

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie zalecenia dotyczącego decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o współpracy między UE a Interpolem

(Pełny tekst niniejszej opinii jest dostępny w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej na stronie internetowej EIOD www.edps.europa.eu)

(2021/C 251/06)

14 kwietnia 2021 r. Komisja przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o współpracy między UE a Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnej (Interpol).

Pomimo istniejącej współpracy z Interpolem Komisja wyodrębniła obszary, w których można i należy zacieśnić współpracę, a nawet podjąć ją w nowym zakresie, aby odpowiedzieć na szereg niezbędnych potrzeb operacyjnych i wdrożyć obowiązujące akty prawne, co pozwoli skuteczniej wspierać państwa członkowskie w przeciwdziałaniu terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej oraz zwalczaniu tych zjawisk. Potrzeby te wymagają zawarcia umowy o współpracy z Interpolem.

EIOD pragnie podkreślić, że cel, jakim jest wspieranie (obecnej i przyszłej) współpracy między UE a Interpolem w szerokim zakresie działań w ramach jednego instrumentu prawnego, sprawia, że planowana umowa ma wysoce niejednorodny charakter. Podkreśla on zatem potrzebę przeprowadzenia dogłębnej oceny skutków oraz zaznacza, że podejście to nie powinno prowadzić do osłabienia podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do ochrony danych i prywatności.

Unijny system ochrony danych przewiduje co do zasady, że przekazywanie danych do organizacji międzynarodowej może odbywać się bez dodatkowych wymogów tylko wtedy, gdy ta organizacja międzynarodowa zapewnia odpowiedni poziom ochrony. Jeżeli organizacja międzynarodowa nie została uznana za odpowiednią, w odniesieniu do szczególnych przypadków przekazywania danych stosuje się wyjątki, o ile wprowadzone zostaną odpowiednie zabezpieczenia. W związku z powyższym EIOD przedstawia również trzy główne zalecenia, aby zapewnić, że przewidywana umowa będzie gwarantować odpowiednie zabezpieczenia:

- Wytyczne negocjacyjne powinny jasno określać, że należy zapewnić ogólną zgodność przewidywanej umowy z Kartą, odpowiednimi horyzontalnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych (rozporządzenie (UE) 2018/1725, rozporządzenie (UE) 2016/679 i dyrektywa (UE) 2016/680), a także ze szczegółowymi wymogami i gwarancjami w zakresie ochrony danych określonymi w aktach podstawowych ustanawiających agencje lub systemy informatyczne UE.
- W planowanej umowie należy dokładnie wyjaśnić, że Interpol nie będzie dysponował bezpośrednim ani pośrednim dostępem na zasadzie wzajemności do baz danych UE.
- W kontekście dalszego przekazywania konieczne jest wyraźne stwierdzenie, że dane osobowe, które UE przekazuje Interpolowi, nie będą wykorzystywane do żądania, wydania lub wykonania kary śmierci ani do jakiegokolwiek formy okrutnego i niehumanitarnego traktowania.

Ponadto EIOD zaleca, aby cytaty w preambule zalecenia odnosiły się nie tylko do odpowiedniej proceduralnej podstawy prawnej, ale również do odpowiedniej materialnej podstawy prawnej, w tym do art. 16 TFUE, biorąc pod uwagę przedmiot przyszłej umowy.

Inspektor jest również gotów udzielać dalszych porad podczas negocjacji i formalnych konsultacji, które muszą się odbyć w sprawie wniosku do Rady o podpisanie i zawarcie umowy na mocy art. 218 TFUE, zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725.

1. WPROWADZENIE I INFORMACJE OGÓLNE

1. Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (Interpol) ⁽¹⁾ jest największą na świecie organizacją międzyrządową policji kryminalnej, liczącą 194 państwa członkowskie. UE i Interpol już od dawna prowadzą pogłębioną współpracę

w wielu dziedzinach związanych z egzekwowaniem prawa. Interpol jest kluczowym partnerem UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w tym zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także zintegrowanego zarządzania granicami.

