

Wiosenna Konferencja Europejskich Organów Ochrony Danych,

sesja pt.: Ochrona prywatności a bezpieczeństwo.

Michał Serzycki, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Polska

Ochrona danych osobowych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w  
świele Traktatu z Lizbony.

Szanowni Państwo, drodzy koledzy,

na wstępie chciałbym podziękować za zaproszenie mnie do udziału w sesji poświęconej ochronie prywatności i bezpieczeństwu. Korzystając z okazji chciałbym również podziękować naszym gospodarzom, członkom włoskiej komisji ochrony danych z jej przewodniczącym panem Francesco Pizzettim na czele, za wspaniałą organizację tegorocznej konferencji w Rzymie.

Wysłuchaliśmy przed chwilą bardzo ciekawego wystąpienia pana Johnatana Falla z Komisji Europejskiej, które jak sądzę zainspiruje wszystkich do ożywionej dyskusji. Ja ze swej strony w ramach wstępnego komentarza chciałbym się podzielić kilkoma uwagami i wątpliwościami dotyczącymi ram prawnych, których kształt niewątpliwie zdeterminuje kierunek rozwoju ochrony danych osobowych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w nadchodzących latach. Oczywiście myślę tutaj o tym wszystkim, co potencjalnie niesie ze sobą Traktat z Lizbony, który - jak się wydaje - wejdzie w życie zgodnie z planem jego twórców 1 stycznia 2009 r.

Nim jednak przejdę do tego co nas czeka w nieodległej przyszłości, najpierw muszę przedstawić, chociaż w skrócie, obecną sytuację. Po pierwsze, tak jak wielokrotnie zwracaliśmy na to uwagę jako rzecznicy ochrony danych, filarowa struktura prawa Unii Europejskiej ciągle powoduje brak w miarę jednolitej i kompleksowej regulacji kwestii ochrony danych osobowych. Tak jak w ramach rynku wewnętrznego funkcję taką spełnia dyrektywa 95/46/WE, która skądinąd została przyjęta w celu eliminacji barier rynku wewnętrznego, tak w obecnym III filarze UE takiej regulacji nadal nie ma pomimo istnienia art. 30(1) b Traktatu o Unii Europejskiej, który nakazuje uzupełnienie zasad wymiany danych osobowych w III filarze UE o odpowiednie zasady ochrony danych. Jak dotąd prace nad decyzją ramową o ochronie danych osobowych w ramach współpracy policyjnej i sądowej nie zakończyły się sukcesem, a istniejące regulacje mają jedynie charakter cząstkowy. Natomiast znajdująca zastosowanie w tym obszarze Konwencja 108 Rady Europy nie w pełni odpowiada na aktualne wyzwania. By dopełnić ten obraz trzeba wspomnieć o niepewności prawnej, która jest związana z przetwarzaniem danych na styku I i III filaru UE, co w pełni

ukazało orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie przekazywania danych PNR do USA, w którym potwierdzono, że takie operacje znajdują się poza zakresem dyrektywy 95/46/WE. Po drugie w związku z pojawiającymi się zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego oraz sytuacji międzynarodowej obecnie należy odnotować bardzo intensywny rozwój współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych obejmującej między innymi różne nowe formy transgranicznej wymiany danych. Warto tutaj chociażby wspomnieć o zasadzie dostępności, której rok temu poświęciliśmy ważny dokument, czy o takich inicjatywach jak Traktat z Pruem, czy europejski PNR.

W tym momencie rodzi się pytanie, czy przyszłe ramy prawne na poziomie UE stanowią adekwatną odpowiedź na problemy, które wymieniłem tylko przykładowo? Aby odpowiedzieć na to pytanie spróbujmy przeanalizować co się zmieni.

Podstawowym skutkiem Traktatu z Lizbony, tak jak wcześniej Traktatu Konstytucyjnego, jest zniesienie podziału na filary UE. Jak wiemy Traktat z Lizbony po wprowadzonych zmianach utrzymuje dwa traktaty: Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w który został przekształcony dotychczasowy Traktat o Wspólnocie Europejskiej. Dotychczasowe materie trzeciofilarowe znalazły się obecnie w tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zmianie uległ również tryb przyjmowania nowych aktów prawnych z tego zakresu, co do których zastosowanie znajdzie zwykła procedura ustawodawcza, czyli z udziałem zarówno Rady jak i Parlamentu Europejskiego, przy czym w Radzie decyzja będzie podejmowana większością kwalifikowaną. Pamiętajmy, że zlikwidowanie filarowej struktury UE oznacza ujednoczenie ochrony praw podstawowych, a także samego systemu ochrony prawnej. Tym samym wpłynie na wzmocnienie ochrony praw podstawowych.

Jeśli chodzi o ochronę danych osobowych, to podstawowe znaczenie ma wprowadzenie do Traktatu o funkcjonowaniu UE czyli do prawa pierwotnego odrębnego przepisu dotyczącego ochrony danych osobowych. Co więcej przepis ten tj. art. 16 znajduje się w Tytule II traktatu „Postanowienia ogólne”. Przepis ten z jednej strony gwarantuje prawo podmiotowe do ochrony danych osobowych, z drugiej zaś stanowi wyraźną podstawę prawną do wydawania aktów prawnych dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy UE oraz przez Państwa Członkowskie w wykonywaniu działań wchodzących w zakres zastosowania prawa UE. Podkreślmy, że zasady ochrony danych osobowych będą przyjmowane w zwykłej procedurze prawodawczej przez Parlament Europejski i Radę. Należy również dodać, że w tym artykule

podstawę traktatową dla swego działania znajdują również niezależne organy ochrony danych osobowych, co obecnie ma szczególne znaczenie.

