



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania sankcji karnych oraz swobodnego przepływu tych danych	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	13 lutego 2012 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2012) 010
	Numer międzyinstytucjonalny	2012/0010 (COD)
Procedura decyzyjna	zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	
Instytucje współpracujące	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	

	Ministerstwo Gospodarki Ministerstwo Sprawiedliwości Ministerstwo Finansów
--	--

Data przyjęcia przez KSE	28.03.2012
-------------------------------------	------------

I. Cel projektu aktu prawnego

Przetwarzanie danych przez organy policyjne i sądowe w sprawach karnych jest obecnie regulowane decyzją ramową 2008/977/WSiSW, której zakres jest ograniczony jedynie do transgranicznego przetwarzania danych, a także Konwencją 108 Rady Europy o ochronie osób w zakresie zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych oraz rekomendacją R (87) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie danych osobowych wykorzystywanych w sektorze Policji, jak również aktami prawnymi dotyczącymi poszczególnych systemów wymiany danych osobowych w UE. Oznacza to, że przetwarzanie danych osobowych, które nie było przedmiotem wymiany informacji, nie jest obecnie objęte kompleksowymi przepisami UE dotyczącymi takiego przetwarzania i zapewniającymi ochronę praw podstawowych w zakresie ochrony danych. Wejście w życie Traktatu z Lizbony umożliwiło ustanowienie kompleksowych ram ochrony danych zapewniających wysoki poziom ochrony danych osób fizycznych przy jednoczesnym poszanowaniu szczególnego charakteru współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. W szczególności umożliwiło to objęcie zrewidowanymi unijnymi ramami ochrony danych zarówno transgranicznego jak i krajowego przetwarzania danych osobowych. Pozwoli to ograniczyć różnice między systemami prawnymi w państwach członkowskich, i przyczyni się do sprawniejszej wymiany informacji między organami policyjnymi i sądowymi państw członkowskich, a przez to poprawi współpracę w zakresie zwalczania poważnej przestępczości w Europie.

Celem nowych zreformowanych unijnych ram ochrony danych jest zapewnienie spójnego, wysokiego poziomu ochrony danych, gwarantując równocześnie wymianę danych osobowych do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania lub wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych. Przyczyni się to do pogłębienia zaufania między właściwymi organami państw członkowskich, co może pozytywnie wpłynąć na ułatwienie współpracy w zwalczaniu przestępczości w Europie.

II. Stanowisko RP

RP co do zasady popiera projekt Dyrektywy w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych.

W szczególności RP wyraża generalne zadowolenie z kierunku proponowanych zmian, dążących do zapewnienia właściwej harmonizacji stosowanych zasad w tym obszarze w państwach członkowskich UE, przede wszystkim wyraźnego określenia zasad przetwarzania danych, pozycji i praw przysługujących osobom, których dane dotyczą, określenia zasad działania administratorów danych, określenia roli organów nadzorczych oraz reguł przekazywania danych do państw trzecich i organizacji międzynarodowych.

Podkreślenia wymaga także szczególny charakter działania organów państwowych w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, co powoduje konieczność dążenia do zapewnienia właściwej równowagi między ochroną danych osobowych a możliwością właściwego wypełnienia powierzonych zadań przez organy państwowe, a tym samym zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

W toku prac legislacyjnych w ramach Rady UE, Rząd RP będzie dążył do:

- zapewnienia, by wypracowane rozwiązania uwzględniały specyfikę działania właściwych organów krajowych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a w szczególności nie wpływały ujemnie na możliwość wykonywania ustawowych zadań organów krajowych w zakresie zapobiegania przestępstwom, i prowadzenia przewidzianych prawem czynności przez uprawnione organy krajowe w przypadku ich popełnienia, w tym ich wykrywania, ścigania oraz karania sprawców, nie prowadząc do obniżenia obecnych standardów ochrony praw podstawowych w tej dziedzinie i wdrażając zasadę rozliczalności oraz uwzględnienia kwestii ochrony danych osobowych na etapie projektowania rozwiązań dot. przetwarzania tych danych;
- zapewnienia odpowiedniej czytelności przyjętych przepisów oraz właściwego stopnia szczegółowości w celu ich efektywnego wdrożenia. Tam gdzie będzie to konieczne, Rząd RP będzie dążył do doprecyzowania znaczenia użytych pojęć i definicji biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek prawny Rady Europy i UE, tak by możliwe było jednoznaczne rozumienie intencji prawodawcy oraz uniknięcie problemów odnośnie interpretacji znaczenia użytych pojęć;
- biorąc pod uwagę, że jednocześnie toczą się prace nad projektem rozporządzenia ogólnego, Rząd RP będzie dążył do zapewnienia spójności wypracowywanych rozwiązań w odniesieniu do obu projektów aktów prawnych, tak aby oba akty prawne były koherentne i nie generowały wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności dotyczących zakresu ich zastosowania.
- zapewnienia spójności z wypracowanymi rozwiązaniami regulacji dotyczących ochrony danych osobowych przetwarzanych przez instytucje i organy UE, jak również regulacji szczególnych.
- minimalizacji kosztów dla budżetu państwa związanych z implementacją Dyrektywy bez uszczerbku dla osiągnięcia celów tego aktu prawnego.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

