

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

(2012/C 175/01)

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. 28 ust. 2,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

1. WPROWADZENIE

1.1. Konsultacje z EIOD

1. Niniejsza opinia wchodzi w zakres pakietu 4 opinii EIOD odnoszących się do sektora finansowego, wszystkich przyjętych w tym samym dniu ⁽³⁾.
2. Dnia 20 lipca 2011 r. Komisja przyjęła dwa wnioski dotyczące zmiany prawodawstwa odnoszącego się do bankowości. Pierwszy wniosek dotyczy dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi („wnioskowana dyrektywa”) ⁽⁴⁾. Drugi wniosek dotyczy rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych („wnioskowane rozporządzenie”) ⁽⁵⁾. Tego samego dnia oba wnioski przesłano EIOD do konsultacji. Dnia 18 listopada 2011 r. Rada Unii Europejskiej skonsultowała się z EIOD w sprawie wnioskowanej dyrektywy.
3. Przed przyjęciem wnioskowanego rozporządzenia prowadzono nieformalne konsultacje z EIOD. EIOD zwraca uwagę na fakt, że we wniosku uwzględniono kilka jego uwag.
4. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja i Rada konsultowały się z nim i zaleca zamieszczenie odniesienia do niniejszej opinii w preambule do przyjętych aktów.

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Opinie EIOD z dnia 10 lutego 2012 r. na temat pakietu wniosków ustawodawczych w sprawie zmiany prawodawstwa odnoszącego się do bankowości, agencji ratingowych, rynków instrumentów finansowych (MIFID/MIFIR) i nadużyć na rynku.

⁽⁴⁾ COM(2011) 453.

⁽⁵⁾ COM(2011) 452.

1.2. Cele i zakres wniosków

5. Na wnioskowane prawodawstwo składają się dwa akty prawne: dyrektywa w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz rozporządzenie w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. W kategoriach polityki wnioskowana zmiana ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania sektora bankowego i przywrócenie zaufania ze strony podmiotów gospodarczych oraz społeczeństwa. Wnioskowane akty zastąpią dyrektywę 2006/48/WE i dyrektywę 2006/49/WE, które w związku z tym zostaną uchylone.
6. Podstawowymi nowymi elementami dyrektywy są przepisy w sprawie sankcji, skutecznego ładu korporacyjnego oraz przepisy zapobiegające poleganiu w nadmiernym stopniu na zewnętrznych ratingach kredytowych. Wnioskowana dyrektywa jest w szczególności ukierunkowana na wprowadzenie skutecznego, proporcjonalnego systemu sankcji i odpowiedniego zakresu podmiotowego sankcji administracyjnych oraz na publikowanie informacji o sankcjach i wprowadzenie mechanizmów sprzyjających zgłaszaniu naruszeń. Ponadto ma na celu wzmocnienie ram prawnych odnoszących się do ładu korporacyjnego oraz zmniejszenie stopnia nadmiernego uzależnienia od ratingów zewnętrznych ⁽⁶⁾.
7. Wnioskowane rozporządzenie uzupełnia wnioskowaną dyrektywę, ustanawiając jednolite i bezpośrednio stosowane wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, nadrzędnym celem inicjatywy jest zapewnienie zwiększenia skuteczności uregulowań dotyczących kapitału instytucji w UE oraz zniwelowania ich negatywnego wpływu na system finansowy ⁽⁷⁾.

