

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 404/2011 ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa

(2012/C 37/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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

1.1. Informacje ogólne

1. Dnia 8 kwietnia 2011 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 404/2011 ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa („rozporządzenie wykonawcze”) ⁽³⁾.
2. Pomimo faktu, że ta inicjatywa ustawodawcza znalazła się w wykazie priorytetów EIOD dotyczących konsultacji ustawodawczych ⁽⁴⁾, nie skonsultowano się z EIOD zgodnie z wymogami art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Obecna opinia opiera się zatem na art. 41 ust. 2 tego samego rozporządzenia.

1.2. Cele rozporządzenia wykonawczego

3. Celem rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa („rozporządzenia w sprawie kontroli”) ⁽⁵⁾ jest ustanowienie europejskiego systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania przepisów w celu zapewnienia przestrzegania wszystkich przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 112 z 30.4.2011, s. 1.

⁽⁴⁾ Wykaz ten jest dostępny na stronie internetowej EIOD: (<http://www.edps.europa.eu>) w sekcji Consultation/Priorities.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 343 z 22.12.2009, s. 1.

4. W rozporządzeniu w sprawie kontroli zobowiązano Komisję do przyjęcia szczegółowych przepisów i środków niezbędnych w celu wykonania niektórych jego przepisów. W rozporządzeniu wykonawczym ustanowiono takie szczegółowe przepisy w odniesieniu do następujących obszarów: ogólnych warunków dostępu do wód i zasobów (tytuł II), kontroli połowów (tytuł III), kontroli wprowadzania do obrotu (tytuł IV), nadzoru (tytuł V), inspekcji (tytuł VI), egzekwowania przepisów (tytuł VII), środków zapewniających przestrzeganie celów wspólnej polityki rybołówstwa przez państwa członkowskie (tytuł VIII), danych i informacji (tytuł IX) oraz wykonania (tytuł X).

1.3. Cel obecnej opinii

5. W marcu 2009 r. EIOD wydał opinię w sprawie rozporządzenia w sprawie kontroli⁽⁶⁾. W opinii tej podkreślono, że wniosek wiąże się z przetwarzaniem różnych kategorii danych, które mogą w pewnych przypadkach być uważane za dane osobowe. Dane osobowe są zazwyczaj przetwarzane we wszystkich przypadkach, w których kapitan lub właściciel statku lub też jakikolwiek rybak lub członek załogi zostaje zidentyfikowany lub jest możliwy do zidentyfikowania. Na tej podstawie EIOD przedstawił pewne zalecenia dotyczące kilku przepisów zawartych we wniosku.
6. EIOD podkreślił także, iż niektóre artykuły proponowanego rozporządzenia odnoszą się do procedury komitetowej w związku z przyjęciem przepisów wykonawczych, a część tych przepisów wiąże się również z aspektami ochrony danych⁽⁷⁾. Z uwagi na możliwe skutki tych przepisów z punktu widzenia ochrony danych EIOD zalecił więc, aby Komisja skonsultowała się z nim przed przyjęciem wspomnianych szczegółowych przepisów. Rozporządzenie wykonawcze przyjęto dnia 8 kwietnia 2011 r., nie skonsultowano się jednak z EIOD przed jego przyjęciem.
7. EIOD z ubolewaniem stwierdza, że rozporządzenia wykonawczego nie przedłożono mu do uprzedniej konsultacji, jak zalecił w opinii z 2009 r. Pragnie niemniej zwrócić uwagę Komisji na kilka aspektów rozporządzenia wykonawczego, które mogą wzbudzić obawy z punktu widzenia ochrony danych. Z tego powodu EIOD zdecydował się przedstawić niniejszą krótką opinię. Uwagi EIOD koncentrują się głównie na następujących aspektach: 1) monitorowaniu działalności statków rybackich i ochronie danych; 2) systemach zdalnego monitorowania statków; 3) zatrzymywaniu danych osobowych przez Komisję i właściwe władze; oraz 4) możliwości zastosowania rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