RP uznaje, że szczególny charakter działań podejmowanych przez właściwe organy w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym związane z nią ograniczenia i wyłączenia powodują, że celowe jest wprowadzenie odrębnych od zasad ogólnych, reguł przetwarzania danych osobowych w tym obszarze. W tym miejscu należy przypomnieć, że ogólne ramy ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych są przedmiotem odrębnego wniosku legislacyjnego KE (KOM(2012) 011).

Ponadto specyfika działań podejmowanych w tym obszarze powoduje, że nie jest możliwe i wskazane uregulowanie na poziomie aktu prawa UE szczegółowych zasad, procedur i trybu postępowania organów krajowych podejmujących działania w tym obszarze.

Natomiast na poparcie zasługuje przyjęcie na poziomie aktu prawa UE ogólnych ram i zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich określających ochronę danych osobowych przetwarzanych w rozpatrywanym obszarze aktywności państw członkowskich. Stąd też RP popiera wybór dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE jako właściwej formy prawnej uregulowania zasad ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych.

Wniosek w sprawie *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych*, zwany dalej Projektem wchodzi w skład szerszego pakietu propozycji KE mającego na celu zapewnienie bardziej całościowej i spójnej polityki w zakresie prawa do ochrony danych osobowych.

Projekt określa zasady ochrony przetwarzanych danych osobowych do celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa (zapobieganie i zwalczanie przestępstw) oraz wykonania orzeczeń sądowych w sprawach karnych.

Zgodnie z Projektem, projektowane przepisy będą miały zastosowanie zarówno do transgranicznego przetwarzania danych (obecnie reguluje to obowiązująca Decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW), jak również przetwarzania danych w ramach prowadzonych działań na szczeblu krajowym.

Projekt przewiduje, że planowana Dyrektywa ma mieć zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz do przetwarzania innego niż w sposób zautomatyzowany danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych. Jednocześnie jednak wskazuje, że Dyrektywa ta nie będzie mieć zastosowania do przetwarzania danych osobowych: w ramach działalności wykraczającej poza zakres zastosowania prawa Unii (w szczególności dotyczących bezpieczeństwa narodowego) oraz do przetwarzania danych przez unijne instytucje i agencje.

Projekt określa podstawowe zasady, na jakich opierać się ma ochrona danych w tym szczególnym obszarze ich przetwarzania. Projekt wprowadza m.in. wyróżnienie danych wrażliwych oraz szczególne zasady ich przetwarzania.

Projekt określa prawa podmiotu danych (m.in. prawo do dostępu do danych, prawo do ich poprawienia i usunięcia), obowiązki, tryb działania administratora i podmiotu/ów przetwarzających dane, jak również zasady przekazywania danych do państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Ponadto zawiera przepisy określające zasady działania, prawa i obowiązku niezależnych organów nadzorczych, w tym współpracy pomiędzy tymi organami ustanowionymi w różnych państwach członkowskich UE. Przewiduje także konieczność określenia w prawie krajowym przepisów określających środki ochrony prawnej (prawo do złożenia skargi do organu nadzorczego, praw do sądowego środka ochrony prawnej przeciwko organowi nadzorczemu, jak również przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu), odpowiedzialność (administratora i podmiotu przetwarzającego) i sankcje karne za naruszenie zasad ochrony danych.

Co do zasady, należy pozytywnie ocenić zasadność ujęcia ww. kwestii w projektowanym akcie prawnym. Niewątpliwie przyczyni się to do wzmocnienia i potwierdzenia praw osób, których dane są przetwarzane, jak również zapewnienia wysokich standardów ochrony tych danych przez podmioty je przetwarzające.

