

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999

(2011/C 279/02)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności jego art. 16,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 7 i 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 ust. 2,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

1. WPROWADZENIE

1. W dniu 17 marca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 (zwany dalej „wnioskiem”).

1.1. Konsultacje z EIOD

2. Wniosek został przesłany przez Radę do EIOD w dniu 8 kwietnia 2011 r. EIOD interpretuje to jako wezwanie do doradzenia wspólnotowym instytucjom i organom, jak przewiduje art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 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 (dalej zwanego „rozporządzeniem (WE) nr 45/2001”). EIOD z zadowoleniem przyjmuje wyraźne odniesienie do tej konsultacji w preambule do wniosku.

3. Celem wniosku jest zmiana art. 1–14 oraz skreślenie art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) ma zostać uchylone.

4. Wcześniej⁽³⁾, przed przyjęciem wniosku, Komisja umożliwiła EIOD przekazanie nieformalnych uwag. EIOD z zadowoleniem przyjmuje jawność procesu, co pomogło udoskonalić tekst z punktu widzenia ochrony danych na wczesnym etapie. Niektóre z tych uwag rzeczywiście zostały uwzględnione we wniosku.

5. Ten nowy tekst jest wynikiem długiego procesu przeglądu. W 2006 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/1999. Głównym celem wniosku legislacyjnego było „osiągnięcie poprawy efektywności operacyjnej i usprawnienie zarządzania Urzędem”.

6. Ten wcześniejszy wniosek był przedmiotem dyskusji w Radzie i Parlamencie Europejskim w ramach procedury współdecyzji. W kwietniu 2007 r. EIOD wydał opinię zawierającą szereg uwag służących zwiększeniu spójności tekstu wniosku z zasadami ochrony danych ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001⁽⁴⁾. W dniu 20 listopada 2008 r.⁽⁵⁾ Parlament przyjął w pierwszym czytaniu rezolucję obejmującą około stu poprawek do wniosku.

7. Na wniosek prezydencji czeskiej w Radzie (trwającej od stycznia do czerwca 2009 r.) w lipcu 2010 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zmieniony dokument analityczny na temat reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych. W październiku 2010 r. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął dokument analityczny i zwrócił się do Komisji o ponowne zainicjowanie procedury ustawodawczej. W dniu 6 grudnia 2010 r. Rada przyjęła

⁽³⁾ W styczniu 2011 r.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. C 91 z 26.4.2007, s. 1.

⁽⁵⁾ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), P6_TA-PROV(2008) 553.

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

konkluzje w sprawie dokumentu analitycznego przedstawionego przez Komisję. Komitet Nadzoru OLAF wniósł wkład do dyskusji, przedstawiając opinie na temat dokumentu analitycznego oraz przestrzegania praw podstawowych i gwarancji proceduralnych w dochodzeniach prowadzonych przez OLAF. Komisja przedstawiła następnie nowy wniosek.

1.2. Znaczenie wniosku i zalecenia EIOD

- Wniosek zawiera przepisy, które mają duży wpływ na prawa osób fizycznych. OLAF będzie w dalszym ciągu gromadzić i przetwarzać dane szczególnie chronione odnoszące się do informacji dotyczących ewentualnych wykroczeń, wykroczeń wyroków w sprawach karnych, jak również informacji, które mogłyby posłużyć do pozbawienia danych osób prawa, korzyści lub wykluczenia z umowy – w takim stopniu, w jakim informacje te stanowią szczególne zagrożenie dla praw i wolności osób, których dotyczą dane. Podstawowe prawo do ochrony danych osobowych jest istotne nie tylko samo w sobie, ale jest również ściśle powiązane z innymi prawami podstawowymi, takimi jak niedyskryminacja i sprawiedliwość proceduralna, z uwzględnieniem prawa do obrony w dochodzeniach OLAF. Poszanowanie sprawiedliwości proceduralnej wpływa na wiarygodność dowodów i powinno być postrzegane przez OLAF jako priorytet umożliwiający zwiększenie zakresu jego odpowiedzialności. Niezbędne jest zatem zapewnienie należytego zagwarantowania przestrzegania przez OLAF praw podstawowych, w tym prawa do ochrony danych i prywatności osób wynikającego z tych praw, podczas przeprowadzania dochodzeń.

1.3. Główne elementy wniosku

- Celem wniosku jest poprawa wydajności, skuteczności i rozliczalności OLAF, przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezależności dochodzeniowej Urzędu. Wspomniany cel zostanie osiągnięty głównie poprzez: (i) zacieśnienie współpracy oraz szerszą wymianę informacji z innymi instytucjami, urzędami, organami i agencjami UE, jak również z państwami członkowskimi; (ii) dostosowanie podejścia *de minimis*⁽⁶⁾ do dochodzeń; (iii) wzmocnienie gwarancji proceduralnych dla osób objętych dochodzeniami OLAF; (iv) przyznanie OLAF uprawnień do przyjmowania ustaleń administracyjnych w celu ułatwienia wymiany informacji z Europolem, Eurojustem, właściwymi organami państw trzecich oraz organizacjami międzynarodowymi; a także (v) sprecyzowanie roli Komitetu Nadzoru polegającej na monitorowaniu.
- EIOD popiera cele proponowanych zmian i w tym zakresie z zadowoleniem przyjmuje wniosek. EIOD w szczególności docenia wprowadzenie nowego art. 7 lit. a), który dotyczy gwarancji proceduralnych przysługujących osobom fizycznym. W odniesieniu do praw osób fizycznych do ochrony ich danych osobowych i prywatności EIOD uważa, że generalnie wniosek zawiera ulepszenia w stosunku do

obecnej sytuacji. Jednym z takich ulepszeń, przyjmowanych z zadowoleniem przez EIOD, jest przede wszystkim wyraźne uznanie znaczenia praw osób, których dane dotyczą, zgodnie z art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001⁽⁷⁾.