2. ANALIZA ROZPORZĄDZENIA WYKONAWCZEGO

2.1. Monitorowanie działalności statków rybackich i ochrona danych

8. W motywie 31 stwierdza się, że przetwarzanie danych osobowych na mocy rozporządzenia wykonawczego podlega dyrektywie 95/46/WE i rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 „w szczególności w odniesieniu do wymogów dotyczących poufności i bezpieczeństwa przetwarzania danych, przekazywania danych osobowych z krajowych systemów państw członkowskich na rzecz Komisji, legalności przetwarzania danych i prawa osób, których dane te dotyczą, do informacji na temat ich danych osobowych, dostępu do nich i do ich sprostowywania”. EIOD z zadowoleniem przyjmuje to odniesienie do stosownego prawodawstwa dotyczącego ochrony danych.
9. Działalność statków rybackich podlega systematycznemu i szczegółowemu monitorowaniu przy wykorzystaniu zaawansowanych środków technicznych, w tym satelitarnych urządzeń lokacyjnych i skomputeryzowanych baz danych⁽⁸⁾. Pozycja geograficzna, kurs i prędkość statków rybackich są regularnie monitorowane przy wykorzystaniu systemu monitorowania statków (VMS)⁽⁹⁾, a w stosownych przypadkach systemu automatycznej identyfikacji (AIS)⁽¹⁰⁾ lub systemu wykrywania statków (VDS)⁽¹¹⁾. Wszystkie powyższe dane są systematycznie porównywane ze sobą, analizowane

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. C 151 z 3.7.2009, s. 11).

⁽⁷⁾ Zob. Opinia EIOD w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zob. przypis powyżej, pkt 29–30.

⁽⁸⁾ Na ten temat zob. memorandum Komisji z 12.4.2011 r., MEMO/11/234.

⁽⁹⁾ VMS opiera się na satelitarnym urządzeniu lokacyjnym zainstalowanym na pokładzie statków rybackich, które gromadzi dane dotyczące identyfikacji statku rybackiego, jego pozycji geograficznej, daty, godziny, kursu i prędkości, oraz przekazuje te dane do ośrodka monitorowania rybołówstwa państwa członkowskiego bandery (zob. art. 4 pkt 12 rozporządzenia w sprawie kontroli).

⁽¹⁰⁾ AIS oznacza niezależny i stale działający system identyfikacji i monitorowania statków, który pozwala statkom na elektroniczną wymianę danych statku – w tym dotyczących identyfikacji, pozycji, kursu i prędkości – z innymi statkami znajdującymi się w pobliżu lub organami na lądzie (zob. art. 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie kontroli).

⁽¹¹⁾ VDS oznacza satelitarną technikę teledetekcji, dzięki której można zidentyfikować statki i ustalać ich pozycje na morzu (zob. art. 4 pkt 13 rozporządzenia w sprawie kontroli).

i weryfikowane przy użyciu skomputeryzowanych algorytmów i automatycznych mechanizmów w celu wykrycia niespójności lub podejrzanych naruszeń przepisów. Jak wskazano w art. 145 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, przetwarzanie takie może w stosownych przypadkach obejmować eksplorację danych i profilowanie⁽¹²⁾.