1.3. Cel opinii EIOD

8. Chociaż większość przepisów wnioskowanych aktów dotyczy działalności instytucji kredytowych, to wdrożenie i stosowanie ram prawnych może w określonych przypadkach wpływać na prawa osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych.
9. Kilka przepisów wnioskowanej dyrektywy dopuszcza wymianę informacji między organami państw członkowskich i państwami trzecimi ⁽⁸⁾. Informacje te mogą dotyczyć osób fizycznych, takich jak członkowie organów zarządzających instytucji kredytowych, pracownicy tych instytucji oraz ich akcjonariusze/udziałowcy. Ponadto na mocy wnioskowanej dyrektywy właściwe organy mogą nakładać sankcje bezpośrednio na osoby fizyczne oraz są zobowiązane publikować informacje o nałożonych sankcjach, w tym informacje na temat tożsamości osób odpowiedzialnych za naruszenie ⁽⁹⁾. Aby ułatwić wykrywanie przypadków łamania prawa, we wniosku zobowiązuje się właściwe organy do wprowadzenia mechanizmów sprzyjających zgłaszaniu naruszeń ⁽¹⁰⁾. Ponadto we wnioskowanym rozporządzeniu zobowiązuje się instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne do ujawniania informacji dotyczących polityki w zakresie wynagrodzeń, w tym informacje na temat wypłaconych kwot, z podziałem na kategorie pracowników i widełki płacowe ⁽¹¹⁾. Wszystkie te przepisy mogą wpływać na ochronę danych zainteresowanych osób fizycznych.
10. W związku z powyższym niniejsza opinia będzie koncentrowała się na następujących aspektach pakietu dotyczącego prywatności i ochrony danych: 1) stosowanie prawodawstwa w obszarze ochrony danych; 2) przekazywanie danych państwom trzecim; 3) tajemnica służbowa i wykorzystywanie informacji poufnych; 4) obowiązkowe publikowanie informacji o sankcjach; 5) mechanizmy zgłaszania naruszeń; 6) ujawnianie wymogów dotyczących polityki w zakresie wynagrodzeń.

2. ANALIZA WNIOSKÓW

2.1. Stosowanie prawodawstwa w obszarze ochrony danych

11. Motyw 74 wnioskowanej dyrektywy zawiera zapis mówiący o pełnym zastosowaniu prawodawstwa w obszarze ochrony danych. Odniesienie do stosowanego prawodawstwa w obszarze ochrony danych powinno jednak znajdować się w konkretnym artykule wniosków. Dobrym przykładem takiego przepisu jest art. 22 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie

⁽⁶⁾ Uzasadnienie do wnioskowanej dyrektywy, s. 2–3.

⁽⁷⁾ Uzasadnienie do wnioskowanego rozporządzenia, s. 2–3.

⁽⁸⁾ Zob. w szczególności art. 24, 48 i 51 wnioskowanej dyrektywy.

⁽⁹⁾ Artykuł 65 ust. 2 i art. 68 wnioskowanej dyrektywy.

⁽¹⁰⁾ Artykuł 70 wnioskowanej dyrektywy.

⁽¹¹⁾ Artykuł 435 wnioskowanego rozporządzenia.

wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku)⁽¹²⁾, wyraźnie stano­wiący, że w przetwarzaniu danych osobowych w ramach danego rozporządzenia stosuje się przepisy dyrektywy 95/46/WE i rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

12. Ma to na przykład szczególne znaczenie w przypadku różnych przepisów dotyczących wymiany danych osobowych. Przepisy te są całkowicie uzasadnione, ale trzeba je stosować w sposób spójny z prawodawstwem w obszarze ochrony danych. Trzeba uniknąć ryzyka, przede wszystkim dbając o to, by nie były one sformułowane na wzór ogólnego zezwolenia do wymiany wszelkiego rodzaju danych osobowych. Ryzyko takie można znacznie ograniczyć, zamieszczając odniesienie do prawodawstwa w obszarze ochrony danych również w konkretnych przepisach.
13. W związku z tym EIOD proponuje uwzględnić konkretny przepis, taki jak w art. 22 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku)⁽¹³⁾, z zastrzeżeniem sugestii EIOD dotyczących niniejszego wniosku⁽¹⁴⁾, tj. uwydatnienia obowiązku stosowania obowiązującego prawodawstwa w obszarze ochrony danych oraz doprecyzowania odniesienia do dyrektywy 95/46/WE w drodze określenia, że przepisy te będą stosowane zgodnie z przepisami krajowymi wdrażającymi dyrektywę 95/46/WE.

