

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

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)

(2007/C 91/01)

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 o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 otrzymany od Komisji w dniu 15 września 2006 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WPROWADZENIE

1. Wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń przeprowadzanych przez OLAF ⁽³⁾ (dalej zwany „wnioskiem”) zawiera zmiany większości artykułów rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 ⁽⁴⁾. Rozporządzenie to przedstawia zasady operacyjne obowiązujące osoby zaangażowane w dochodzenia OLAF, a zatem stanowi podstawę prawną dla działań operacyjnych OLAF.

Konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

2. Wniosek został przesłany przez Komisję do EIOD 15 września 2006 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). Uwzględniając wiążący charakter art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, EIOD z zadowoleniem przyjmuje wyraźne odniesienie do tej konsultacji w preambule do wniosku.

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

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001., str. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 136 z 31.5.1999, str. 1.

⁽⁴⁾ Wniosek zmienia artykuły 3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14 oraz 15.

3. Komentarze wyrażone w niniejszej opinii stosuje się *mutatis mutandi* do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń przeprowadzanych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) ⁽¹⁾.

Znaczenie wniosku i zalecenia EIOD

4. EIOD uważa, że wydanie opinii w sprawie tego wniosku jest ważne z uwagi na jego wpływ na prawa osób fizycznych do ochrony danych i prywatności. Biorąc pod uwagę fakt, że wniosek ustala nowe zasady, którymi ma się kierować OLAF prowadząc dochodzenia w sprawie domniemyanych nielegalnych działań, należy bezwzględnie dopilnować, by podczas prowadzenia tych dochodzeń w sposób odpowiedni zagwarantowane zostały prawa dotyczące ochrony danych i prywatności osób uczestniczących w takich dochodzeniach, osób podejrzanych o naruszenie prawa oraz członków personelu i innych osób dostarczających informacje do OLAF. Jest to szczególnie ważne zważywszy na niezwykle wrażliwy charakter informacji, które OLAF może potencjalnie gromadzić — w tym informacji dotyczących ewentualnych wykroczeń, wyroków w sprawach karnych, danych zdrowotnych oraz 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 będących podmiotami danych.

Główne elementy wniosku i uwagi wstępne

5. Proponowane zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 mają służyć realizacji różnych celów ⁽²⁾. Niektóre zmiany mają na celu poprawę efektywności i skuteczności dochodzeń OLAF, np. w celu zagwarantowania, że uprawnienia dochodzeniowe OLAF obejmują podmioty gospodarcze w państwach członkowskich otrzymujących fundusze wspólnotowe. Inne mają na celu ułatwienie wymiany informacji — na temat podejrzenia dokonania przestępstwa — pomiędzy OLAF a różnymi instytucjami, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym ⁽³⁾. Ponadto niektóre proponowane zmiany mają gwarantować prawa osób uczestniczących w dochodzeniu, w tym prawa do ochrony danych i prywatności, oraz wzmocnić gwarancje proceduralne.
6. EIOD docenia znaczenie celów, którym służą proponowane zmiany i w tym zakresie z zadowoleniem przyjmuje wniosek. EIOD w szczególności docenia gwarancje proceduralne przysługujące w myśl rozporządzenia osobom fizycznym. Jest to istotne zwłaszcza z uwagi na możliwość zwrócenia się osób podejrzanych do doradcy ds. weryfikacji o wydanie opinii, czy podczas dochodzenia przestrzegano gwarancji proceduralnych. EIOD jest również zadowolony ze zmian służących dostarczaniu większej ilości informacji demaskatorom i informatorom. EIOD ocenia, że z perspektywy praw osób fizycznych do ochrony ich danych osobowych i prywatności generalnie wniosek zawiera ulepszenia w stosunku do obecnej sytuacji. Jednym z takich ulepszeń, przyjmowanych z zadowoleniem przez EIOD jest stosowanie podczas dochodzeń kilku praw ochrony danych, np. prawa osoby podejrzanej do bycia informowanym o dochodzeniu oraz wyrażenia swojego zdania.
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 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. Jest to szczególnie niepokojące z uwagi na fakt, że standardy ochrony danych zawarte we wniosku są niższe niż w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001, przy czym nie jest to wyraźnie uzasadnione.
8. W celu uniknięcia takiego rezultatu dalsza część tekstu zawiera analizę wniosku, która z jednej strony stanowi opis jego usterek, a z drugiej sugeruje konkretne sposoby ich zlikwidowania. Co zrozumiałe, zakres zastosowania niniejszej analizy jest ograniczony do przepisów mających wpływ na ochronę danych osobowych, w szczególności art. 1, sekcja 5, 6 i 7, w myśl których dodaje się lub zmienia art. 7a, 8 i 8a.