2. W strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa na rok 2020 ⁽²⁾ wzywa się państwa członkowskie, aby zacieśniły współpracę między UE a Interpolem, bowiem ma to zasadnicze znaczenie dla jej wzmocnienia i wymiany informacji. Zgodnie ze strategią Interpol ma do odegrania ważną rolę w tym zakresie. Niezależnie od istniejącej współpracy z Interpolem, określono obszary, w których współpracę można byłoby zacieśnić lub nawet podjąć, aby zaspokoić szereg potrzeb operacyjnych i wdrożyć istniejące akty prawne, co pozwoliłoby skuteczniej wspierać państwa członkowskie w przeciwdziałaniu terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej oraz zwalczaniu tych zjawisk.
3. W związku z tym w dniu 14 kwietnia 2021 r. Komisja przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o współpracy między UE a Interpolem ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem”).
4. Zgodnie z uzasadnieniem ⁽⁴⁾ przewidywana umowa o współpracy między UE a Interpolem ma następujące cele:
 - Uregulowanie współpracy między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) ⁽⁵⁾ i Interpolem, z uwzględnieniem najnowszych osiągnięć w zwalczaniu terroryzmu oraz transgranicznej i międzynarodowej poważnej przestępczości zorganizowanej, jak również bieżących potrzeb operacyjnych, zakresu działania Europolu oraz najnowszego unijnego systemu ochrony danych.
 - Zapewnienie zabezpieczeń i gwarancji niezbędnych do przyznania kontrolowanego dostępu państw członkowskich UE i agencji UE do baz Interpolu zawierających dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD) oraz do baz danych dokumentów podróży powiązanych z notami Interpolu (TDAWN) za pośrednictwem europejskiego portalu wyszukiwania, w zależności od potrzeb państw członkowskich UE i agencji UE, zgodnie z ich prawami dostępu, prawem UE lub prawem krajowym regulującym taki dostęp oraz w pełnej zgodności z unijnymi wymogami w zakresie ochrony danych i prawami podstawowymi ⁽⁶⁾.
 - Zapewnienie niezbędnych zabezpieczeń i gwarancji, aby umożliwić państwom członkowskim UE i agencji Frontex ⁽⁷⁾ [jej jednostce centralnej europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż („ETIAS”)] dostęp do baz danych Interpolu za pośrednictwem europejskiego portalu wyszukiwania zgodnie z wymogami UE w zakresie ochrony danych i prawami podstawowymi.
 - Zapewnienie niezbędnych zabezpieczeń i gwarancji, aby wdrożyć zmienione rozporządzenie w sprawie wizowego systemu informacyjnego ⁽⁸⁾, umożliwiające państwom członkowskim UE dostęp do baz danych SLTD i TDAWN za pośrednictwem europejskiego portalu wyszukiwania na etapie rozpatrywania wniosków wizowych lub dokumentów pobytowych, przy pełnym poszanowaniu unijnych wymogów w zakresie ochrony danych i praw podstawowych.
 - Ustanowienie i uregulowanie współpracy między Prokuraturą Europejską („EPPO”), utworzoną na mocy rozporządzenia (UE) 2017/1939 („rozporządzenie w sprawie EPPO”) ⁽⁹⁾, a Interpolem, zgodnie z ich mandatami oraz w pełnej zgodności z wymogami UE w zakresie ochrony danych i z prawami podstawowymi.
 - Zapewnienie podstawy prawnej upoważniającej Europol, personel Fronteksu kategorii 1 (personel statutowy stałej służby ⁽¹⁰⁾) i EPPO do dostępu do odpowiednich baz danych Interpolu w celu wykonywania ich zadań, w pełnej zgodności z wymogami UE w zakresie ochrony danych i prawami podstawowymi.
 - Zapewnienie podstawy prawnej upoważniającej Eurojust ⁽¹¹⁾ i Prokuraturę Europejską do wymiany informacji operacyjnych z Interpolem, w pełnej zgodności z wymogami UE w zakresie ochrony danych i prawami podstawowymi.
5. Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 Komisja musi konsultować się z EIOD po przyjęciu zalecenia dla Rady zgodnie z art. 218 TFUE, jeżeli ma to wpływ na ochronę praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Konsultowano się również nieformalnie z EIOD w trakcie przygotowywania zalecenia, a w sierpniu 2020 r. przedstawił on swoje nieformalne uwagi. Europejski Inspektor Ochrony Danych z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zasięgnięto jego opinii (i w pewnym stopniu ją wdrożono) na wczesnym etapie procedury, oraz zachęca Komisję, aby kontynuowała tę dobrą praktykę.
6. Komisja przeprowadziła formalne konsultacje z EIOD w dniu 14 kwietnia 2021 r. i oczekuje, że odniesienie do niniejszej opinii znajdzie się w preambule decyzji Rady. Niniejsza opinia pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich przyszłych dodatkowych uwag lub zaleceń EIOD, w szczególności w przypadku stwierdzenia dalszych kwestii lub udostępnienia nowych informacji oraz formalnych konsultacji, które muszą się odbyć w sprawie wniosków kierowanych do Rady