10. Jeżeli dane te można powiązać ze zidentyfikowanymi lub możliwymi do zidentyfikowania osobami (np. kapitanem statku, właścicielem statku lub członkami załogi), takie monitorowanie wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych. Ważne jest zatem, aby system kontroli był należycie wyważony i aby opracowano oraz wdrożono odpowiednie zabezpieczenia w celu uniknięcia nadmiernego ograniczenia praw osób, które mu podlegają. Implikuje to na przykład wyraźne wytyczenie celów, do których mogą być przetwarzane stosowne dane, minimalizację przetwarzania danych (osobowych) oraz ustanowienie maksymalnych okresów zatrzymywania tych danych. Jest to szczególnie ważne w omawianym przypadku, w którym operacje przetwarzania mogą potencjalnie obejmować dane dotyczące przestępstw lub podejrzeń o popełnienie przestępstwa, które zostaną prawdopodobnie powiązane z danymi osobowymi właściciela lub kapitana statku.
11. Uwzględniając zakres i skalę działań w dziedzinie monitorowania, wydaje się, że w rozporządzeniu wykonawczym nie we wszystkich przypadkach udało się osiągnąć równowagę między celem zapewnienia przestrzegania przepisów a poszanowaniem prywatności i ochroną danych osób, których dotyczą te działania. Jako że rozporządzenie wykonawcze zostało już przyjęte, zdaniem EIOD ważne jest, aby Komisja wyjaśniła *ex post* w miarę możliwości zakres i granice czynności przetwarzania oraz zapewniła w niezbędnych przypadkach konkretne zabezpieczenia. Można to osiągnąć na przykład przyjmując ogólne lub szczegółowe wytyczne lub też wewnętrzne zasady, których celem będzie wyjaśnienie pewnych aspektów czynności przetwarzania w odniesieniu do ochrony danych osobowych, albo w ramach kontroli wstępnych z udziałem EIOD na mocy art. 27 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
12. Poniżej omówiono główne aspekty, które zdaniem EIOD wymagają dalszego uszczegółowienia.

2.2. Wykorzystanie danych VMS, AIS i VDS a zasada celowości

13. Jedną z najważniejszych zasad podstawowego prawa do ochrony danych stanowi, że dane osobowe mogą być przetwarzane jedynie w określonych, jednoznacznych i legalnych celach⁽¹³⁾. Zasada celowości wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością administratorów danych, ale zarazem ustanawia wymagania wobec ustawodawcy, gdyż zgodnie z nią przepisy prawa nie mogą być sformułowane w sposób tak ogólny, by uzasadniać wykorzystanie danych osobowych do niewystarczająco zdefiniowanych celów. Od zasady celowości możliwe są odstępstwa pod warunkiem, że są one niezbędne i proporcjonalne, a pozostałe wymagania określone w art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej są spełnione.
14. Jak już wspomniano, w rozporządzeniu w sprawie kontroli oraz w rozporządzeniu wykonawczym przewidziano systematyczne i szczegółowe monitorowanie działalności rybackiej przy wykorzystaniu VMS, AIS i VDS. Na podstawie art. 12 rozporządzenia w sprawie kontroli dane z VMS, AIS i VDS mogą być przekazywane agencjom UE i właściwym organom państw członkowskich uczestniczącym w działaniach nadzorczych do celów „bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu, kontroli granicznej, ochrony środowiska morskiego i ogólnego egzekwowania prawa”. W art. 27 rozporządzenia wykonawczego stwierdza się ponadto, że państwa członkowskie będą korzystać z danych VMS „do skutecznego monitorowania działań połowowych statków rybackich” oraz, że państwa członkowskie „podejmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić ich wykorzystanie wyłącznie do celów urzędowych”.

⁽¹²⁾ Zgodnie z art. 145 ust. 3: „Wszystkie wyniki skomputeryzowanego systemu zatwierdzania – zarówno pozytywne, jak i negatywne – przechowywane są w bazie danych. Istnieje możliwość natychmiastowej identyfikacji wszelkich niespójności i przypadków nieprzestrzegania przepisów wykrytych dzięki procedurom zatwierdzania, jak również działań następczych podjętych w związku z tymi niespójnościami. Możliwe jest również wyszukiwanie danych identyfikacyjnych statków rybackich, kapitanów lub operatorów statków, w odniesieniu do których w ciągu ostatnich trzech lat wykryto powtarzające się niespójności i ewentualne przypadki nieprzestrzegania przepisów”.

⁽¹³⁾ Artykuł 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 95/46/WE oraz art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

15. Uwzględniając zasadę celowości, zdaniem EIOD art. 12 rozporządzenia w sprawie kontroli i art. 27 rozporządzenia wykonawczego są sformułowane zbyt ogólnie. Jeżeli nie będą one interpretowane w sposób zawężający, wyrażenia „ogólne egzekwowanie prawa”, „monitorowanie działań połowowych statków rybackich” i „cele urzędowe” poskutkują prawdopodobnie zbyt szerokim zakresem czynności przetwarzania, które nie będą w żadnej mierze związane z celami rozporządzenia w sprawie kontroli. To stwarzające możliwość dowolnej interpretacji podejście budzi obawy w związku z zasadą celowości.
16. W świetle powyższych rozważań EIOD zaleca, aby Komisja przedstawiła konkretne wytyczne na temat interpretacji art. 27 rozporządzenia wykonawczego. Komisja powinna w szczególności wyjaśnić znaczenie i ograniczyć zakres przetwarzania danych VMS, AIS i VDS w celach „ogólnego egzekwowania prawa” lub innych celach niezwiązanych ze wspólną polityką rybołówstwa.