- Pomimo ogólnego dobrego wrażenia EIOD uważa jednak, że z punktu widzenia ochrony danych osobowych wniosek mógłby zostać jeszcze bardziej ulepszony w sposób nie zagrażający celom, jakie ma realizować. W szczególności EIOD zwraca uwagę na to, że ze względu na brak spójności w odniesieniu do niektórych aspektów wniosek może być uznany za *lex specialis* regulujące przetwarzanie danych osobowych zgromadzonych w ramach dochodzeń OLAF, które miałyby pierwszeństwo przed stosowaniem ogólnych ram ochrony danych zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001. Istnieje zatem ryzyko, że standardy ochrony danych zawarte we wniosku mogą być interpretowane *ex contrario* jako niższe niż standardy zawarte w rozporządzeniu, przy czym nie jest to wyraźnie uzasadnione ani w samym wniosku, ani w uzasadnieniu.
- W celu uniknięcia takiego rezultatu dalsze części tekstu zawierają analizę wniosku, która z jednej strony stanowi opis jego usterek, a z drugiej sugeruje konkretne sposoby ich zlikwidowania. Zakres zastosowania niniejszej analizy jest ograniczony do przepisów mających bezpośredni wpływ na ochronę danych osobowych, w szczególności art. 1 ust. 8, 9, 10, 11 i 12, w myśl których dodaje się lub zmienia art. 7a, 7b, 8, 9, 10 i 10a.

2. ANALIZA WNIOSKU

2.1. Kontekst ogólny

- OLAF został utworzony w 1999 r.⁽⁸⁾ w celu ochrony interesów finansowych UE i pieniędzy podatników przed nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną bezprawną działalnością. Urząd należy do Komisji, ale jest od niej niezależny. OLAF prowadzi dochodzenia, które mogą być zewnętrzne⁽⁹⁾ (w szczególności dochodzenia, które mogą mieć miejsce w państwach członkowskich lub państwach trzecich) i wewnętrzne⁽¹⁰⁾ (dochodzenia w ramach instytucji, organów, urzędów i agencji UE), w celu zwalczania nadużyć finansowanych i nielegalnej działalności, które mogą szkodzić interesom finansowym Unii Europejskiej.
- Ponadto OLAF może również (i) przekazywać krajowym właściwym organom informacje ujawnione podczas dochodzeń zewnętrznych Urzędu; (ii) przekazywać krajowym

⁽⁷⁾ Zob. wniosek, nowy art. 7 lit. a) i art. 8 ust. 4.

⁽⁸⁾ Decyzja Komisji 1999/352/WE z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20. Zob. również 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, s. 1.

⁽⁹⁾ Zob. art. 3, rozporządzenie (WE) nr 1073/1999.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 1 i 4, rozporządzenie (WE) nr 1073/1999.

⁽⁶⁾ Tzn. OLAF powinien zdefiniować swoje priorytety w zakresie dochodzeń i skoncentrować się na nich w celu skutecznego wykorzystania zasobów.

organom sądowiczym informacje wykryte podczas dochodzeń wewnętrznych w sprawach, które mogą prowadzić do postępowania karnego oraz (iii) przekazywać zainteresowanym instytucjom, organom, urzędom lub agencjom informacje uzyskane podczas dochodzeń wewnętrznych⁽¹¹⁾.

15. OLAF może również ściśle współpracować z Eurojustem⁽¹²⁾ i Europol⁽¹³⁾ w celu realizowania swojego statutowego obowiązku zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej działalności, która może mieć wpływ na interesy finansowe Unii. W tym kontekście Europol⁽¹⁴⁾ i Eurojust⁽¹⁵⁾ mogą wymieniać się informacjami operacyjnymi, strategicznymi i technicznymi, w tym danymi osobowymi, z Urzędem.
16. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 OLAF może również prowadzić dochodzenia w państwach trzecich zgodnie z różnymi obowiązującymi umowami o współpracy między Unią Europejską a takimi państwami trzecimi. Działalność oszukańcza przynosząca szkodę budżetowi Unii może również odbywać się poza teryto-

⁽¹¹⁾ Zob. art. 10, rozporządzenie (WE) nr 1073/1999.

⁽¹²⁾ Eurojust został powołany do życia decyzją Rady 2002/187/WSiSW (zmienioną następnie decyzją Rady 2003/659/WSiSW oraz decyzją Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu) jako organ Unii Europejskiej posiadający osobowość prawną, mający stymulować i polepszać koordynację działań i współpracę między właściwymi organami sądowymi państw członkowskich. W szczególności art. 26 ust. 4 tej decyzji stanowi, że „OLAF może wspomagać prace Eurojustu przy koordynowaniu postępowania karnych dotyczących ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z inicjatywy Eurojustu lub na wniosek OLAF-u, w przypadku gdy zainteresowane właściwe organy krajowe nie sprzeciwiają się temu udziałowi”. W 2008 r. Eurojust i OLAF zawarły porozumienie administracyjne (Praktyczne porozumienie w sprawie zasad współpracy między Eurojustem a OLAF z dnia 24 września 2008 r.), którego celem jest zacieśnianie współpracy między obydwoma podmiotami i które zawiera przepis szczegółowy dotyczący przekazywania danych osobowych.

⁽¹³⁾ Europol to Europejski Urząd Policji, którego celem jest poprawa efektywności i współpracy właściwych organów w państwach członkowskich w zakresie zapobiegania terroryzmowi, nielegalnemu handlowi narkotykami i innym formom poważnej przestępczości zorganizowanej oraz zwalczania tych zjawisk. Artykuł 22 decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji (Europol) (2009/371/WSiSW) stanowi, że „W zakresie, w jakim jest to istotne dla wykonywania jego zadań, Europol może ustanawiać i utrzymywać współpracę z [...] Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)”. We wspomnianym artykule przewiduje się również, że Europol może, przed wejściem w życie porozumień lub uzgodnień roboczych z różnymi podmiotami UE, do współpracy z którymi został wezwany, „bezpośrednio uzyskać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe, pochodzące od podmiotów [...] w zakresie, w jakim jest to niezbędne do właściwego wykonywania jego obowiązków, i może [...] bezpośrednio przekazywać informacje, w tym dane osobowe, do tych podmiotów w zakresie, w jakim jest to niezbędne do właściwego wykonywania obowiązków odbiorcy”.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 22 decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji (Europol) (2009/371/WSiSW), Dz.U. L 121 z 15.5.2009, s. 37.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 1 ust. 26 decyzji Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW.

rium Unii Europejskiej, na przykład w odniesieniu do pomocy zagranicznej przyznanej przez Unię Europejską krajom rozwijającym się, krajom kandydującym lub innym krajom-beneficjentom lub w odniesieniu do naruszeń przepisów prawa celnego. W celu efektywnego wykrywania i zwalczania takich naruszeń OLAF musi zatem przeprowadzać inspekcje i kontrole na miejscu również w państwach trzecich. Znaczenie współpracy międzynarodowej, a tym samym również wymiany danych, ilustruje fakt, iż obecnie Unia Europejska posiada ponad 50 porozumień wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych, w tym z dużymi partnerami handlowymi, takimi jak Chiny, Stany Zjednoczone Ameryki, Japonia, Turcja, Federacja Rosyjska oraz Indie.

17. Wdrażanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w działalności OLAF było przedmiotem wielu interwencji EIOD w ostatnich latach. W odniesieniu do celu wniosku (dochodzenia OLAF) należy zwrócić uwagę na opinię z dnia 23 czerwca 2006 r. w sprawie powiadamiania o kontroli wstępnej w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych OLAF⁽¹⁶⁾, opinię z dnia 4 października 2007 r. w sprawie pięciu powiadomień o kontroli wstępnej w odniesieniu do dochodzeń zewnętrznych⁽¹⁷⁾ oraz opinię z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie powiadamiania o kontroli wstępnej w odniesieniu do regularnego monitorowania realizacji funkcji dochodzeniowej⁽¹⁸⁾, która dotyczy działalności Komitetu Nadzoru.

2.2. Prywatność i ocena skutków

18. Ani wniosek, ani załączone do wniosku uzasadnienie nie zawierają odniesienia do wpływu wniosku na zasady ochrony danych. Brakuje w nich również odniesień do oceny skutków w zakresie prywatności i ochrony danych. Wyjaśnienie, w jaki sposób rozwiązano kwestię wpływu na ochronę danych, z pewnością zwiększyłoby przejrzystość ogólnej oceny wniosku. EIOD z zaskoczeniem przyjmuje fakt, że w uzasadnieniu zupełnie nie uwzględniono rozdziału poświęconego wynikom konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz ocenom skutków.

2.3. Zastosowanie rozporządzenia (WE) nr 45/2001

19. Jak wspomniano w poprzedniej opinii w sprawie wniosku z 2006 r.⁽¹⁹⁾, EIOD z zadowoleniem przyjmuje uznanie we wniosku, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 ma zastosowanie do wszystkich działań związanych z przetwarzaniem danych prowadzonych przez OLAF. W szczególności

⁽¹⁶⁾ Sprawa 2005-418, dostępna na stronie: <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁷⁾ Sprawy 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72, dostępne na stronie: <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ Sprawa 2007-73, dostępna na stronie: <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁹⁾ Opinia EIOD w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. C 91 z 26.4.2007, s. 1.

w nowym art. 8 ust. 4⁽²⁰⁾ wyraźnie zaznaczono rolę rozporządzenia w kontekście różnych działań OLAF. Jest to aktualizacja tekstu rozporządzenia (WE) nr 1073/1999, w którym jedynie wspomniano o dyrektywie 95/46/WE jako punkcie odniesienia w zakresie obowiązków ochrony danych.

20. W ostatnim zdaniu art. 8 ust. 4 wprowadza się realizację obowiązku wyznaczenia inspektora ochrony danych: „Urząd powołuje inspektora ochrony danych zgodnie z art. 24 rozporządzenia (WE) nr 45/2001”. Także wprowadzenie tego zapisu, który formalizuje rzeczywiste powołanie inspektora ochrony danych OLAF, EIOD przyjmuje z zadowoleniem.
21. EIOD obawia się jednak, że wdrożenie standardów ochrony danych w proponowanym tekście nie jest w pełni zgodne z wymaganiami rozporządzenia, co może wzbudzać wątpliwości odnośnie do spójności tekstu. Ten aspekt zostanie szczegółowo omówiony poniżej.

3. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

3.1. OLAF a poszanowanie praw podstawowych, w tym zasad ochrony danych

22. Dochodzenia OLAF mogą mieć poważne skutki dla poszanowania praw podstawowych osób fizycznych. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Kadi* ⁽²¹⁾, wspomniane prawa są chronione przez wspólnotowy porządek prawny. Ścisłej rzecz ujmując, w wyroku w sprawie *Schecke* ⁽²²⁾ Trybunał, w odniesieniu do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) ⁽²³⁾, w szczególności jej art. 8 i 52, podkreśla, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa do ochrony danych osobowych może być uzasadnione wyłącznie wówczas, jeśli zostało przewidziane w przepisach prawa, istota takiego prawa zostaje zachowana i ograniczenie podlega zasadzie proporcjo-

nalności i spełnia cele ogólnego interesu Unii Europejskiej. EIOD przywiązuje dużą wagę do poszanowania praw podstawowych w obszarze działalności OLAF.

23. W motywie 13 wniosku wyjaśnia się, że poszanowanie praw podstawowych osób objętych dochodzeniem, w szczególności przy przekazywaniu informacji o dochodzeniach w toku, powinno być zawsze zagwarantowane. W dalszej części motywu podkreśla się konieczność przestrzegania poufności dochodzeń, przynależnych praw osób objętych dochodzeniem, przepisów krajowych mających zastosowanie w postępowaniach sądowych i wreszcie przepisów Unii w sprawie ochrony danych. Wskazuje się, że wymiana informacji powinna podlegać zasadom proporcjonalności i ograniczonego dostępu.
24. W motywie tym najwyraźniej wprowadza się ograniczenie zastosowania praw podstawowych zarówno w zakresie podmiotowym (ograniczenie do osób objętych dochodzeniem), jak i w zakresie przedmiotowym (ograniczenie do wymiany informacji). Mogłoby to doprowadzić do niewłaściwej interpretacji tekstu, zgodnie z którą prawa podstawowe w obszarze działalności OLAF byłyby stosowane w sposób „ograniczający” ⁽²⁴⁾.

25. EIOD sugeruje zatem zmodyfikowanie tekstu motywu w celu uniknięcia ewentualnych błędnych interpretacji: w motywie zaznaczono, że poszanowanie praw podstawowych „osób objętych dochodzeniem” powinno być zawsze zagwarantowane. Jednak w związku z tym, że OLAF zajmuje się nie tylko osobami objętymi dochodzeniem („podejrzany”), ale również informatorami (osobami przekazującymi informacje na temat potencjalnej lub zaistniałej sprawy), osobami zgłaszającymi przypadki naruszenia ⁽²⁵⁾ (osoby w ramach instytucji UE, które zgłaszają do OLAF fakty związane z potencjalną lub zaistniałą sprawą) i świadkami, w przepisie należy bardziej ogólnie zdefiniować kategorie „osób”, którym przysługują prawa podstawowe.