w celu podpisania i zawarcia umowy zgodnie z art. 218 TFUE, zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725. W związku z tym EIOD z zadowoleniem przyjmuje motyw 19 zalecenia, zgodnie z którym Komisja powinna skonsultować się z Inspektorem podczas negocjacji umowy lub, w każdym razie, przed zawarciem umowy. Ponadto niniejsza opinia pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich przyszłych działań, które EIOD może podjąć w ramach wykonywania swoich uprawnień zgodnie z art. 58 rozporządzenia (UE) 2018/1725.

5. WNIOSKI

43. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że umowa powinna w pełni respektować prawa podstawowe i przestrzeganie zasad uznanych w Karcie, w szczególności prawa do życia prywatnego i rodzinnego, uznanego w art. 7 Karty, prawa do ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 8 Karty, oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, o którym mowa w art. 47 Karty.
44. W mandacie należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że umowa powinna obejmować następujące trzy poziomy zgodności:
 - ogółem z Kartą;
 - z odpowiednimi horyzontalnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych: rozporządzeniem (UE) 2018/1725, dyrektywą (UE) 2016/680 i rozporządzeniem (UE) 2016/679;
 - ze szczegółowymi wymogami i gwarancjami w zakresie ochrony danych zawartymi w aktach podstawowych ustanawiających agencje UE lub systemy informatyczne.
45. Cel, jakim jest oparcie znacznej części (obecnej i przyszłej) współpracy między UE a Interpolem na jednym instrumencie prawnym, sprawia również, że planowana umowa ma bardzo niejednorodny charakter i obejmuje szeroki zakres działań. EIOD podkreśla zatem potrzebę przeprowadzenia dogłębnej oceny skutków oraz zaznacza, że podejście to nie powinno prowadzić do osłabienia podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a w szczególności ich praw do ochrony danych i prywatności.
46. W przypadku braku decyzji stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony w odniesieniu do Interpolu przewidywana umowa mogłaby stanowić podstawę prawną umożliwiającą przekazywanie danych osobowych Interpolowi, pod warunkiem że będzie ona prawnie wiążąca i wykonalna wobec wszystkich stron umowy oraz że będzie zawierać odpowiednie gwarancje ochrony danych.
47. EIOD uważa, że wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń oznacza, że umowa międzynarodowa zawarta z Interpolem powinna:
 - zapewnić przestrzeganie zabezpieczeń wprowadzonych w obowiązującym prawodawstwie UE w związku z przekazywaniem danych osobowych przez odnośne agencje i organy UE oraz dalszym przekazywaniem danych osobowych, w tym przepisów szczególnych dotyczących przekazywania danych operacyjnych przez Europol i Prokuraturę Europejską. W szczególności w kontekście dalszego przekazywania danych należy wyraźnie określić, że dane osobowe przekazywane Interpolowi przez UE nie będą wykorzystywane do żądania, wydania lub wykonania kary śmierci ani do jakiegokolwiek formy okrutnego i niehumanitarnego traktowania;
 - jednoznacznie wyjaśnić, że Interpol nie będzie miał bezpośredniego ani pośredniego dostępu na zasadzie wzajemności do baz danych UE;
 - określić, kiedy i w jakich okolicznościach zautomatyzowane decyzje indywidualne są dozwolone (lub nie);
 - zawierać więcej szczegółowych informacji dotyczących obowiązku Interpolu w zakresie powiadamiania w przypadku naruszenia ochrony danych osobowych;
 - zawierać więcej szczegółowych informacji operacyjnych dotyczących technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa danych osobowych.
48. EIOD zaleca również, aby w mandacie wskazać możliwość zawieszenia lub rozwiązania umowy w przypadku naruszenia jej postanowień dotyczących danych osobowych przez jedną ze stron oraz aby dane osobowe wchodzące w zakres umowy przekazane przed jej zawieszeniem lub rozwiązaniem mogły być nadal przetwarzane zgodnie z umową.