2.2. Przekazywanie danych państwom trzecim

14. Artykuł 48 wnioskowanej dyrektywy stanowi, że Komisja może przedkładać Radzie wnioski w sprawie negocjacji porozumień z państwem trzecim mających na celu zapewnić właściwym organom państw trzecich między innymi możliwość pozyskiwania informacji koniecznych do sprawowania nadzoru nad jednostkami dominującymi z siedzibą na ich terytoriach i posiadającymi jednostkę zależną w jednym lub więcej niż jednym państwie członkowskim.
15. W zakresie dotyczącym danych osobowych zawartych w tych informacjach mają pełne zastosowanie przepisy dyrektywy 95/46/WE i rozporządzenia (WE) nr 45/2001 odnoszące się do przekazywania danych państwom trzecim. EIOD proponuje doprecyzować art. 48, stanowiąc, że w takich sytuacjach porozumienia te muszą spełniać warunki mające zastosowanie do przekazywania danych osobowych państwom trzecim, ustanowione w rozdziale IV dyrektywy 95/46/WE oraz w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001. Taki sam zapis należałoby wprowadzić w odniesieniu do art. 56 dotyczącego umów o współpracy z właściwymi organami państw trzecich, zawieranych przez państwa członkowskie i EUNB.
16. Mając na uwadze ryzyko związane z takim przekazywaniem danych, EIOD zaleca ponadto uzupełnienie wniosku o szczególne gwarancje, jak te przewidziane w art. 23 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku). W opinii na temat tego wniosku EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt wykorzystania takiego przepisu, zawierającego takie odpowiednie gwarancje, jak ocena poszczególnych przypadków, upewnienie się co do konieczności przekazania danych osobowych oraz odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych w państwie trzecim, do którego przekazuje się dane osobowe.

2.3. Tajemnica służbowa i wykorzystywanie informacji poufnych

17. Artykuł 54 wnioskowanej dyrektywy stanowi, że pracownicy właściwych organów podlegają obowiąz­kowi zachowania tajemnicy służbowej. W art. 54 akapit drugi zakazuje się ujawniania poufnych informacji, „chyba że w postaci skróconej lub zbiorczej, która uniemożliwia zidentyfikowanie poszczegól­nych instytucji kredytowych [...]”. Przepis w tym brzmieniu nie daje pewności, czy zakaz dotyczy również ujawniania danych osobowych.
18. EIOD proponuje rozszerzyć zakaz ujawniania informacji poufnych ustanowiony w art. 54 ust. 1 akapit drugi o przypadki, w których istnieje możliwość zidentyfikowania osób fizycznych (tj. nie tylko „poszczególnych instytucji kredytowych”). Ujmując inaczej, przepis ten należy sformułować inaczej, zakazując ujawniania poufnych informacji, „chyba że w postaci skróconej lub zbiorczej, która unie­możliwia zidentyfikowanie poszczególnych instytucji kredytowych i osób fizycznych” (podkreślenie dodano).

⁽¹²⁾ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku), COM(2011) 651.

⁽¹³⁾ Porównaj: przypis 12.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia z dnia 10 lutego 2012 r. na temat wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europej­skiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku, COM(2011) 654.

2.4. Przepisy dotyczące publikowania informacji o sankcjach

2.4.1. Obowiązkowe publikowanie informacji o sankcjach

19. Jednym z podstawowych celów wnioskowanego pakietu jest wzmocnienie i zbliżenie ram prawnych państw członkowskich w odniesieniu do sankcji i środków administracyjnych. Wnioskowana dyrektywa upoważnia właściwe organy do nakładania sankcji nie tylko na instytucje kredytowe, ale też na osoby fizyczne, które ponoszą odpowiedzialność za dane naruszenie⁽¹⁵⁾. W art. 68 zobowiązuje się państwa członkowskie do dopilnowania, by właściwe organy publikowały bez zbędnej zwłoki informacje o sankcjach lub środkach nałożonych za naruszenie przepisów wnioskowanego rozporządzenia lub przepisów prawa krajowego przyjętych w celu wdrożenia wnioskowanej dyrektywy, w tym informacje na temat rodzaju i charakteru naruszenia oraz tożsamości osób odpowiedzialnych za naruszenie.
20. Publikowanie informacji o sankcjach przyczyniłoby się do zaostrzenia prewencji, gdyż zniechęcałoby faktycznych i potencjalnych sprawców do popełniania przestępstw z uwagi na ryzyko utraty dobrego imienia. Podobnie zwiększyłoby ono również przejrzystość, ponieważ podmioty gospodarcze wiedziałyby, kto konkretnie dopuścił się naruszenia⁽¹⁶⁾. Obowiązek ten łądodzi się jedynie w przypadku, gdy publikacja wyrządzałaby niewspółmierną szkodę zaangażowanym stronom, i wówczas właściwe organy zobowiązane są publikować informacje o nałożonych sankcjach w sposób anonimowy.
21. EIOD nie jest przekonany, czy przepis ustanawiający obowiązek publikowania informacji o sankcjach – w obecnym brzmieniu – spełnia wymogi prawa o ochronie danych, sprecyzowane przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Schecke*⁽¹⁷⁾. EIOD uważa, że w niewystarczający sposób określono cel, konieczność zastosowania i proporcjonalność środka, stojąc na stanowisku, że tak czy inaczej należy ustanowić odpowiednie gwarancje w odniesieniu do praw osób fizycznych.