⁽¹⁾ Dz.U. L 136 z 31.5.1999, str. 8.

⁽²⁾ Niektóre z problemów, które próbuje rozwiązać rozporządzenie, w przeszłości zostały poruszone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, Parlament Europejski i przez OLAF we własnej ocenie działalności urzędu OLAF.

⁽³⁾ Wniosek przedstawia zestaw środków gwarantujących przepływ informacji we wszystkich kierunkach: z OLAF do instytucji oraz państw członkowskich i odwrotnie.

II. ANALIZA WNIOSKU

II.1. Analiza poszczególnych artykułów wniosku

II.1.a. Zasada jakości danych

9. Zasada jakości danych, opisana w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, obejmuje różne aspekty szczególne. W szczególności, zgodnie z tą zasadą, dane osobowe muszą być prawidłowe, zgodne z obiektywną rzeczywistością oraz kompletne i aktualne. Po drugie, dane nie mogą być nadmierne w stosunku do celów, dla których są gromadzone oraz muszą być odpowiednie, tzn. musi występować związek pomiędzy informacją i celem, w którym ma być użyta. Wniosek uwzględnia zasadę jakości danych w art. 1 sekcja 5, zgodnie z którym dodaje się art. 7a ust. 1 nakładający na OLAF obowiązek poszukiwania dowodów na rzecz danej osoby i przeciwko niej.
10. EIOD z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie tego zobowiązania, gdyż wpływa ono na dokładność i kompletność przetwarzanych danych, przyczyniając się w ten sposób do zgodności z zasadą jakości danych, a jednocześnie zwiększając ogólne zabezpieczenia ochrony danych w kontekście dochodzeń OLAF.

