunki ustanawiania systemów do przetwarzania danych osobowych przez Europol. EIOD zaleca dodanie obowiązku konsultacji z EIOD i wspólnym organem nadzorczym przed przyjęciem tej decyzji.

(¹) Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii

56. Art. 22 dotyczy stosunków Europolu z innymi organami i agencjami wspólnotowymi lub powiązanych z Unią. Stosunki współpracy, o których mowa w tym artykule, mogą być wprowadzone w życie w drodze uzgodnień roboczych i mogą dotyczyć wymiany danych osobowych. Z tego powodu należy się konsultować z EIOD i wspólnym organem nadzorczym po przyjęciu uzgodnień spójnych z art. 22, o ile umowy te dotyczą ochrony danych osobowych przetwarzanych przez instytucje i organy wspólnotowe. EIOD zaleca odpowiednią zmianę tekstu wniosku.
57. Art. 25 ust. 2 stwierdza, że stanowi się przepisy wykonawcze dotyczące wymiany danych z innymi organami i agencjami wspólnotowymi lub powiązanych z Unią. EIOD zaleca, by przed przyjęciem tych przepisów odbywały się konsultacje nie tylko ze wspólnym organem nadzorczym, ale również z EIOD, zgodnie z wypracowaną w ramach prawa wspólnotowego praktyką konsultowania się instytucji wspólnotowych z EIOD na mocy z art. 28 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

Funkcjonariusz ds. ochrony danych

58. EIOD z zadowoleniem przyjmuje art. 27 zawierający przepis dotyczący funkcjonariusza ds. ochrony danych (Data Protection Officer — DPO), który będzie miał m. in. zadanie zagwarantowania, w sposób niezawisły, legalności i zgodności z przepisami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych. Do instytucji i organów wspólnotowych funkcja ta została pomyślnie wprowadzona na szczeblu Wspólnoty rozporządzeniem nr (WE) 45/2001. Funkcja DPO jest również pełniona w Europolu, choć do dziś nie ma odpowiedniej podstawy prawnej.
59. Dla pomyślnego funkcjonowania DPO konieczne jest skuteczne zagwarantowanie przez prawo jego niezawisłości. Z tego powodu art. 24 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 zawiera kilka przepisów zapewniających realizację tego celu. DPO jest mianowany na czas określony i może być odwołany jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach. Będzie mu przyznany niezbędny personel i budżet. Nikt nie może mu wydawać poleceń w zakresie wykonywania jego obowiązków.
60. Niestety, przepisy te nie zostały ujęte w omawianym wniosku, oprócz przepisu dotyczącego przyjmowania poleceń. Z tego powodu EIOD zdecydowanie zaleca włączenie gwarancji dotyczących niezawisłości DPO, jak np. szczególnych środków zabezpieczających dotyczących mianowania i odwoływania DPO oraz jego niezawisłości w stosunku do zarządu. Przepisy te są konieczne, aby zapewnić niezawisłość DPO. Ponadto przepisy te przybliżą pozycję DPO Europolu do pozycji innych DPO w instytucjach wspólnotowych. Wreszcie EIOD podkreśla, że art. 27 ust. 5 wniosku, wzywający zarząd Europolu do przyjęcia przepisów dotyczących niektórych aspektów funkcjonowania DPO, jest ze swej natury nieodpowiedni do zagwarantowania niezawisłości DPO. Należy pamiętać, że niezawisłość jest wymagana przede wszystkim w odniesieniu do zarządu Europolu.
61. Istnieje jeszcze jeden powód harmonizacji przepisu dotyczącego DPO w decyzji Rady z art. 24 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Rozporządzenie to ma zastosowanie w odniesieniu do danych osobowych personelu Europolu (patrz pkt 47), co oznacza, że w tych sprawach DPO Europolu będzie objęty przepisami tego rozporządzenia. W każdym razie DPO powinien być mianowany zgodnie z wymogami tego rozporządzenia.
62. Ponadto EIOD zaleca stosowanie do Europolu systemu kontroli wstępnej, określonego w art. 27 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 dla organów wspólnotowych. System kontroli wstępnej okazał się skutecznym instrumentem i odgrywa ważną rolę w ochronie danych w instytucjach i organach wspólnotowych.
63. Korzystne byłoby wreszcie, gdyby DPO Europolu uczestniczył w istniejących sieciach DPO w ramach pierwszego filara, nawet niezależnie od działalności DPO w odniesieniu do personelu Europolu. Przyczyniłoby się to jeszcze bardziej do zagwarantowania, że podejście do spraw ochrony danych będzie jednakowe z podejściem przyjętym w organach wspólnotowych i dopasowałoby się to doskonale do celu sformułowanego w motywie 16 wniosku, mianowicie współpracy z organami i agencjami wspólnotowymi zapewniającej odpowiedni poziom ochrony danych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001. EIOD zaleca dodanie do motywów wniosku zdania, określającego cel tego wspólnego podejścia. Zdanie takie mogłoby brzmieć: „Wykonując swoje zadania, funkcjonariusz ds. ochrony danych będzie współpracował z funkcjonariuszami ds. ochrony danych mianowanymi na mocy przepisów wspólnotowych”.