2.4.2. Konieczność i proporcjonalność zamieszczania publikacji

22. W orzeczeniu w sprawie *Schecke* Trybunał Sprawiedliwości unieważnił przepisy rozporządzenia Rady i rozporządzenia Komisji dotyczące obowiązku publikowania informacji dotyczących beneficjentów funduszy rolnych, w tym informacji dotyczących tożsamości tych beneficjentów i otrzymanych przez nich kwot. Trybunał uznał, że publikacja taka wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych podlegającym art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) i tym samym koliduje z prawami, które przewidziano w art. 7 i 8 Karty.
23. Uznawszy, że „odstępstwa i ograniczenia ochrony danych osobowych muszą ograniczać się do tego, co absolutnie konieczne”, Trybunał przeszedł do analizy celu publikacji i jej proporcjonalności. Stwierdził, że w tym przypadku nic nie wskazywało, aby Rada i Komisja, przyjmując dane prawodawstwo, uwzględniły metody publikowania informacji, które byłyby spójne z celem takiej publikacji i jednocześnie nie kolidowałyby w takim stopniu z prawami beneficjentów.
24. Wydaje się, że art. 68 wnioskowanej dyrektywy posiada takie same braki, jak te, które Trybunał Sprawiedliwości uwydatnił w orzeczeniu w sprawie *Schecke*. Należy mieć na uwadze, że oceniając zgodność przepisu zobowiązującego do publicznego ujawniania danych osobowych z wymogami w zakresie ochrony danych, trzeba koniecznie mieć jasno i dobrze określony cel, któremu ma służyć planowana publikacja. Tylko jasno i dobrze określony cel pozwala ocenić, czy publikacja danych osobowych jest faktycznie konieczna i proporcjonalna⁽¹⁸⁾.
25. Po zapoznaniu się z wnioskiem i dokumentami towarzyszącymi (tj. ze sprawozdaniem z oceny skutków) EIOD odnosi wrażenie, że niejasno sprecyzowano cel i w konsekwencji również konieczność stosowania tego środka. Motywy wniosku nie zawierają żadnych zapisów, które dotyczyłyby tych kwestii, natomiast w sprawozdaniu z oceny skutków stwierdza się jedynie, że „publikowanie informacji o sankcjach stanowi ważny element w kategoriach zapewnienia skutku odstrasającego dla adresatów i jest konieczne, aby zapewnić odstraszący skutek tych sankcji dla całego społeczeństwa”. W sprawozdaniu nie rozpatruje się jednak, czy taki sam skutek odstraszący można by zapewnić przy pomocy

⁽¹⁵⁾ Zakres podmiotowy sankcji sprecyzowano w art. 65 wnioskowanej dyrektywy, stanowiącym, że państwa członkowskie zapewniają możliwość stosowania sankcji w stosunku do członków organu zarządzającego oraz wszelkich innych osób, które w świetle prawa krajowego ponoszą odpowiedzialność za dane naruszenie, w przypadku niedopełnienia obowiązków, którym podlegają instytucje finansowe, finansowe spółki holdingowe i spółki holdingowe prowadzące działalność mieszaną.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie z oceny skutków, s. 42 i kolejne.