26. Ponadto motyw 13 dotyczy poszanowania praw podstawowych w szczególności w kontekście „wymiany informacji”. W motywie zaznacza się, że poza poszanowaniem praw podstawowych i przestrzeganiem poufności, „(i) informacje przekazane lub uzyskane w trakcie dochodzeń powinny być traktowane zgodnie z przepisami Unii w sprawie ochrony danych”. Zdanie w tym miejscu może być mylące i należy je umieścić w oddzielnym motywie, aby było jasne, że przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony danych jest oddzielnym i niezależnym obowiązkiem, a nie tylko obowiązkiem powiązanim z wymianą danych.

⁽²⁰⁾ „Urząd przetwarza tylko takie dane osobowe, jakie są mu niezbędne do wypełnienia zadań na podstawie niniejszego rozporządzenia. Takie przetwarzanie danych osobowych odbywa się zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 i obejmuje przekazywanie stosownych informacji osobom, których dotyczą dane, wymagane przepisami art. 11 i 12 tego rozporządzenia. Takie informacje nie mogą być przekazywane osobom innym niż te, których funkcje w instytucjach Unii lub w państwach członkowskich wymagają ich znajomości, ani być wykorzystywane do innych celów niż zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności. (...)”.

⁽²¹⁾ Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi* przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 283, „[...] prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, oraz na wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. EKPC ma tutaj znaczenie szczególne”. Zob. również pkt 304.

⁽²²⁾ Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09, *Völker und Markus Schecke*, pkt 44 i nast.

⁽²³⁾ Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego EKPC ma zastosowanie do wszystkich obszarów działalności Unii Europejskiej.

⁽²⁴⁾ Zob. również ust. 36 poniżej.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia w sprawie powiadamiania o kontroli wstępnej przez inspektora danych osobowych Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w sprawie dochodzeń wewnętrznych OLAF, dnia 23 czerwca 2006 r., sprawa 2005/0418, dostępna na stronie: <http://www.edps.europa.eu>

27. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 7a jest poświęcony gwarancjom proceduralnym w trakcie dochodzeń. Ten nowy przepis jest zgodny z celem wniosku polegającym na zwiększeniu rozliczalności OLAF. Artykuł zawiera również odniesienie do Karty, która zawiera przepisy istotne z punktu widzenia dochodzeń OLAF, mianowicie art. 8 („Ochrona danych osobowych”) oraz cały tytuł VI („Wymiar sprawiedliwości”).
28. W art. 7a ust. 1 wniosku nakłada się na Urząd wymóg poszukiwania zarówno dowodów obciążających, jak i odciążających osobę objętą dochodzeniem, oraz przypomina się o obowiązku prowadzenia dochodzeń w sposób obiektywny i bezstronny. Wspomniane zasady mają pozytywny wpływ na zasadę „jakości danych”⁽²⁶⁾ ustanowioną w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w zakresie, w jakim wymaga się, aby dane były prawidłowe, zgodne z obiektywną rzeczywistością, kompletne i aktualne. EIOD z zadowoleniem przyjmuje zatem dodanie tego ustępu.

Prawo do informacji, prawo dostępu i prawo do sprostowania

29. Przedstawione poniżej ustępy art. 7a dotyczą różnych etapów dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Etapy te można podsumować w następujący sposób: (i) przesłuchiwanie świadków lub zainteresowanych osób (art. 7a ust. 2); (ii) ustalenie, że dana osoba jest objęta prowadzonymi dochodzeniami (art. 7a ust. 3); (iii) przedstawienie wniosków z dochodzenia odnoszących się imiennie do tej osoby (art. 7a ust. 4).
30. EIOD zauważa, że o obowiązku przekazania informacji zgodnie z art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 wspomina się (wyłącznie) w związku z etapem (iii) powyżej. EIOD z zadowoleniem stwierdza, że we wniosku uwzględniono zalecenia EIOD przedstawione w opinii z 2006 r.⁽²⁷⁾
31. Tego rodzaju selektywne wskazanie praw osób, których dotyczą dane, w odniesieniu do pojedynczego etapu procedury może jednak zostać zinterpretowane w taki sposób, że osobie, której dotyczą dane (świadkowi lub zainteresowanej osobie), nie powinno się udzielać takich samych informacji w przypadku, gdy zostanie ona wezwana na przesłuchanie, lub gdy pracownik otrzyma informację o tym, że taka osoba może być objęta zakresem prowadzonego dochodzenia. Ze względu na jasność prawną EIOD sugeruje, by w odniesieniu do wszystkich trzech sytuacji wskazanych w pkt (i), (ii) i (iii) powyżej dodać odniesienia do odpowiednich artykułów. Jeżeli jednak informacje, o których mowa w art. 11 lub 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, zostały przekazane osobie, której dotyczą dane, ponowne przekazywanie tych samych informacji na dalszych etapach nie będzie konieczne.
32. Ponadto w tekście nie wprowadza się żadnego uściślenia w odniesieniu do prawa dostępu i prawa do sprostowania przysługującego osobie, której dotyczą dane, zgodnie z przepisami art. 13 i 14 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Prawa te podlegają ochronie na mocy art. 8 ust. 2 Karty i w związku z tym zajmują szczególne miejsce pośród praw przysługujących osobie, której dotyczą dane. EIOD zwrócił się już⁽²⁸⁾ o dodanie wyraźniejszego uściślenia w sprawie prawa dostępu i prawa do sprostowania przysługującego osobie, której dotyczą dane, w celu uniknięcia ryzyka związanego z możliwością zinterpretowania tekstu jako wprowadzającego szczególną „obniżoną normę” w ramach systemu ochrony danych dla osób objętych dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF. EIOD z przykrością stwierdza, że elementy te nie zostały uwzględnione we wniosku.
33. EIOD pragnie również zwrócić uwagę na możliwość ograniczenia prawa do informacji, dostępu i sprostowania w określonych przypadkach, zgodnie z przepisami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. W związku z tym przestrzeganie zasad ochrony danych przez OLAF może iść w parze z koniecznością zachowania poufności prowadzonych przez niego dochodzeń. Kwestia ta zostanie omówiona szerzej w poniższych punktach.