VI. WNIOSKI

64. EIOD rozumie potrzebę istnienia nowej i bardziej elastycznej podstawy prawnej dla Europolu, zwraca natomiast szczególną uwagę na zmiany merytoryczne, przepisy mające zastosowanie i coraz większe podobieństwa między Europolem a organami wspólnotowymi.
65. W odniesieniu do zmian merytorycznych EIOD zaleca, co następuje:
- Włączenie do tekstu decyzji konkretnych warunków i ograniczeń odnoszących się do informacji i danych wywiadowczych pochodzących od podmiotów prywatnych, między innymi w celu zapewnienia ścisłości tych informacji, ponieważ są to dane personalne, które były gromadzone w środowisku gospodarczym w celach gospodarczych.

- Zagwarantowanie, że przetwarzanie danych, których przydatność nie została jeszcze oceniona, będzie ściśle ograniczone do celów oceny tej przydatności. Dane te powinny być przechowywane w odrębnych bazach danych do czasu określenia ich przydatności do konkretnego zadania Europolu przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy.
 - W odniesieniu do interoperacyjności z innymi systemami przetwarzania poza Europolem — stosowanie ścisłych warunków i gwarancji przy tworzeniu wzajemnych połączeń.
 - Włączenie środków bezpieczeństwa w odniesieniu do osób, które nie popełniły (jeszcze) przestępstwa. Środki bezpieczeństwa przewidziane w konwencji o Europolu nie powinny zostać osłabione.
 - Dopilnowanie, by potrzeba dalszego przechowywania danych osobowych dotyczących osób fizycznych była poddawana przeglądowi co rok i by przegląd taki był dokumentowany.
 - Zgoda na dostęp elektroniczny do danych i ich pobieranie z innych krajowych i międzynarodowych systemów informacyjnych powinna być wydawana jedynie w indywidualnie rozpatrywanych przypadkach, z uwzględnieniem ścisłych warunków.
 - W odniesieniu do prawa dostępu: odniesienie do prawa krajowego w art. 29 ust. 3 powinno zostać skreślone i zastąpione przez zharmonizowane przepisy dotyczące zakresu stosowania, treści i postępowania; najlepszym rozwiązaniem byłaby decyzja ramowa Rady w sprawie ochrony danych osobowych lub, w razie konieczności, decyzja Rady. Należy zmienić brzmienie art. 29 ust. 4 i umożliwić odmowę dostępu jedynie „jeżeli taka odmowa jest konieczna”. Należy usunąć mechanizm konsultacji przewidziany w art. 29 ust. 5.
66. Obecna decyzja Rady powinna zostać przyjęta przed przyjęciem przez Radę decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych, gwarantując odpowiedni poziom ochrony danych zgodnie z propozycjami EIOD zawartymi w jego dwu opiniach w sprawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji ramowej Rady. Dane oparte na opiniach powinny być odróżniane od danych opartych na faktach. Należy wprowadzić rozróżnienie między danymi dotyczącymi różnych kategorii osób, w zależności od ich ewentualnego uczestnictwa w przestępstwie.
67. EIOD proponuje dodanie do art. 22 ustępu/akapitu o następującym brzmieniu: „W przypadku gdy dane osobowe przesyłane są przez instytucje lub organy wspólnotowe, Europol jest uznawany za organ wspólnotowy w rozumieniu art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001”.
68. Art. 48 wniosku dotyczący dochodzeń prowadzonych przez OLAF nie powinien obejmować dochodzeń w sprawie nadużyć poza Europolem, na które mogłyby rzucić światło dane przetwarzane przez Europol. EIOD zaleca uściślenie zakresu stosowania art. 48 wniosku.
69. Aby zapewnić pełne stosowanie rozporządzenia (WE) nr 45/2001, należy dodać do tekstu decyzji ustęp/akapit stanowiący, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych odnoszących się do personelu Europolu.
70. Zakres stosowania dwu przepisów odnoszących się do praw osób, których dotyczą dane (art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 2), należy rozszerzyć na dane przekazane przez organ wspólnotowy objęty nadzorem EIOD, by zagwarantować, że Europol i ten organ wspólnotowy reagują podobnie.
71. Art. 10 ust. 3, art. 22 i art. 25 ust. 2 powinny zawierać (bardziej szczegółowe) przepisy dotyczące konsultacji z organami odpowiedzialnymi za ochronę danych.
72. EIOD zdecydowanie zaleca włączenie gwarancji dotyczących niezawisłości DPO, jak np. szczególnych środków zabezpieczających dotyczących mianowania i odwoływania DPO oraz jego niezawisłości w stosunku do zarządu, zgodnych z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.

Sporządzono w Brukseli, dnia 16 lutego 2007 r.

Peter HUSTINX
Europejski Inspektor Ochrony Danych