⁽¹⁷⁾ Sprawy połączone C-92/09 i C-93/09, *Schecke*, pkt 56–64.

⁽¹⁸⁾ Zob. też opinia EIOD z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii (Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 13).

łagodniejszych metod, nie naruszając prawa do prywatności osób zaangażowanych w daną sprawę. W szczególności nie wyjaśnia się w nim, czemu kary finansowe lub inne rodzaje sankcji miałyby być niewystarczające.

26. Ponadto wydaje się, że w sprawozdaniu z oceny skutków niedostatecznie uwzględniono łagodniejsze metody publikowania informacji, takie jak ograniczenie publikacji do tożsamości instytucji kredytowych czy nawet rozważenie potrzeby publikacji w poszczególnych przypadkach. Przede wszystkim druga z tych opcji wydaje się, na pierwszy rzut oka, być rozwiązaniem bardziej proporcjonalnym, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że sama publikacja jest sankcją na mocy art. 67 ust. 2 lit. a), natomiast art. 69 stanowi, iż przy ustalaniu rodzaju i wysokości sankcji właściwe władze powinny uwzględnić istotne okoliczności (tj. powinny przeprowadzać ocenę poszczególnych przypadków), takie jak waga naruszenia, stopień osobistej odpowiedzialności, uprzednie naruszenia, straty poniesione przez osoby trzecie itd. Obowiązek publikowania informacji o sankcjach we wszystkich przypadkach na mocy art. 68 jest niezgodny z systemem sankcji określonym w art. 67 i 69.
27. W sprawozdaniu z oceny skutków poświęcono zaledwie kilka punktów objaśnieniu, czemu publikacja na podstawie oceny poszczególnych przypadków nie jest wystarczającą opcją. Stwierdzono w nim, że pozostawienie właściwym organom decyzji co do stosowności publikacji ograniczyłoby odstraszący skutek tej publikacji⁽¹⁹⁾. EIOD uważa jednak, że to właśnie ten aspekt – czyli możliwość oceny danej sprawy w świetle konkretnych okoliczności – sprawia, że rozwiązanie to jest bardziej proporcjonalne, stanowiąc tym samym lepszą opcję niż obowiązkowa publikacja we wszystkich przypadkach. Taka swoboda uznania pozwoliłaby na przykład właściwemu organowi uniknąć publikacji w przypadkach naruszeń mniej poważnych, które nie doprowadziły do znacznych szkód, w których zainteresowana strona wykazała chęć współpracy itd.

2.4.3. Potrzeba zapewnienia odpowiednich gwarancji

28. Wnioskowana dyrektywa powinna przewidywać odpowiednie gwarancje w celu zachowania stosownej równowagi między różnymi interesami. Po pierwsze zachodzi konieczność zapewnienia gwarancji w odniesieniu do prawa oskarżonych do sądowego podważenia decyzji oraz do domniemania niewinności. Artykuł 68 powinien zawierać specjalne sformułowanie w tej kwestii, zobowiązujące właściwe organy do podjęcia stosownych działań zarówno w przypadku odwołania się zainteresowanej strony od decyzji, jak i w przypadku unieważnienia tej decyzji przez sąd⁽²⁰⁾.
29. Po drugie wnioskowana dyrektywa powinna zapewniać aktywne przestrzeganie praw osób, których dane dotyczą. EIOD docenia fakt, że w ostatecznej wersji wniosku przewidziano możliwość wykluczenia publikacji w przypadkach, gdy wyrządzałyby ona niewspółmierną szkodę. Aktywne podejście wiązałoby się jednak z uprzednim informowaniem osób, których dane dotyczą o planowanym opublikowaniu decyzji o sankcjach wobec tych osób oraz o przysługującym im na mocy art. 14 dyrektywy 95/46/WE prawie sprzeciwu z ważnych i uzasadnionych przyczyn⁽²¹⁾.
30. Po trzecie, chociaż we wnioskowanej dyrektywie nie określa się środka masowego przekazu, w którym należy publikować informację, to w praktyce można sobie wyobrazić, że w większości państw członkowskich publikacje takie będą się ukazywały w Internecie. Publikacje w Internecie stwarzają problemy i ryzyko, zwłaszcza jeśli chodzi o konieczność zapewnienia, by informacja nie ukazywała się dłużej niż jest to konieczne, jak również o konieczność uniemożliwienia manipulacji danymi lub ich zmiany. Korzystanie z zewnętrznych przeglądarek grozi też ryzykiem „wyjęcia” informacji z kontekstu oraz jej przekazywania za pośrednictwem sieci i poza nią w sposób, którego nie da się łatwo kontrolować⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Zob. s. 44–45.