Poufność dochodzenia i prawa osoby, której dotyczą dane

34. EIOD zasadniczo uznaje, że pełniona przez OLAF rola organu dochodzeniowego wymaga zdolności do ochrony poufności prowadzonych dochodzeń w celu skutecznego zwalczania nadużyć finansowych i nielegalnej działalności, co stanowi podstawowy aspekt jego działalności. EIOD zwraca jednak uwagę na fakt, że uprawnienie to wywiera wpływ na niektóre prawa osób, których dotyczą dane, i że w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 ustanowiono szczególne warunki, w których takie prawa mogą podlegać ograniczeniu w omawianym kontekście (art. 20).
35. Zgodnie z przepisami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 prawa przyznane na mocy art. 4 (jakość danych) oraz art. 11 do 17 (informacje, które należy przedstawić, prawo dostępu, prawo do sprostowania, zablokowania, skasowania, prawo do powiadomienia osób trzecich) może zostać ograniczone na okres niezbędny do tego, aby chronić między innymi: „a) zapobieganie, dochodzenie, wykrywanie i karanie przestępstw” lub „b) ważny interes ekonomiczny lub finansowy państwa członkowskiego lub Wspólnot Europejskich” oraz „e) funkcje kontrolne, inspekcyjne [...] związane nawet sporadycznie z wykonywaniem władzy publicznej w przypadkach wymienionych w lit. a) i b) powyżej”. Ten sam artykuł stanowi, że osoba, której dotyczą dane, powinna zostać poinformowana o podstawowych powodach zastosowania takiego ograniczenia, a także o możliwości odwołania się do EIOD (art. 20 ust. 3). Ponadto art. 20 ust. 5 stanowi, że dostarczenie informacji tego rodzaju może zostać odłożone na tak długo, aby taka informacja nie pozbawiła efektu ograniczenia nałożonego przez ust. 1.

⁽²⁶⁾ Porównaj: przypis 25.

⁽²⁷⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. C 91 z 26.4.2007, s. 1, pkt 14 i nast.

⁽²⁸⁾ W swojej opinii z 2006 r., zob. przypis 19 powyżej.

36. Tekst wniosku zasadniczo wprowadza wyjątki od obowiązku przestrzegania praw przysługujących osobom, których dotyczą dane, ze względu na konieczność zapewnienia poufności prowadzonych dochodzeń. Artykuł 7a ust. 4 stanowi, że „Nie naruszając przepisów art. 4 ust. 6 i art. 6 ust. 5”⁽²⁹⁾ nie można wyciągać wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem „po zakończeniu dochodzenia, bez umożliwienia jej ustosunkowania się do dotyczących jej faktów na piśmie lub w czasie przesłuchania [...] i przekazania jej informacji wymaganych przepisami art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001”. W związku z tym tekst zdaje się sugerować, że w przypadkach przewidzianych w art. 4 ust. 6 i art. 6 ust. 5 prawo do bycia wysłuchanym i prawo do informacji przysługujące osobie, której dotyczą dane, może podlegać ograniczeniu.
37. Wniosek stanowi również, że w przypadkach, w których jest to konieczne dla zachowania poufności dochodzenia i które wiążą się z zastosowaniem środków dochodzeniowych będących w kompetencji krajowego organu sądowego, dyrektor generalny OLAF może zdecydować o odroczeniu obowiązku wezwania osoby objętej dochodzeniem do wyrażenia swojego stanowiska. Tekst nie wskazuje, czy w tym kontekście również udzielenie informacji, których przedstawienie jest wymagane zgodnie z przepisami art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, powinno zostać odroczone.
38. Zawarte w tekście sformułowanie jest niejasne. Po pierwsze, związek między możliwymi ograniczeniami praw osoby objętej dochodzeniem w związku z wnioskami odnoszącymi się do niej imiennie a rodzajem informacji, które OLAF powinien przekazać odpowiedniemu organowi UE w ramach bieżącego dochodzenia, jest niejasny. Po drugie, nie wskazano jednoznacznie, które kategorie praw osoby, której dotyczą dane, mogą podlegać potencjalnemu ograniczeniu. Po trzecie, przepisy artykułu nie wprowadzają koniecznego zabezpieczenia przewidzianego w art. 20 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
39. W rezultacie osoby fizyczne mogą w niektórych przypadkach otrzymać wnioski z dochodzenia nie wiedząc o tym,
- że były objęte takim dochodzeniem, i nie uzyskując żadnych informacji dotyczących powodów, dla których przysługujące im zgodnie z przepisami art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 prawo do bycia wysłuchanym i prawo do informacji zostało ograniczone.
40. Jeżeli przepisy art. 20 ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 byłyby w pełni przestrzegane, sytuacja ta nie byłaby jako taka sprzeczna z przepisami rozporządzenia. Jednak brak wyraźnego odniesienia do artykułów rozporządzenia w tekście nie wydaje się być zgodny z zawartym we wniosku celem polegającym na wzmocnieniu gwarancji procesowych w odniesieniu do osób objętych dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF oraz zwiększeniu rozliczalności OLAF.
41. W związku z tym EIOD sugeruje, aby informacje dotyczące potencjalnego ograniczenia praw osoby, której dotyczą dane, w rozumieniu art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, zostały wyraźnie wprowadzone. Ponadto w tekście należy wspomnieć o zabezpieczeniach proceduralnych przewidzianych w art. 20 ust. 3, a także o możliwym wyjątku przewidzianym w art. 20 ust. 5. Stworzenie takiego jasnego przepisu zwiększyłoby pewność prawa osób, których dotyczą dane, oraz wpłynęłoby na poprawę rozliczalności OLAF.
42. Podsumowując, w celu ustanowienia wyraźnie określonego zestawu praw przysługujących osobie, której dotyczą dane, oraz w celu wprowadzenia możliwych wyjątków związanych z koniecznością zapewnienia poufności prowadzonych dochodzeń zgodnie z przepisami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, EIOD sugeruje, aby tekst jednoznacznie wskazywał:
- informacje, które należy dostarczyć osobie, której dotyczą dane, w celu zapewnienia zgodności z przepisami w zakresie ochrony danych (art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001) w kontekście różnych etapów prowadzonych przez OLAF dochodzeń⁽³⁰⁾: (i) przesłuchań (art. 7a ust. 2); (ii) dostarczania informacji w przypadku, gdy osoba może być objęta dochodzeniem (art. 7a ust. 3) oraz (iii) po zakończeniu dochodzenia (art. 7a ust. 4),
 - rodzaj informacji, których przekazanie może zostać odroczone przez OLAF z uwagi na konieczność zapewnienia poufności dochodzenia, z wyraźnie określonymi warunkami takiego odroczenia i kategorii osób, których dotyczą dane, wobec których można je zastosować,
 - informacje, które powinny zostać dostarczone osobie, której dotyczą dane, w celu zapewnienia zgodności z przepisami w zakresie ochrony danych w przypadku zastosowania odroczenia przekazania informacji zgodnie z przepisami art. 11 lub 12 lub w przypadku, gdy prawo do dostępu lub sprostowania podlega ograniczeniu (tj. informacji, o których mowa w art. 20 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 45/2001), z uwzględnieniem wyjątku związanego z możliwością zastosowania dodatkowego odroczenia przekazania informacji zgodnie z przepisami art. 20 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
- ⁽²⁹⁾ Artykuł 4 ust. 6 – „Dochodzenia wewnętrzne” – brzmi następująco: „Jeżeli w wyniku dochodzeń okaże się, że członek lub członek personelu może być objęty dochodzeniem wewnętrznym, o fakcie tym informowana jest jego instytucja, organ, urząd lub agencja. W wyjątkowych przypadkach, gdy nie można zapewnić poufności dochodzenia, Urząd korzysta z odpowiednich alternatywnych kanałów przekazywania informacji”. Artykuł 6 ust. 5 – „Procedura dochodzeń” – brzmi następująco: „Jeżeli z dochodzenia wynika, że wskazane może być podjęcie zapobiegawczych środków administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych Unii, Urząd bez zbędnej zwłoki informuje zainteresowaną instytucję, zainteresowany organ lub urząd lub zainteresowaną agencję o toczącym się dochodzeniu. Przekazywane informacje obejmują następujące elementy: a) tożsamość członka lub członka personelu objętego dochodzeniem oraz streszczenie odnośnego stanu faktycznego; b) wszelkie informacje, które mogą pomóc instytucji, organowi, urzędowi lub agencji w podjęciu decyzji o ewentualnym zastosowaniu zapobiegawczych środków administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych Unii; c) informacje o wszelkich zalecanych specjalnych środkach służących zachowaniu poufności, szczególnie w sprawach wiążących się z zastosowaniem środków dochodzeniowych należących do zakresu kompetencji krajowych organów sądowych lub, w przypadku dochodzeń zewnętrznych, do zakresu kompetencji organów krajowych, zgodnie z prawem krajowym mającym zastosowanie do dochodzeń. [...]”, podkreślenie dodane.
- ⁽³⁰⁾ Jak wspomniano powyżej, po przekazaniu informacji osobie, której dotyczą dane, ponowne przekazanie tych samych informacji na późniejszych etapach nie jest konieczne.