2.3. Okresy zatrzymywania danych

17. Kolejna fundamentalna zasada prawodawstwa dotyczącego ochrony danych stanowi, że dane osobowe należy przechowywać w formie umożliwiającej identyfikację osób, których dane dotyczą, przez czas nie dłuższy niż jest to konieczne do celów, dla których dane zostały zgromadzone⁽¹⁴⁾. Zasada ta wiąże się również bezpośrednio z celowością. Jeżeli dane osobowe nie są już niezbędne w pierwotnym celu, zatrzymywanie tych danych nie jest już dopuszczalne, gdyż stanowiłoby przetwarzanie niezgodne z pierwotnym celem.
18. W rozporządzeniu wykonawczym ustala się w odniesieniu do pewnych danych minimalny okres zatrzymywania wynoszący trzy lata. Na przykład w odniesieniu do danych VMS w art. 27 ust. 2 lit. a) stwierdza się, że państwa członkowskie zapewniają rejestrację stosownych danych w formie danych komputerowych i bezpieczne przechowywanie w skomputeryzowanych bazach danych „przez co najmniej trzy lata”. Podobnie w art. 92 ust. 3 stwierdza się, że dane ze sprawozdań z nadzoru pozostają dostępne w bazie danych „przez co najmniej trzy lata”. Ponadto w art. 118 stwierdza się, że dane ze sprawozdań z inspekcji pozostają dostępne w bazie danych „przez co najmniej trzy lata”.
19. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem EIOD okres przechowywania należało ustalić precyzyjniej, określając maksymalny okres zatrzymywania (a nie tylko minimalny okres zatrzymywania). W każdym razie zdaniem EIOD powyższe przepisy należy interpretować w zgodzie z art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy 95/46/WE i art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Implikuje to, że trzyletni okres zatrzymywania należy zasadniczo interpretować jako maksymalny okres zatrzymywania, chyba że na podstawie przekonujących dowodów daje się należycie wykazać konieczność zatrzymywania danych przez dłuższy okres.

2.4. Współpraca administracyjna i przekazywanie danych do państw trzecich

20. Artykuł 164 rozporządzenia wykonawczego dotyczy wymiany informacji z państwami trzecimi. W szczególności w art. 164 ust. 2 mowa jest o wymianie informacji polegającej na przekazaniu ich przez państwo członkowskie państwu trzeciemu lub regionalnej organizacji ds. rybołówstwa na mocy umowy dwustronnej zawartej z tym państwem trzecim lub zgodnie z przepisami tej organizacji. W art. 164 ust. 3 mowa jest o przekazaniu przez Komisję lub wyznaczony przez nią organ informacji dotyczących nieprzestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa w ramach umów w sprawie połowów zawieranych między Unią a państwami trzecimi lub w ramach regionalnych organizacji ds. rybołówstwa lub podobnych struktur.
21. Chociaż w art. 164 ust. 2 stwierdza się, że przekazanie informacji przez państwa członkowskie państwom trzecim odbywa się „zgodnie z prawodawstwem unijnym i krajowym dotyczącym ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych”, w ust. 3 nie zawarto podobnego odniesienia do wymiany informacji, których źródłem jest Komisja. Na mocy ust. 3 jedynym warunkiem wymiany informacji jest udzielenie zgody przez państwo członkowskie, od którego te informacje pochodzą.
22. W tym względzie EIOD podkreśla, że przekazywanie danych osobowych przez Komisję lub inne instytucje lub organy europejskie państwom trzecim na mocy art. 164 może następować jedynie pod warunkiem spełnienia wymogów rozporządzenia (WE) nr 45/2001, a w szczególności jego art. 9.