⁽²⁰⁾ Organy krajowe mogłyby przykładowo rozważyć następujące działania: odroczenie publikacji do czasu odrzucenia odwołania lub, zgodnie z propozycją zawartą w sprawozdaniu z oceny skutków, wyraźne wskazanie, że decyzja podlega odwołaniu i zakłada się niewinność danej osoby do czasu podjęcia decyzji ostatecznej, publikowanie sprostowań w przypadkach unieważnienia decyzji przez sąd.

⁽²¹⁾ Zob. opinia EIOD z dnia 10 kwietnia 2007 r. na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. C 134 z 16.6.2007, s. 1).

⁽²²⁾ Zob. dokument opublikowany przez włoski Urząd Ochrony Danych – Dane osobowe w rejestrach i dokumentach organów administracji publicznej; wytyczne dotyczące przetwarzania tych danych przez organy publiczne w związku z przekazywaniem i upowszechnianiem informacji w Internecie, dostępny na stronie internetowej włoskiego Urzędu Ochrony Danych pod adresem: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1803707>

31. W związku z powyższym zachodzi konieczność nałożenia na państwa członkowskie obowiązku dopilnowania, by dane osobowe zainteresowanych osób ukazywały się w Internecie wyłącznie przez uzasadniony okres, po upływie którego byłyby usuwane⁽²³⁾. Ponadto od państw członkowskich należy wymagać, by zapewniły wprowadzenie odpowiednich środków bezpieczeństwa i ochronnych, zwłaszcza w celu ochrony przed ryzykiem związanym z korzystaniem z przeglądarek zewnętrznych⁽²⁴⁾.

2.4.4. Wnioski dotyczące publikowania informacji o sankcjach

32. EIOD uważa, że przepis ustanawiający obowiązek publikowania informacji o sankcjach w obecnym brzmieniu pozostaje w sprzeczności z podstawowym prawem do prywatności i prawem do ochrony danych. Prawodawca powinien uważnie ocenić konieczność stosowania wnioskowanego systemu i sprawdzić, czy obowiązek publikowania nie wykracza poza to, co jest konieczne do realizacji celu będącego w interesie publicznym oraz czy istnieją środki mniej restrykcyjne, które pozwoliłyby osiągnąć taki sam cel. Uwzględniając wynik tego sprawdzenia pod kątem proporcjonalności, obowiązek publikowania informacji o sankcjach należy w każdym wypadku uzupełnić odpowiednimi gwarancjami w celu zapewnienia przestrzegania zasady domniemania niewinności, prawa zainteresowanych osób do wniesienia sprzeciwu, zapewnienia bezpieczeństwa/rzetelności danych oraz ich usunięcia po upływie odpowiedniego czasu.