3.2. Polityka informacyjna

43. EIOD zwraca uwagę na fakt, że jakiegokolwiek informacje dotyczące dochodzeń, które mogą zostać upublicznione przez OLAF, mogą zawierać wrażliwe dane osobowe, a konieczność ich opublikowania musi zostać każdorazowo poddana dokładnej ocenie. W swoim wyroku w sprawie *Nikolaou* z 2007 r.⁽³¹⁾ Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd) orzekł, że OLAF naruszył przepisy art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽³²⁾ oraz rozporządzenia (WE) nr 45/2001, nie wykonując należycie spoczywającego na nim obowiązku zapewnienia ochrony danych osobowych w kontekście „przecieku”⁽³³⁾ oraz opublikowania komunikatu prasowego⁽³⁴⁾.
44. W związku z tym EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt dodania art. 8 ust. 5, który wprost stanowi, że dyrektor generalny dba o to, by informacje przeznaczone do wiadomości publicznej były podawane „w sposób neutralny, bezstronny” i w poszanowaniu zasad ustanowionych w art. 8 oraz art. 7a. W świetle poczynionych powyżej uwag dotyczących restrykcyjnego podejścia art. 7a do przepisów rozporządzenia (WE) nr 45/2001, EIOD ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje szczególnie zawarte w art. 8 ust. 5 odniesienie do bardziej ogólnego przepisu art. 8, który stanowi, że jakiegokolwiek przetwarzanie danych w kontekście informacji udostępnianych publicznie przeprowadza się zgodnie ze wszystkimi przepisami rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

3.3. Poufność informacji dotyczących tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia (ang. „whistle-blowers”) oraz informatorów

45. W kontekście przedmiotowego przeglądu EIOD pragnie zwrócić szczególną uwagę na konieczność wprowadzenia szczególnego przepisu gwarantującego poufność informacji dotyczących tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia oraz informatorów. EIOD podkreśla fakt, że sytuacja osób zgłaszających przypadki naruszenia jest delikatna. Należy zagwarantować poufność informacji dotyczących tożsamości osób dostarczających tego rodzaju informacji, w szczególności wobec osoby, której dotyczą informacje o domniemych nadużyciach⁽³⁵⁾. Obecne gwarancje (komunikat Komisji SEC/2004/151/2) wydają się być niewystarczające z prawnego punktu widzenia. EIOD zauważa, że tego rodzaju przepis byłby zgodny

z opinią grupy roboczej art. 29 ds. ochrony danych w sprawie wewnętrznych systemów zgłaszania przypadków naruszeń⁽³⁶⁾.

46. EIOD zaleca zmianę aktualnego tekstu wniosku oraz zapewnienie poufnego traktowania tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia i informatorów w trakcie dochodzeń w zakresie, w jakim nie narusza to przepisów krajowych regulujących procedury sądowe. W szczególności osoba, której dotyczą zarzuty, może mieć prawo do uzyskania informacji dotyczących tożsamości osoby zgłaszającej przypadki naruszenia lub tożsamości informatora w celu wszczęcia postępowań sądowych przeciwko takim osobom, jeżeli zostanie ustalone, że umyślnie złożyły one fałszywe zeznania na temat zainteresowanej osoby⁽³⁷⁾.