W toku prac legislacyjnych Rząd RP zwróci szczególną uwagę na następujące kwestie:

- Relacja między Projektem a innymi obowiązującymi jak i projektowanymi przepisami.

Z jednej strony należy mieć na względzie istnienie innych przepisów regulujących ochronę danych, a w szczególności zasad ochrony informacji niejawnych, czy też innych tajemnic ustawowo chronionych, obejmujących również dane osobowe – w tym kontekście konieczne jest ustalenie relacji pomiędzy nimi. Z drugiej zaś strony należy mieć na względzie toczące się równoległe prace nad tzw. ogólnym rozporządzeniem w sprawie ochrony danych osobowych (COM(2012)_011), które przewiduje szereg analogicznych przepisów, jak i szereg rozwiązań dotyczących tych samych kwestii lecz ujętych w sposób odmienny. Należy zatem wyjaśnić wzajemne relacje między oboma przyszłymi aktami prawnymi i ich poszczególnymi przepisami, a także regulacjami szczególnymi. Kwestię tą znalazła również odzwierciedlenie w konsultacjach społecznych projektu, gdzie wskazano na konieczność zwrócenia uwagi na relacje pomiędzy projektowaną dyrektywą i ww. projektem rozporządzenia, celem ustalenia które przepisy i w jakim zakresie mają mieć zastosowanie do konkretnych przypadków.

- Dostosowanie redakcji przepisów do odpowiedniego stopnia precyzyjności, należy dążyć by redakcja przepisów nie tworzyła nadmiernie ogólnych sformułowań

Projekt zawiera szereg przepisów, które zawierają pojęcia nieostre i nieprecyzyjne, które mogą stwarzać problemy interpretacyjne oraz prowadzić do nadmiernego stopnia uznaniowości przy wykładni przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do praktycznych problemów w stosowaniu Dyrektywy oraz wątpliwości co do oceny zgodności prowadzonych działań z treścią Dyrektywy. Konieczne jest więc zapewnienie precyzji i jasności projektowanych przepisów w toku dalszych prac. Klarowność zobowiązań ma bowiem kluczowe znaczenie z punktu widzenia ich wykonywania, a projekt w obecnym kształcie tego nie gwarantuje w wystarczającym stopniu. Co do zasady należy zatem w takich przypadkach dążyć do wyjaśnienia nieostrych pojęć stosowanych w projekcie, oraz tam gdzie jest to konieczne identyfikacji możliwych kryteriów ocennych i kwalifikujących, co ułatwi następnie właściwe wdrożenie i stosowanie Dyrektywy.

- Przepisy Projektu powinny uwzględniać specyfikę i cel postępowania w sprawach karnych oraz odmienności w zakresie działania organów policyjnych i sądowych.

Specyfika postępowania w sprawach karnych wiąże się z jego podstawowymi celami. Postępowanie to ma doprowadzić do wykrycia sprawcy przestępstwa i pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej (lub stwierdzenia braku winy). Ma również uwzględniać prawnie chronione interesy pokrzywdzonego. Przewidziane w dyrektywie mechanizmy ochrony danych osobowych w postępowaniu karnym muszą zatem pogodzić obowiązujące standardy tej ochrony przy równoczesnym zagwarantowaniu realizacji nadrzędnych celów postępowania. Z tego względu projektowane przepisy muszą być analizowane również pod kątem ich ewentualnego wpływu na skuteczność postępowania w sprawach karnych.

Niektóre z wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie mogą być usunięte poprzez dokładniejsze określenie opisanej w art. 17 projektu relacji pomiędzy przepisami dyrektywy, a krajowymi regulacjami dotyczącymi procedury karnej.

Należy również zwrócić uwagę na odmienności w zakresie działania organów policyjnych i sądowych, które mogą powodować konieczność doprecyzowania Projektu poprzez klarowne rozróżnienie działalności w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego od wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

- Zapewnienie efektywnego wdrożenia postanowień dyrektywy

Projekt dyrektywy tak jak obecnie obowiązujące w RP przepisy nakłada na administratorów danych i podmioty przetwarzające określone obowiązki (organizacyjne i techniczne) związane z wdrożeniem w praktyce postanowień przepisów o ochronie danych osobowych. Tak rozumiana zasada rozliczalności ma szczególne znaczenie w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości, gdyż m.in. umożliwia zapewnienie odpowiedniej jakości danych. Dlatego szczególny nacisk należy położyć na mechanizmy zapewniające właściwe wdrożenie zasady rozliczalności. W szczególności należałoby rozważyć wdrożenie mechanizmu oceny skutków dla ochrony danych osobowych oraz zapewnienia prywatności na etapie projektowania.