2.5. Zgłaszanie naruszeń

33. Artykuł 70 wnioskowanej dyrektywy dotyczy mechanizmów zgłaszania naruszeń, zwanych również systemami informowania o nieprawidłowościach. Chociaż systemy te mogą służyć za skuteczne narzędzie zapewniające przestrzeganie prawa, to skutkują poważnymi problemami z punktu widzenia ochrony danych⁽²⁵⁾. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku przewidziano specjalne środki ochronne, które mają być w dalszej kolejności dopracowane na poziomie krajowym i które dotyczą ochrony osób zgłaszających podejrzenie naruszenia oraz ogólniej – ochrony danych osobowych. EIOD ma świadomość, że wnioskowana dyrektywa określa jedynie podstawowe elementy systemu, który mają wdrożyć państwa członkowskie. Chciałby jednak zwrócić uwagę na poniższe aspekty dodatkowe.
34. Tak jak w innych opiniach⁽²⁶⁾, w tym przypadku również EIOD podkreśla potrzebę naniesienia konkretnego odniesienia do konieczności zachowania w tajemnicy tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia i informatorów. EIOD zwraca szczególną uwagę na wrażliwą sytuację osób zgłaszających przypadki naruszenia. Osobom udzielającym takich informacji należy zagwarantować poufność przy przetwarzaniu danych dotyczących ich tożsamości, zwłaszcza wobec osoby, której dotyczy zgłoszenie o domniemanym wykroczeniu⁽²⁷⁾. Poufność informacji dotyczących tożsamości tych osób należy zapewnić na wszystkich etapach procedury pod warunkiem, że nie narusza to krajowych przepisów regulujących postępowania sądowe. Konieczność ujawnienia tożsamości może zachodzić zwłaszcza w kontekście dalszego dochodzenia lub postępowania sądowego mającego miejsce wskutek śledztwa (również w przypadku stwierdzenia, że osoba zgłaszająca przypadek naruszenia złożyła fałszywe oświadczenia na swój temat w złym zamiarze)⁽²⁸⁾. W związku z powyższym EIOD

⁽²³⁾ Obawy te dotyczą również ogólniejszego prawa do bycia zapomnianym, którego uwzględnienie w nowych ramach prawnych dotyczących ochrony danych osobowych jest obecnie przedmiotem dyskusji.

⁽²⁴⁾ Środki ochrony i bezpieczeństwa mogą obejmować na przykład wykluczenie możliwości indeksacji danych za pomocą przeglądarek zewnętrznych.

⁽²⁵⁾ Grupa Robocza Art. 29 opublikowała w 2006 r. opinię na temat takich systemów, poświęconą aspektom tego zjawiska dotyczącym ochrony danych: Opinia 1/2006 w sprawie stosowania europejskich zasad ochrony w wewnętrznych systemach ujawniania nieprawidłowości w dziedzinie księgowości, wewnętrznej kontroli księgowej, sprawach związanych z badaniem ksiąg rachunkowych oraz w zwalczaniu przestępczości bankowej i finansowej (Opinia Grupy Roboczej w sprawie ujawniania nieprawidłowości). Z opinią można się zapoznać na stronie internetowej Grupy Roboczej Art. 29 pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm

⁽²⁶⁾ Zob. na przykład opinia EIOD w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 13) oraz opinię w sprawie dochodzeń prowadzonych przez OLAF z dnia 1 czerwca 2011 r. (Dz.U. C 279 z 23.9.2011, s. 11).

⁽²⁷⁾ EIOD podkreślił już znaczenie zachowania w tajemnicy tożsamości osoby zgłaszającej przypadek naruszenia w piśmie skierowanym do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie 2010-0458, zamieszczonym na stronie internetowej EIOD (<http://www.edps.europa.eu>). Zob. też opinie wydane wskutek kontroli wstępnej z dnia 23 czerwca 2006 r. na temat wewnętrznych dochodzeń OLAF (sprawa 2005-0418) oraz z dnia 4 października 2007 r. na temat zewnętrznych dochodzeń OLAF (sprawy 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽²⁸⁾ Zob. opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii z dnia 15 kwietnia 2011 r., dostępna na stronie: <http://www.edps.europa.eu>

zaleca, aby w art. 70 lit. b) dodać, co następuje: „tożsamość osób zgłaszających przypadki naruszeń należy zachować w tajemnicy na wszystkich etapach procedury, chyba że przepisy krajowe wymagają jej ujawnienia w związku z dalszym dochodzeniem lub postępowaniem sądowym”.