3.4. Przekazywanie danych osobowych z OLAF

Współpraca z Eurojustem i Europolem

47. EIOD z zadowoleniem przyjmuje specyfikacje zawarte w motywie 6 i art. 10a, a w szczególności wprowadzenie wymogu jasnych podstaw prawnych współpracy z Eurojustem i Europolem, co jest całkowicie zgodne z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001. Wniosek powinien mieć jednak bardziej szczegółowy charakter, tak aby odzwierciedlał różne systemy ochrony danych dla Eurojustu i Europolu.
48. Do tej pory OLAF wprowadził w życie praktyczne porozumienie z Eurojustem, w którym określono⁽³⁸⁾ warunki, na jakich można realizować przekazywanie danych osobowych. Współpraca pomiędzy OLAF a Eurojustem obejmuje w szczególności wymianę streszczeń spraw oraz związanych ze sprawami informacji strategicznych i operacyjnych, udział w spotkaniach oraz pomoc wzajemną, która może być przydatna w skutecznym i wydajnym realizowaniu właściwych zadań. W praktycznym porozumieniu⁽³⁹⁾ przede wszystkim zdefiniowano sposób działania w odniesieniu do wymiany informacji, w tym danych osobowych, zaś w niektórych przypadkach podkreślono również lub wskazano konkretne elementy istniejących ram prawnych.

⁽³¹⁾ Sprawa T-259/03, *Nikolaou przeciwko Komisji*, dnia 12 lipca 2007 r., Dz.U. C 247 z 20.10.2007, s. 23.

⁽³²⁾ Artykuł w szczególności odnosi się do przepisów w dziedzinie ochrony danych.

⁽³³⁾ *Nikolaou*, pkt 213.

⁽³⁴⁾ *Nikolaou*, pkt 232.

⁽³⁵⁾ EIOD podkreślił już znaczenie poufnego traktowania tożsamości osoby zgłaszającej przypadki naruszenia w piśmie do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie 2010-0458, które można znaleźć na stronie EIOD (<http://www.edps.europa.eu>). Zob. również opinia EIOD w sprawie kontroli wstępnej z dnia 23 czerwca 2006 r. dotycząca dochodzeń wewnętrznych OLAF (sprawa 2005-0418) oraz opinia z dnia 4 października 2007 r. dotycząca dochodzeń zewnętrznych OLAF (sprawy 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽³⁶⁾ Zob. opinia nr 1/2006 grupy roboczej art. 29 z dnia 1 lutego 2006 r. w sprawie zastosowania unijnych zasad ochrony danych do wewnętrznych systemów zgłaszania przypadków naruszenia w dziedzinie księgowości, wewnętrznych kontroli księgowych, spraw związanych z audytem, zwalczania przekupstwa oraz przestępstw bankowych i finansowych, która znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm

⁽³⁷⁾ Zob. opinia w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii z dnia 15 kwietnia 2011 r., dostępna na stronie <http://www.edps.europa.eu>

⁽³⁸⁾ Praktyczne porozumienie w sprawie zasad współpracy między Eurojustem a OLAF z dnia 24 września 2008 r.: zob. przypis 12 powyżej.

⁽³⁹⁾ Praktyczne porozumienie między Eurojustem a OLAF, pkt 4.1.

49. Jeśli chodzi o Europol, nie istnieje podobne porozumienie z OLAF⁽⁴⁰⁾, jednakże decyzja ustanawiająca Europol dopuszcza bezpośrednio otrzymywanie, wykorzystywanie i przekazywanie przez Europol informacji, w tym danych osobowych, między innymi od OLAF, również przed zawarciem formalnego porozumienia o wymianie danych, jeśli jest to konieczne do uzasadnionego wykonywania zadań własnych przez Europol i OLAF⁽⁴¹⁾. Wymiana podlega również wymogom porozumienia o poufności pomiędzy tymi dwoma podmiotami. W art. 24 decyzji ustanawiającej Europol określono warunki, których Europol powinien przestrzegać w odniesieniu do wszelkich przypadków przekazywania danych mających miejsce przed zawarciem formalnego porozumienia o wymianie: „Europol jest odpowiedzialny za to, by przekazywanie danych odbywało się w sposób zgodny z prawem. Europol prowadzi ewidencję danych przekazywanych na mocy niniejszego artykułu oraz podstaw ich przekazania. Przekazywanie danych jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy odbiorca zobowiąże się do wykorzystania danych jedynie do celów, do jakich zostały przekazane.”. W art. 29 tej samej decyzji określono, kiedy odpowiedzialność za dane przekazywane przez strony trzecie spada na Europol.

50. EIOD stanowczo popiera zawarcie specjalnego porozumienia z Europolem na temat przekazywania danych, a fakt, że nie zostało ono do tej pory podpisane, dodatkowo podkreśla potrzebę szczególnych gwarancji zawartych w treści wniosku. W świetle różnych systemów ochrony danych dotyczących przekazywania danych osobowych z OLAF do Eurojustu i Europolu oraz w drugą stronę EIOD jest zdania, że we wniosku należy w bardziej przejrzysty sposób zawrzeć gwarancje i standardy, które powinny rządzić współpracą pomiędzy OLAF a tymi organami i być uwzględniane w bieżących i przyszłych porozumieniach roboczych między nimi.

51. Celem podkreślenia potrzeby zawarcia porozumień administracyjnych przepisowi art. 10a ust. 2 należy nadać brzmienie „Urząd zawiera porozumienia administracyjne [...]”. Takie sformułowanie byłoby odzwierciedleniem podobnego przepisu w decyzji ustanawiającej Europol⁽⁴²⁾, który przewiduje, że Europol może zawierać porozumienia lub dokonywać uzgodnień roboczych z innymi instytucjami, organami, biurami i agencjami Unii. Ponadto we wniosku można byłoby zawrzeć w art. 10a wyjaśnienie, że wymiana danych osobowych z Eurojustem i Europolem powinna zasadniczo ograniczać się do zakresu, w jakim jest to *niezbędne* do właściwego wykonywania obowiązków powierzonych OLAF, Europolowi i Eurojustowi. We wniosku powinno się również wprowa-

dzić obowiązek przechowywania przez OLAF rejestru wszystkich przypadków przekazywania danych oraz przyczyn takiego przekazywania, celem wzmocnienia odpowiedzialności OLAF za wdrożenie obowiązków nałożonych rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 w odniesieniu do przekazywania danych osobowych.

Współpraca z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi

52. W art. 10a ust. 3 wspomina się, że „Urząd może także w razie potrzeby zawrzeć podobne porozumienia administracyjne z właściwymi służbami w państwach trzecich i organizacjami międzynarodowymi. Urząd koordynuje działania z działaniami zainteresowanych służb Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.”.

53. EIOD przyjmuje z zadowoleniem fakt, że współpraca OLAF z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi jest powiązana z zawieraniem porozumień administracyjnych. Jednakże związane z ochroną danych osobowych konsekwencje wynikające z możliwej wymiany danych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi powinny zostać bardziej szczegółowo ujęte we wniosku.