II.1.b. Prawo do informacji

11. Zgodnie z tym prawem osoby gromadzące dane są zobowiązane do informowania osób fizycznych, których te dane dotyczą, o fakcie gromadzenia i przetwarzania ich danych. Osoby fizyczne mają ponadto prawo do bycia informowanym o, między innymi, celach przetwarzania, odbiorcach danych oraz szczególnych prawach osób fizycznych jako podmiotów danych. Zobowiązanie dotyczące informowania o przetwarzaniu danych osoby fizycznej ma zagwarantować rzetelność przetwarzania informacji osobowych na jej temat, a jednocześnie stanowi niezbędne zabezpieczenie praw jednostek. Wniosek uznaje to prawo w art. 1 sekcja 5, zgodnie z którym dodaje się art. 7a ust. 2 akapit pierwszy, oraz art. 1 sekcja 7, zgodnie z którym dodaje się art. 8a.
12. EIOD z zadowoleniem przyjmuje włączenie art. 7a ust. 2 akapit pierwszy i art. 8a, w stopniu w jakim przyczyniają się one do poszanowania związanego z ochroną danych prawa do informacji, o którym mowa w art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, w szczególnym kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF.
13. Poza określeniem prawa do bycia informowanym o przetwarzaniu swoich danych osobowych, art. 11 i 12, które stosują się odpowiednio do sytuacji, w których informacja o danej osobie jest uzyskiwana bezpośrednio od tej osoby lub od osób trzecich, zawierają wykaz informacji, które obowiązkowo muszą być przekazane osobom fizycznym, tak aby osoby te były w posiadaniu dokładnych i pełnych informacji o prowadzeniu dotyczącego ich procesu przetwarzania danych. Do tego typu informacji należą m.in. cele, jakim będą służyć dane, potencjalni odbiorcy danych oraz istnienie prawa dostępu do danych.
14. Niestety ani art. 7a ust. 2 akapit pierwszy, ani art. 8a nie zawierają podobnych wymogów dotyczących informacji jak art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) 45/2001, a więc brak w nich określenia jakie informacje mają być przekazywane osobom fizycznym w celu zagwarantowania rzetelności przetwarzania. EIOD uważa, że art. 7a ust. 2 akapit pierwszy i art. 8a powinny być spójne z art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. W tym celu EIOD sugeruje włączenie bezpośredniego odwołania do stosowania art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 do art. 7a ust. 2 akapit pierwszy i art. 8a.
15. EIOD jest zdania, że brak odwołania do art. 11 i 12 stworzy niejasną sytuację prawną. Wniosek stworzyłby ramy prawne regulujące prawo do informacji w kontekście dochodzeń OLAF, który różniłby się od ogólnych ram nakreślonych w art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Niestety takie ramy oferowałyby mniej zabezpieczeń ochrony danych niż wspomniane wyżej ramy ogólne. EIOD nie dostrzega żadnego uzasadnienia tej niefortunnej sytuacji.

16. W art. 7a ust. 2 i 8a akapit drugi wniosku przewiduje się wyjątek od ich stosowania w sytuacji gdy udzielenie informacji wpływałoby na przebieg dochodzenia. W myśl tego wyjątku dyrektor generalny OLAF ma prawo, by odroczyć wypełnienie zobowiązania dotyczącego poproszenia osoby, której dotyczy dochodzenie o przedstawienie swojego zdania.
17. EIOD zauważa, że możliwość ograniczenia udzielania informacji w pewnych szczególnych przypadkach jest zgodna z art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, w którym przewiduje się pewne ograniczenia tego prawa, w tym w sytuacjach gdy takie ograniczenie jest konieczne do zabezpieczenia (i) zapobiegania przestępstwom karnym i prowadzenia dochodzeń dotyczących takich przestępstw, (ii) ekonomicznego lub finansowego interesu państwa członkowskiego lub Wspólnot Europejskich oraz (iii) ochrony podmiotu danych lub prawa i wolności innych.
18. EIOD zauważa, że w myśl art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, ograniczeniu prawa do informacji towarzyszą różne zabezpieczenia ochrony danych. W szczególności art. 20 ust. 3 stanowi, że w przypadku nałożenia ograniczenia podmiot danych jest informowany o głównych powodach i o przysługującym mu prawie do odwołania się do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Udzielenie takich informacji może zostać odroczone jeśli wpłynęłoby to negatywnie na prowadzone dochodzenie.
19. We wniosku przepisom ustanawiającym ograniczenia prawa do informacji nie towarzyszą jednak zabezpieczenia przewidziane w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. A zatem w kontekście dochodzeń OLAF ograniczenia prawa do informacji są stanowione bez zabezpieczeń, które obowiązywałyby przy zastosowaniu ogólnych ram ochrony danych, co EIOD uważa za niewłaściwe. W celu zaradzenia tej sytuacji EIOD sugeruje, aby ograniczenia prawa do informacji w art. 7a ust. 2 akapit drugi i art. 8a powiązać z gwarancjami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