49. Przekazuje też zalecenie, aby cytaty w preambule zalecenia odnosiły się nie tylko do odpowiedniej proceduralnej podstawy prawnej, ale również do odpowiedniej materialnej podstawy prawnej, w tym art. 16 TFUE.

Bruksela, dnia 25 maja 2021 r.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

-
- (¹) Ustanowienie ICPO-Interpol [I/CONS/GA/1956 (2017)].
- (²) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, Bruksela, 24 lipca 2020 r., COM(2020) 605 final.
- (³) COM(2021) 177 final.
- (⁴) Strona 8.
- (⁵) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie Europolu”). Zgodnie z uzasadnieniem istnieje już porozumienie o współpracy z Interpolem, które przewiduje wymianę danych osobowych, zawarte w 2001 r., na długo przed rozporządzeniem w sprawie Europolu. Porozumienie to nie zapewnia jednak Europolowi bezpośredniego ani pośredniego dostępu do informacji i baz danych Interpolu, w szczególności do jego komunikatów zawierających informacje na temat terrorystów. Ponadto Agencja wymienia informacje z Interpolem i uzyskuje dostęp do baz danych Interpolu w celu wykonywania powierzonych jej zadań za pośrednictwem oficera łącznikowego Interpolu w Europolu lub oficera łącznikowego Agencji w Interpolu. Następnie umowa została uzupełniona kilkoma dokumentami dotyczącymi współpracy uzgodnionymi lub zawartymi między organizacjami, na przykład dotyczącymi współpracy za pośrednictwem oficerów łącznikowych oraz utworzenia, wdrożenia i obsługi bezpiecznej linii komunikacyjnej do celów wymiany informacji.
- (⁶) W związku z przyjęciem rozporządzeń w sprawie interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE w obszarach granic i wiz tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW (Dz. U. UE L 135 z 22.5.2019, s. 27) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816 (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 85).
- (⁷) Frontex oznacza Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1) („rozporządzenie w sprawie Fronteksu”).
- (⁸) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, p. 60); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 767/2008, rozporządzenie (WE) nr 810/2009, rozporządzenie (UE) 2017/2226, rozporządzenie (UE) 2016/399, rozporządzenie XX/2018 [rozporządzenie w sprawie interoperacyjności] i decyzję 2004/512/WE oraz uchylające decyzję Rady 2008/633/WSiSW COM/2018/302 final) oraz zob. porozumienie polityczne: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5537-2021-INIT/en/pdf>
- (⁹) Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”) (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1) („rozporządzenie w sprawie EPPO”).
- (¹⁰) Zgodnie z art. 54 rozporządzenia w sprawie Fronteksu stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej musi składać się z czterech kategorii personelu operacyjnego. Kategoria 1 obejmuje personel statutowy rozmieszczony w charakterze członków zespołów na obszarach operacyjnych zgodnie z art. 55 niniejszego rozporządzenia. Agencja musi wносить wkład członków swojego personelu statutowego (kategoria 1) do stałej służby rozmieszczanej w obszarach operacyjnych w charakterze członków zespołów posiadających zadania i uprawnienia przewidziane w art. 82 niniejszego rozporządzenia. Ich zadania obejmują zwalczanie przestępczości transgranicznej i terroryzmu.
- (¹¹) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 138), (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie Eurojustu”).
-