⁽¹⁴⁾ Artykuł 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy 95/46/WE i art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

2.5. Komisja powinna rozważyć potrzebę kontroli wstępnej

23. Rozporządzenie w sprawie kontroli i rozporządzenie wykonawcze mogą wiązać się z przetwarzaniem danych osobowych przez Komisję lub inne organy UE, co skutkuje zastosowaniem do takich operacji przetwarzania danych rozporządzenia (WE) nr 45/2001. W stopniu, w jakim te operacje przetwarzania mogą stworzyć konkretne zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą, podlegają one kontroli wstępnej EIOD na mocy art. 27 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
24. W szczególności wydaje się, że operacje przetwarzania prowadzone na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli i rozporządzenia wykonawczego mogą wiązać się z przetwarzaniem danych dotyczących przestępstw lub podejrzeń o popełnienie przestępstwa przez dany statek. Dane te zostaną prawdopodobnie powiązane z danymi osobowymi właściciela lub kapitana statku (lub członka załogi) w związku z naruszeniem stosownych przepisów.
25. W związku z tym EIOD zwraca się do Komisji oraz innych stosownych organów europejskich, aby rozważyły potrzebę kontroli wstępnej operacji przetwarzania prowadzonych na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli i rozporządzenia wykonawczego oraz przedłożyły niezbędne notyfikacje w związku z tą oceną⁽¹⁵⁾.

WNIOSKI

26. EIOD z ubolewaniem stwierdza, że rozporządzenia wykonawczego nie przedłożono mu do konsultacji ustawodawczych na mocy art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, jak zalecono w opinii z 2009 r. Chociaż EIOD z zadowoleniem przyjmuje odniesienie do stosownego prawodawstwa dotyczącego ochrony danych w motywie 31 rozporządzenia wykonawczego, jego zdaniem niektóre przepisy tego rozporządzenia mogą budzić obawy związane z ochroną danych.
27. Jako że rozporządzenie wykonawcze zostało już przyjęte, EIOD zaleca, aby Komisja wyjaśniła *ex post* w miarę możliwości zakres i granice czynności przetwarzania oraz zapewniła w niezbędnych przypadkach konkretne zabezpieczenia. Można to osiągnąć przyjmując ogólne lub szczegółowe wytyczne lub też wewnętrzne zasady, albo też w ramach kontroli wstępnych z udziałem EIOD na mocy art. 27 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
28. W szczególności EIOD zaleca, aby Komisja i inne stosowne organy UE:
 - dostarczyły konkretnych wskazówek na temat interpretacji art. 27 rozporządzenia wykonawczego. Komisja powinna w szczególności wyjaśnić znaczenie i ograniczyć zakres przetwarzania danych VMS, AIS i VDS w celach „ogólnego egzekwowania prawa” lub innych celach niezwiązanych ze wspólną polityką rybołówstwa,
 - w każdym przypadku, w którym w rozporządzeniu wykonawczym określa się minimalny okres zatrzymywania w odniesieniu do konkretnych kategorii danych (zob. przykłady podane w pkt 19), zatrzymywały dane osobowe przez dłuższy okres jedynie wtedy, gdy można należycie wykazać konieczność takiego postępowania,
 - zapewniły zgodność przekazywania danych osobowych przez Komisję lub inne instytucje lub organy europejskie państwom trzecim na mocy art. 164 rozporządzenia wykonawczego z wymogami rozporządzenia (WE) nr 45/2001, a w szczególności jego art. 9,
 - rozważyły potrzebę dokonywanej z udziałem EIOD kontroli wstępnej operacji przetwarzania prowadzonych na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli i rozporządzenia wykonawczego oraz przedłożenia niezbędnych notyfikacji w związku z tą oceną.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 października 2011 r.

Giovanni BUTTARELLI
Zastępca Europejskiego Inspektora Ochrony
Danych

⁽¹⁵⁾ Jak zalecono już w opinii z 2009 r., zob. pkt 22.