II.1.c Prawo dostępu

20. Prawo dostępu daje osobom fizycznym możliwość dowiedzenia się czy przetwarzane są informacje na ich temat oraz jakiego rodzaju są to informacje. Wniosek uznaje to prawo w art. 1 sekcja 5, zgodnie z którym dodano art. 7a ust. 2 akapit drugi i art. 7a ust. 3.
21. Powyższe zmiany, tzn. art. 7a ust. 2 paragraf drugi i art. 7a ust. 3 ustanawiają prawo osoby fizycznej podejrzewanej o popełnienie przestępstwa do bycia informowaną o wszystkich kwestiach, które jej dotyczą. Mówiąc bardziej szczegółowo, zmiany te określają sposób realizowania tego prawa w kontekście dochodzeń OLAF. Po pierwsze prawo to będzie udzielane *na podstawie przeprowadzonego dochodzenia* czyli po zakończeniu dochodzenia. Po drugie, będzie udzielane w formie streszczenia kwestii dotyczących danej osoby fizycznej. Ponadto dostęp będzie możliwy poprzez zapis z przesłuchania podejrzanej osoby.
22. EIOD z zadowoleniem przyjmuje włączenie art. 7a ust. 2 akapit drugi i art. 7a ust. 3 w stopniu, w jakim określają one w kontekście dochodzeń OLAF prawo dostępu związane z ochroną danych ustanowione w art. 13 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. EIOD jest jednak zdania, że sposób przyznania tego prawa można we wniosku ulepszyć. EIOD obawia się, że prawo dostępu, w formie opisanej we wniosku, jest podrzędne w stosunku do tego samego prawa na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
23. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 osoby fizyczne są zasadniczo uprawnione do realizacji prawa dostępu do swoich danych osobowych, chyba że powstanie jedna ze szczególnych sytuacji opisanych w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, o którym mowa powyżej, uzasadniająca ograniczenie takiego prawa. W takim przypadku dostęp może zostać ograniczony do czasu gdy zmienia się okoliczności.
24. EIOD stwierdza, że we wniosku stosowanie prawa dostępu nie jest uznawane za zasadę ogólną. Wniosek przewiduje natomiast stosowanie prawa dostępu *na pewnych etapach procedury* i *w odniesieniu do pewnych dokumentów*. Do pewnego stopnia uprawnione jest stwierdzenie, że w ramach wniosku prawo dostępu ma zarówno ograniczenia czasowe, jak i materialne.
25. Na mocy art. 7a ust. 2 akapit drugi dostęp można uzyskać wyłącznie *na podstawie przeprowadzonego dochodzenia*, gdy osoba fizyczna otrzymuje streszczenie kwestii, które jej dotyczą, oraz po przeprowadzeniu przesłuchania tej osoby przez OLAF i sporządzeniu zapisu z przesłuchania. Poza tymi dwoma etapami procedury, zgodnie z ogólną zasadą, brak jest dostępu do informacji osobowych. Co do materiału, do którego można uzyskać dostęp, EIOD stwierdza, że na podstawie wniosku dostęp jest możliwy wyłącznie w odniesieniu do zagadnień dotyczących danej osoby oraz zapisu z przesłuchania, na mocy odpowiednio art. 7a ust. 2 akapit drugi i art. 7a ust. 3. Nie udziela się dostępu do żadnych innych informacji, które dotyczą danej osoby fizycznej, np. kopii dokumentów, e-maili, zapisów rozmów telefonicznych itp.