- Praktyczny wymiar projektowanych rozwiązań.

Szereg kwestii i proponowanych rozwiązań wymaga podjęcia dalszej dyskusji odnośnie proporcjonalności ograniczeń i obciążeń nakładanych na organy krajowe.

Należy dążyć do zapewnienia by wprowadzane rozwiązania nie wpływały na ograniczenie ochrony i bezpieczeństwa publicznego. W tym świetle, w toku dalszych prac należy w szczególności zwrócić uwagę na kwestię wpływu projektowanych rozwiązań na pracę operacyjną prowadzoną przez uprawnione organy, przy uwzględnieniu specyfiki i szczególnego charakteru tych czynności.

- Odniesienia do aktów delegowanych i wykonawczych.

Wybrane przepisy projektu dyrektywy zawierają odwołania do możliwości przyjęcia przez KE aktów delegowanych lub wykonawczych. Rząd RP będzie dążył do zapewnienia możliwie precyzyjnych zapisów w projekcie, tak by warunki realizacji Dyrektywy były znane adresatom.

1. Ocena skutków prawnych

Implementacja Dyrektywy będzie wymagała w szczególności zmiany przepisów dot. przetwarzania i ochrony danych osobowych w ustawach kompetencyjnych Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Prokuratury, Prokuratury Generalnej, o kontroli skarbowej, w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych i w Kodeksie postępowania karnego*, a także ustawie o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że przedmiotowy projekt jest bezpośrednio powiązany z horyzontalnym projektem *Rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) COM(2012) 011*, którego wdrożenie będzie wymagało zmiany podstaw prawnych krajowego systemu ochrony danych osobowych.

2. Ocena skutków społecznych

Ujednoczenie standardów w zakresie ochrony danych osobowych przetwarzanych przez służby realizujące współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych przyczyni się do poprawy sprawności i efektywności tej współpracy i dzięki temu doprowadzi do poprawy bezpieczeństwa na terytorium Unii Europejskiej. Jednocześnie wzmocnienie zasad ochrony prywatności w działaniach podejmowanych przez organy zajmujące się zapobieganiem przestępstwom, prowadzeniem dochodzeń w ich sprawie, wykrywaniem ich i ściganiem oraz wykonywaniem kar kryminalnych pozytywnie wpłynie na społeczny odbiór działań tych organów, wzmacniając poparcie dla ich działań.

3. Ocena skutków gospodarczych

Projektowany instrument prawny nie wywoła skutków gospodarczych.

4. Ocena skutków finansowych

Na obecnym etapie skutki finansowe wdrożenia projektowanej dyrektywy są niemożliwe do precyzyjnego oszacowania. Niemniej co do zasady projektowana regulacja nie powinna generować znaczącego zwiększenia obciążeń w stosunku do już ponoszonych przez budżet państwa w związku z realizacją przepisów dot. ochrony danych osobowych.

W toku negocjacji projektu legislacyjnego, Rząd RP będzie dokładał wszelkich starań w celu zminimalizowania ewentualnych kosztów dla budżetu państwa związanych z implementacją przyjętych przepisów.

Wszelkie koszty związane z przyjęciem proponowanych rozwiązań mogą być finansowane, w przypadku gdyby miały obciążać budżet państwa, wyłącznie w ramach limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej na dany rok we właściwej części budżetowej.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Po wejściu w życie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a tym samym likwidacji struktury filarowej w UE zaszła konieczność wprowadzenia jednolitych ram ochrony danych osobowych odnoszących się zarówno do międzynarodowej wymiany informacji jak i do krajowego przetwarzania danych osobowych. Tym niemniej z uwagi na specyfikę Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości wydaje się, że dyrektywa jest instrumentem najlepiej mogącym zapewnić harmonizację na szczeblu UE w tym obszarze, pozostawiając równocześnie państwom niezbędną elastyczność przy wdrażaniu zasad, przepisów i wyjątków od nich na szczeblu krajowym.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Piotr Stachańczyk, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

tel. 022 60 171 72