Niewątpliwie art. 16 będzie stanowił mocną i szeroką podstawę dla zagwarantowania ochrony danych osobowych w prawie UE. Warto dodać, że przepis ten został uzupełniony o art. 39 Traktatu o Unii Europejskiej, który modyfikuje treść art. 16 w odniesieniu do działań w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w ten sposób, że został wyłączony udział Parlamentu Europejskiego w procedurze prawodawczej w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych Tytuł VII Protokołu 10 do Traktatu z Lizbony wprowadza przepisy przejściowe. Otóż dotychczasowe akty prawne przyjęte w tym obszarze, doputy dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione pozostają w mocy przez okres 5 lat, jak również w tym okresie w stosunku do nich ograniczone są kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W świetle tak określonych przepisów rodzą się liczne pytania, chociażby o to czy cytowane zasady przejściowe będą miały zastosowanie również do aktów regulujących ochronę danych osobowych w obszarze obecnego III filara UE, których podstawą prawną będzie art. 16. Wydaje się, że nie - co oznacza, iż w tym zakresie szersze kompetencje będzie miał Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jednocześnie należy zadać pytanie o status decyzji ramowej o ochronie danych osobowych w III filarze UE, oczywiście jeżeli wejdzie w życie w tym roku. Natomiast jeżeli decyzja ramowa nie wejdzie w życie przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony wrócimy do punktu wyjścia. Z jednej strony wróci pytanie o możliwość rozszerzenia zastosowania dyrektywy 95/46, choć należy pamiętać o zawartych w niej wyłączeniach (art. 13), jak również o Deklaracji 21 do Traktatów, zgodnie z którą "szczególne zasady dotyczące ochrony danych i swobodnego przepływu tych danych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych mogą okazać się niezbędne ze względu na szczególny charakter tych obszarów", co może wskazywać na konieczność przyjęcia odrębnego aktu prawnego. W tym miejscu pamiętajmy o zwiększeniu roli Parlamentu Europejskiego w procedurze legislacyjnej oraz o większości kwalifikowanej w Radzie, co może zapobiec m.in. złej praktyce, której doświadczyliśmy ostatnio w związku z pracami nad decyzją ramową, polegającej na przyjmowaniu najniższego akceptowalnego przez wszystkich poziomu gwarancji ochrony danych lub całkowitym usuwaniu przepisów, co do których nie ma zgody niektórych państw. W konsekwencji art. 16 potencjalnie może się przyczynić do zapewnienia bardziej spójnych reguł ochrony danych osobowych w UE. Z drugiej strony pamiętajmy, że obecnie toczą się prace nad różnymi aktami prawnymi dotyczącymi wykorzystywania danych osobowych. Siłą rzeczy podmioty zaangażowane w ten proces będą

zainteresowane by go zakończyć przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. To rodzi też pytanie jak powinniśmy się zachować w takiej sytuacji?

W kontekście ochrony danych osobowych ważne jest, że Traktat z Lizbony nadaje Kartie Praw Podstawowych UE charakter prawnie wiążący, jak również umożliwia Unii Europejskiej przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednocześnie w rozdziale VII Karty zawarto przepisy mające na celu zapewnienie, że wprowadzenie katalogu praw podstawowych nie będzie oznaczało poszerzenia kompetencji UE bez zgody państw członkowskich. Ponadto Karta potwierdza prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa wynikające z konstytucyjnej tradycji państw członkowskich. Pamiętajmy, że art. 8 Karty, gwarantując prawo do ochrony danych osobowych może być stosowany bezpośrednio. Choć w praktyce jak sądze będzie raczej służył do kontroli legalności prawa oraz w celu jego interpretacji.

Na koniec proszę mi pozwolić na odniesienie się do wpływu Protokołu Polskiego i Brytyjskiego na obowiązywanie Karty Praw Podstawowych, w tym jej art. 8. W tym kontekście wielu polskich specjalistów prawa międzynarodowego podkreśla niejasność samego protokołu jak i jego rzeczywistych skutków. Podkreśla się, że treść protokołu w dużym stopniu pokrywa się z treścią rozdziału VII Karty oraz art. 6 TUE. Nie wdając się w spór dotyczący tych kwestii z całą pewnością można stwierdzić, że protokół ten nie wyłącza w stosunku do Polski podstawowego prawa do ochrony danych osobowych. Należy bowiem pamiętać, że jest ono zagwarantowane również w art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu UE i co może ważniejsze polska Konstytucja w art. 51 gwarantuje odrębne i autonomiczne prawo do ochrony danych osobowych.

Celem uzupełnienia należy jeszcze dodać kilka słów o zwiększeniu roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE, w tym m.in. poprzez wzmocnienie kompetencji kontrolnych w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. I tak parlamenty narodowe będą uprawnione m.in. do korzystania z procedury monitorowania zasady pomocniczości, czy oceniania działalności Eurojustu i Europolu.

Podsumowując dotychczasowe uwagi chciałbym zwrócić uwagę na to, że ramy prawne ochrony danych osobowych mają bardzo duży potencjał. Choć należy zadać pytanie jak on zostanie wykorzystany.

W nowych warunkach zmieni się również układ sił poprzez zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych także w odniesieniu do zasad ochrony danych osobowych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Z drugiej strony przepisy traktatowe umożliwiają zwiększenie transgranicznej wymiany danych oraz coraz szersze ich wykorzystywanie.

W świetle zarysowanych przepisami traktatowymi możliwości ale i wyzwań organy ochrony danych osobowych muszą bardzo poważnie przemyśleć sposób swojego działania.