26. EIOD zgadza się z wnioskiem, że dostęp do informacji osobowych jest istotny na wspomnianych dwóch etapach procesu i w związku z dwoma dokumentami wymienionymi we wniosku, oraz z zadowoleniem przyjmuje uznanie we wniosku takich praw w tych okolicznościach. EIOD uważa jednak, że wniosek powinien także uznawać ogólną zasadę istnienia praw dostępu w przypadkach innych niż dwa wyraźnie wymienione we wniosku.
27. EIOD świadom jest, że ogólna zasada uznawania praw dostępu podczas dochodzeń może napotykać na pewien opór. EIOD przypomina jednak, że OLAF będzie mógł zabronić dostępu do informacji, jeśli podczas danego dochodzenia zaistnieje potrzeba zachowania poufności na mocy art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. OLAF może przecież korzystać z art. 20, aby zabronić takiego dostępu na przykład w celu zabezpieczenia zapobiegania przestępstwom w prawie karnym i innym oraz ochrony dochodzeń w ich sprawie. Dlatego też stosowanie ogólnej zasady przyznawania prawa dostępu nie uniemożliwia ograniczania takiego prawa na zasadzie *ad hoc*, jeśli zaistnieją ku temu wspomniane powody.
28. W związku z powyższym oraz w celu zapewnienia, że podczas dochodzenia prawo dostępu rzeczywiście istnieje, co oznacza także uznanie ewentualnych jego ograniczeń, EIOD proponuje wyraźne odniesienie się we wniosku do praw osób fizycznych w zakresie dostępu do swoich danych osobowych znajdujących się w aktach dochodzenia prowadzonego przez OLAF. W szczególności EIOD uważa, że w art. 7a ust. 2 pomiędzy akapitem pierwszym a drugim należy wstawić akapit o następującym lub podobnym brzmieniu: „Każda osoba, której dotyczy dochodzenie, ma prawo dostępu do odnoszących się do niej danych osobowych zgromadzonych w trakcie dochodzenia. Prawa takie mogą podlegać ograniczeniom przewidzianym w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.”
29. Akapit ten mówiłby o tym, że ogólną zasadą jest stosowanie prawa dostępu. W ten sposób nie tylko osiągnięto by spójność, lecz także osoby fizyczne, których dotyczy dochodzenia OLAF, nie podlegałyby bardziej zaostrzonym zasadom w zakresie dostępu do danych osobowych.

II.1.d Prawo do sprostowania

30. Prawo dostępu jest kwestią podstawową w stosunku do prawa do sprostowania. Po umożliwieniu dostępu do danych i sprawdzenia poprawności oraz zgodności przetwarzania z prawem, prawo do sprostowania daje osobom fizycznym możliwość zażądania sprostowania wszelkich niekompletnych lub niedokładnych informacji.
31. We wniosku proponuje się regulację prawa do sprostowania razem z prawem dostępu. Art. 1 pkt 5, na mocy którego dodaje się art. 7a ust. 2 akapit drugi i trzeci, odnosi się do możliwości składania zeznań przez osobę podejrzaną o naruszenie prawa.
32. EIOD zauważa, że mówiąc ściśle wniosek nie przewiduje prawa do sprostowania jako takiego. Przewiduje on natomiast prawo do „składania zeznań” oraz „zatwierdzenia lub wprowadzenia dodatkowych uwag” (w obu przypadkach w odniesieniu do informacji osobowych). EIOD uważa, że przywileje takie są odpowiednikiem prawa do sprostowania i zgodne są z art. 14 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, które określa ramy regulacyjne prawa do sprostowania informacji niedokładnych. EIOD uważa, że w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF nie ma możliwości stworzenia osobom fizycznym możliwości „sprostowania” informacji, które uważają za niekompletne lub niedokładne, ponieważ oczywiste jest, że w wielu przypadkach ocena tego, czy informacja jest niezgodna z prawdą, będzie przedmiotem dochodzenia. Dlatego też prawo do sprostowania danych można zapewnić — tak, jak jest to czynione we wniosku — w formie umożliwienia danej osobie składania zeznań i przedstawiania uwag dotyczących informacji osobowych, o których mowa.
33. Ponadto EIOD jest zdania, że uwagi dotyczące sposobu, w jaki rozwiązana jest we wniosku kwestia prawa dostępu do informacji, mają zastosowanie *mutatis mutandis* do prawa do sprostowania. W istocie, sposób ujęcia prawa do sprostowania we wniosku ma takie same słabe strony, jak opisane powyżej w związku z prawem dostępu: we wniosku nie uznaje się, że ogólną zasadą jest przyznawanie prawa do sprostowania. Prawo do sprostowania jest natomiast niesłusznie ograniczone do streszczenia zarzutów oraz do sporządzania sporządzanego po złożeniu zeznań.
34. EIOD wyraża opinię, że wniosek powinien uznawać, iż prawo do sprostowania jest prawem ogólnym, a nie częściowym. W tym celu EIOD proponuje dodanie do wniosku przepisu mówiącego o zastosowaniu prawa do sprostowania. Mówiąc ściślej, do zdania „Każda osoba, której dotyczy dochodzenie, ma w każdej chwili prawo dostępu do dotyczących jej danych osobowych zgromadzonych w trakcie dochodzenia.” należy dodać następujący fragment: „*oraz prawo do złożenia zeznań w sprawie ewentualnej niedokładności lub niekompletności tych danych.*” EIOD przypomina, że poprzez zastosowanie art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 OLAF nadal może ograniczyć prawo do sprostowania informacji w celu zabezpieczenia zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich wykrywania i ścigania.