54. Wniosek powinien być bardziej szczegółowy w odniesieniu do konkretnych wymagań i warunków możliwych przypadków przekazywania danych od i do państw trzecich i organizacji. EIOD sugeruje, by art. 10a ust. 3 zawierał również następującą treść: „W zakresie, w jakim współpraca z międzynarodowymi organizacjami i państwami trzecimi zakłada przekazywanie danych osobowych z OLAF do innych jednostek, przekazywanie takie powinno być zgodne z kryteriami zawartymi w art. 9 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.”.

Dostęp Komitetu Nadzoru do danych osobowych

55. EIOD z zadowoleniem przyjmuje sformułowanie art. 11 wniosku, zgodnie z którym „Komitet Nadzoru może zwrócić się do Urzędu o dodatkowe informacje na temat dochodzeń w należycie uzasadnionych sytuacjach, nie ingerując przy tym jednak w przebieg prowadzonych dochodzeń”, ponieważ takie sformułowanie ucieleśnia zasadę niezbędności wszelkich możliwych przypadków przekazywania danych z OLAF do Komitetu Nadzoru.

56. Zagadnienie dostępu Komitetu Nadzoru do danych osobowych osób objętych lub potencjalnie objętych dochodzeniami powinno zostać również wyjaśnione w kontekście regulaminu, który ma zostać przyjęty przez Komitet zgodnie z nowym art. 11 ust. 6. EIOD byłby zadowolony, gdyby zaangażowano go w proces przyjmowania regulaminu Komitetu Nadzoru. Zapis o konsultacji z EIOD mógłby zostać również zamieszczony w tekście wniosku jako wymóg przyjęcia regulaminu.

⁽⁴⁰⁾ Porozumienie administracyjne z dnia 8 kwietnia 2004 r. ograniczone jest do wymiany informacji strategicznych i wyraźnie wyklucza wymianę danych osobowych, która to kwestia miałaby być przedmiotem kolejnego porozumienia pomiędzy Europolem a OLAF.

⁽⁴¹⁾ Decyzja ustanawiająca Europol, art. 22 ust. 3, przypis 14 powyżej.

⁽⁴²⁾ Decyzja ustanawiająca Europol, art. 22 ust. 3, zob. przypis 14 powyżej. „Europol może zawierać porozumienia lub dokonywać uzgodnień roboczych z podmiotami, o których mowa w ust. 1” (Eurojust, OLAF, Frontex, CEPOL, EBC i EMCDDA).

4. PLANOWANIE STRATEGICZNE

57. W uzupełnieniu wszystkich konkretnych punktów wspomnianych powyżej EIOD chciałby zachęcić Komisję, by zaproponowała OLAF bardziej otwarte podejście do stosowanego systemu ochrony unijnych danych. Byłby to właściwy moment do opracowania przez OLAF planowania strategicznego zgodności ochrony danych osobowych w drodze dobrowolnego wyjaśnienia praktycznego podejścia do posiadanych przez siebie licznych plików zawierających dane osobowe. OLAF mógłby aktywnie i publicznie wyjaśnić, w jaki sposób podchodzi do danych osobowych w swoich różnorodnych działaniach. EIOD jest zdania, że takie szerokie i wyraźne podejście pozwoliłoby zwiększyć przejrzystość traktowania przez OLAF danych osobowych oraz podnieść przyjazność procedur dochodzeniowych.

58. Dlatego też EIOD sugeruje, by w przepisach wniosku zawarto obowiązek zapewnienia przez dyrektora generalnego dokonania szczegółowego przeglądu i aktualizacji wszystkich prowadzonych przez OLAF operacji przetwarzania, lub by zapis taki znalazł się przynajmniej w motywie wniosku. Taki przegląd – którego wyniki powinny być dostępne na przykład w sprawozdaniu rocznym lub w ramach innych rozwiązań – nie tylko wzmocniłby skuteczność różnych działań OLAF i ich współzależność, ale również zachęciłby OLAF do przyjęcia bardziej szerokiego podejścia do kwestii niezbędności i proporcjonalności operacji przetwarzania danych. Ułatwiłby on również wykazanie przez OLAF, że w prawidłowy sposób wdraża zasadę ochrony prywatności w fazie projektowania oraz zasadę odpowiedzialności.

5. WNIOSKI

59. Podsumowując, EIOD z zadowoleniem przyjmuje zmiany wprowadzone do treści wniosku, które zwiększą jego zgodność z systemem ochrony danych osobowych UE.

60. EIOD pragnie jednakże zwrócić dodatkowo uwagę na kilka braków, którymi należy zająć się w drodze modyfikacji tekstu, a w szczególności:

- we wniosku należy jasno wskazać prawo do informacji w odniesieniu do różnych kategorii podmiotów danych,

jak również prawo do dostępu do danych i poprawienia ich w odniesieniu do wszystkich etapów dochodzeń prowadzonych przez OLAF,

- we wniosku należy wyjaśnić relację pomiędzy koniecznością zachowania poufności dochodzeń a systemem ochrony danych osobowych mającym zastosowanie w trakcie dochodzeń: EIOD sugeruje, że prawa osób, których dane dotyczą powinny być jasno zdefiniowane i oddzielone, tak samo jak możliwe wyjątki wynikające z wymogów dotyczących poufności i że należy w wyraźny sposób wprowadzić zabezpieczenia przewidziane w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001,
- we wniosku należy jasno przedstawić opinii publicznej politykę informacyjną OLAF w odniesieniu do ochrony danych,
- we wniosku należy wprowadzić konkretne przepisy dotyczące poufności w odniesieniu do osób zgłaszających przypadki naruszenia oraz informatorów,
- we wniosku należy przedstawić ogólne zasady ochrony danych, w oparciu o które OLAF może wymieniać informacje, w tym dane osobowe, z innymi organami UE, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi,
- przepisy wniosku powinny zawierać obowiązek zapewnienia przez dyrektora generalnego dokonania strategicznego szczegółowego przeglądu i aktualizacji wszystkich prowadzonych przez OLAF operacji przetwarzania oraz ich przejrzystości, lub też zapis taki powinien znaleźć się przynajmniej w motywie wniosku.

Sporządzono w Brukseli dnia 1 czerwca 2011 r.

Giovanni BUTTARELLI

Zastępca Europejskiego Inspektora Ochrony
Danych