35. Art. 7a ust. 2 akapit trzeci przewiduje możliwość odstąpienia od stosowania prawa dostępu i do sprostowania. Jak już wspomniano w związku z ograniczeniami prawa do informacji, ograniczeniom takim powinny towarzyszyć zabezpieczenia mające zastosowanie w kontekście art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. W tym celu EIOD proponuje, by ograniczenie stosowania takich praw powiązać we wniosku z wyraźnym odniesieniem do art. 20.

II.1.e Wymiana informacji osobowych

36. Wniosek przewiduje wymianę danych osobowych między instytucjami europejskimi i z organami państw członkowskich. *De facto* jednym z celów wniosku jest zwiększenie wymiany informacji pomiędzy OLAF-em a organami działającymi zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich.
37. W związku z tym EIOD pragnie podkreślić, że wymiana taka powinna być możliwa wyłącznie w zakresie, w jakim jest ona niezbędna do osiągnięcia celów dochodzenia w danej sprawie. Ponadto EIOD przypomina, że zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 odbiorca danych przetwarza je wyłącznie w celach, w jakich zostały one przekazane.
38. Wniosek nie przewiduje wymiany danych osobowych z państwami trzecimi ani do celów współpracy międzynarodowej. W tym kontekście można jednak założyć, że współpraca taka może mieć miejsce. EIOD chciałby w związku z tym podkreślić, że wymiana taka powinna być możliwa jedynie w przypadku zapewnienia przez państwo trzecie stosownego poziomu ochrony danych osobowych lub w przypadku, gdy przekazanie informacji objęte jest jednym z odstępstw ustanowionych w art. 9 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Ponadto EIOD przypomina, że te same zasady mają zastosowanie do wymiany informacji pomiędzy OLAF-em a instytucjami i organami UE niebędącymi organami Wspólnoty, takimi jak EUROPOL czy EUROJUST. EIOD wyraża nadzieję, że w takich przypadkach zostaną utworzone odpowiednie przepisy prawne uwzględniające prawidłowość działania systemu ochrony danych w takich instytucjach, co ułatwiłoby przekazywanie im danych na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Innym rozwiązaniem jest przyjęcie nowych przepisów prawnych stanowiących, że ich system ochrony danych jest równoważny systemowi organów i instytucji Wspólnoty, za art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, co niosłoby ze sobą także usunięcie ograniczeń w przesyłaniu danych do takich instytucji.

II.1.f Zgodność z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001

39. Wniosek wprowadza do art. 8 ust. 3 zmianę polegającą na dodaniu wyraźnego odniesienia do stosowania rozporządzenia (WE) nr 45/2001. EIOD z zadowoleniem przyjmuje tę zmianę art. 8 ust. 3 w zakresie, w jakim potwierdza ona, że we wszystkich przypadkach, w których wniosek nie określa sposobu stosowania wymogów w zakresie ochrony danych w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF, zastosowanie ma domyślnie rozporządzenie (WE) nr 45/2001.
40. EIOD uważa jednak, że sam art. 8 ust. 3, tzn. bez zmian proponowanych w niniejszej opinii, nie wystarcza, by zapewnić ochronę danych osobowych na poziomie co najmniej równym poziomowi przewidzianemu w rozporządzeniu nr 45/2001. Sam art. 8 ust. 3 nie wystarcza, ponieważ można by zrozumieć, że odnosi się on tylko do przypadków, w których wniosek nie określa sposobu stosowania wymogów w zakresie ochrony danych w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Jednak w przypadkach, w których wniosek określa sposób stosowania wymogów w zakresie ochrony danych, a jest to system ochrony danych o mniejszym stopniu ochrony, można by uznać, że taki niezadowolający system jest nadrzędny w stosunku do ogólnych zasad ochrony zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001. Proponowane powyżej szczegółowe zmiany dotyczące konkretnych odniesień do rozporządzenia 45/2001 mają na celu uniknięcie ryzyka takiej interpretacji.

III. DODATKOWE UWAGI

III.1. Ochrona demaskatorów

41. EIOD w pełni zgadza się z wnioskiem co do tego, że dla zwiększenia przejrzystości niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej ilości informacji demaskatorom, oraz z zadowoleniem przyjmuje zawarte we wniosku zobowiązanie powiadamiania informatorów o tym, czy rozpocząć dochodzenie, czy też nie.

42. EIOD zaleca poszanowanie poufnego traktowania tożsamości demaskatorów podczas dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz na późniejszych etapach. W związku z tym EIOD uważa, że odpowiednio byłoby włączenie do wniosku nowego ustępu gwarantującego poufność demaskatorom. Obecne gwarancje (komunikat Komisji SEC/2004/151/2) nie wydają się wystarczające z prawnego punktu widzenia. EIOD odnotowuje, że przepisy takie byłyby zgodne z opinią Grupy Roboczej ds. Ochrony Danych powołaną na mocy art. 29, która dotyczy zastosowania zasad ochrony danych do wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach⁽¹⁾.

IV. WNIOSKI I ZALECENIA

43. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek w wyraźniejszy sposób określa, jakie są gwarancje procesowe osób, których dotyczą dochodzenia prowadzone przez OLAF, w tym ochrona danych osobowych takich osób.
44. EIOD ocenia, że z perspektywy praw osób fizycznych do ochrony ich danych osobowych i prywatności wniosek w większości zawiera ulepszenia w stosunku do obecnych ram prawnych. Przykłady ulepszeń to art. 7a ust. 2 akapit pierwszy oraz art. 8a, ponieważ przyczyniają się one do poszanowania „prawa do informacji”, a także art. 7a ust. 2 akapit drugi oraz art. 7a ust. 3, które potwierdzają zastosowanie częściowego „prawa dostępu i sprostowania” w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF.
45. Ponadto EIOD z zadowoleniem przyjmuje uznanie we wniosku faktu, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 ma zastosowanie do wszystkich operacji przetwarzania danych realizowanych w związku z dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF, gdyż przyczyni się to do zapewnienia spójnego i jednolitego stosowania zasad dotyczących ochrony podstawowych praw i swobód osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania informacji osobowych.
46. Chociaż EIOD docenia omówione powyżej zmiany mające na celu zwiększenie praw procesowych i praw w zakresie ochrony danych osobowych, jego niepokój budzi fakt, że większość z proponowanych zmian nie osiąga minimalnych norm ochrony danych zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001. EIOD obawia się, że jeśli wniosek uznano by za nadrzędny w stosunku do stosowania ogólnych ram ochrony danych osobowych zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001, oznaczałoby to niedopuszczalne złagodzenie norm ochrony danych w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF. W opinii EIOD jest to szczególnie niepokojące ze względu na delikatny charakter tego rodzaju danych, które mogą być gromadzone w ramach dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Aby uniknąć takich konsekwencji, EIOD zwraca się do prawodawcy wspólnotowego o rozważenie poniższych kwestii i wprowadzenie do wniosku odpowiednich zmian z ich uwzględnieniem:
47. Usterki w zakresie prawa do informacji w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF:

Dostarczanie osobom fizycznym informacji w celu zapewnienia sprawiedliwego procesu stanowi nieodzowne zabezpieczenie, które nie powinno być niesłusznie narażane na szwank, tak jak ma to miejsce we wniosku. Aby tego uniknąć, należy wprowadzić we wniosku następujące zmiany:

- (i) W celu zapewnienia sprawiedliwego przetwarzania, art. 7a ust. 2 akapit 1 i art. 8a powinny zawierać wyraźne odniesienie do art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
- (ii) Ograniczenia prawa do informacji, o których mowa w art. 7a ust. 2 akapit drugi i art. 8a akapit drugi, powinny być powiązane z zabezpieczeniami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

48. Usterki w zakresie prawa dostępu w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF:

podstawę poszanowania danych osobowych stanowi zapewnienie dostępu do informacji osobowych, dzięki któremu osoby fizyczne mogą dowiedzieć się, czy przetwarzane są dane na ich temat. Aby zapewnić skuteczne prawa dostępu, należy wprowadzić we wniosku następujące zmiany:

- (i) Należy wprowadzić nowy przepis uznający, że ogólną zasadą jest przyznawanie prawa dostępu do informacji osobowych zgromadzonych w związku z dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF; mógłby się on znaleźć pomiędzy pierwszym i drugim akapitem art. 7a ust. 2. Przepis taki mógłby mieć następujące brzmienie: „Każda osoba, której dotyczy dochodzenie, ma prawo dostępu do odnoszących się do niej danych osobowych zgromadzonych w trakcie dochodzenia. Prawa takie mogą podlegać ograniczeniom przewidzianym w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.”

⁽¹⁾ Opinia 1/2006 w sprawie zastosowania unijnych zasad ochrony danych do wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach w dziedzinie księgowości, wewnętrznych kontroli księgowych, spraw związanych z audytem, zwalczania przekupstwa oraz przestępstw bankowych i finansowych ((00195/06/EN WP 117).

49. Usterki w zakresie prawa do sprostowania w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF:

Naturalną konsekwencją prawa dostępu do danych osobowych jest prawo do sprostowania informacji niedokładnych lub niekompletnych i jako takie stanowi podstawę ochrony praw dotyczących informacji osobowych. Ograniczenia prawa do sprostowania powinny być przewidziane jedynie w zakresie dozwolonym na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Omawiany wniosek zawiera dodatkowe ograniczenia, którym należy zapobiec w następujący sposób:

- (i) Należy dodać przepis stwierdzający, że podejrzani mają ogólne prawo do składania zeznań dotyczących wszelkich odnoszących się do nich informacji, poza przypadkami, w których zastosowanie mają wyjątki przewidziane w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Mówiąc dokładnie, po stwierdzeniu, że każda osoba, której dotyczy dochodzenie, ma „w każdej chwili prawo dostępu do dotyczących jej danych osobowych zgromadzonych w trakcie dochodzenia.” należy dodać, że osoba fizyczna ma następnie prawo „do złożenia zeznań w sprawie ewentualnej niedokładności lub niekompletności tych danych”.
- (ii) EIOD proponuje, aby ograniczenie prawa dostępu i do sprostowania, przewidziane w art. 7a ust. 2 akapit trzeci, powiązać z gwarancjami art. 20 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

50. Ponadto EIOD jest zdania, że odpowiednie byłoby włączenie do wniosku nowego ustępu gwarantującego poufność demaskatorom.

Sporządzono w Brukseli, dnia 27 października 2006 r.

Peter HUSTINX

Europejski Inspektor Ochrony Danych