35. EIOD podkreśla też znaczenie ustanowienia odpowiednich przepisów mających na celu ochronę praw dostępu oskarżonych, czyli praw ściśle powiązanych z prawem do obrony⁽²⁹⁾. Procedury odbierania zgłoszeń w sprawie naruszeń oraz działania następcze, o których mowa w art. 70 ust. 2 lit. a) powinny zapewniać należyte przestrzeganie prawa oskarżonego do obrony, obejmującego prawo do otrzymania informacji, prawo dostępu do akt dochodzenia oraz domniemanie niewinności, jak również powinny ograniczać się tylko do tego, co konieczne⁽³⁰⁾. W tym przypadku EIOD proponuje, aby we wnioskowanej dyrektywie dodać przepis zawarty w art. 29 lit. d) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku), zobowiązujący państwa członkowskie do wprowadzenia „właściwych procedur zapewniających prawo osoby, której zarzuca się popełnienie naruszenia, do obrony oraz złożenia oświadczenia przed przyjęciem decyzji dotyczącej takiej osoby, a także do skutecznego wykorzystania środków prawnych wobec decyzji lub środka jej dotyczącego”.
36. I wreszcie, w kwestii ust. 2 lit. c), EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony danych osobowych zarówno osoby dokonującej zgłoszenia naruszeń, jak i osoby, której zarzuca się popełnienie naruszenia, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie 95/46/WE. Proponuje jednak usunąć zapis „z zasadami określonymi w” i zamieścić bardziej wszechstronne oraz wiążące odniesienie do dyrektywy. W kwestii konieczności przestrzegania prawodawstwa w obszarze ochrony danych przy praktycznym wdrażaniu systemów, EIOD chciałby przede wszystkim zwrócić uwagę na zalecenia sformułowane w opinii Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie ujawniania nieprawidłowości z 2006 r. Wdrażając krajowe systemy, zainteresowane podmioty powinny pamiętać między innymi o konieczności przestrzegania zasady proporcjonalności, ograniczając w możliwie największym stopniu kategorię osób uprawnionych do zgłaszania przypadków naruszeń, kategorię osób, które mogą być oskarżone oraz liczbę naruszeń, za które te osoby można oskarżyć; konieczność propagowania zgłoszeń przez osoby o ujawnionej tożsamości oraz z zachowaniem poufności względem zgłoszeń anonimowych; konieczność ujawniania tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia w przypadku złożenia przez te osoby oświadczeń w złym zamiarze; oraz konieczność ścisłego przestrzegania okresów zatrzymywania danych.

3. WNIOSKI

37. Zalecenia EIOD:

- nanieść we wnioskach przepis w brzmieniu: „W odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez państwa członkowskie w zakresie podlegającym niniejszemu rozporządzeniu właściwe organy stosują przepisy krajowe wdrażające dyrektywę 95/46/WE. W odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w zakresie podlegającym niniejszemu rozporządzeniu Europejski Nadzór Bankowy stosuje przepisy rozporządzenia (WE) nr 45/2001”;
- zmienić brzmienie art. 54 ust. 1 akapit drugi, zezwalając na ujawnianie informacji poufnych wyłącznie w postaci skróconej lub zbiorczej, „która uniemożliwia zidentyfikowanie poszczególnych instytucji kredytowych i osób fizycznych” (podkreślenie dodano),
- doprecyzować art. 48 i 56, stanowiąc, że porozumienia z państwami trzecimi lub organami państw trzecich dopuszczające przekazywanie danych osobowych muszą spełniać warunki mające zastosowanie do przekazywania danych osobowych państwom trzecim, ustanowione w rozdziale IV dyrektywy 95/46/WE oraz w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001, wprowadzając również we wnioskowanej dyrektywie przepis zbliżony do przepisu zawartego w art. 23 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku)⁽³¹⁾,

⁽²⁹⁾ Zob. Wytyczne EIOD dotyczące przetwarzania danych osobowych w dochodzeniach administracyjnych i postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przez europejskie instytucje i organy, w których uwydatniono ścisły związek między prawem dostępu podmiotów danych a prawem do obrony przysługującym oskarżonemu (zob. s. 8 i 9) http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-04-23_Guidelines_inquiries_EN.pdf

⁽³⁰⁾ Zob. opinia Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie ujawniania nieprawidłowości, s. 13–14.

⁽³¹⁾ Porównaj: przypis 12.

- w związku z wątpliwościami wyrażonymi w niniejszej opinii, ocenić konieczność i proporcjonalność wnioskowanego systemu obowiązkowego publikowania informacji o sankcjach. Uwzględniając wynik tego sprawdzenia pod kątem konieczności i proporcjonalności, w każdym wypadku należy przewidzieć odpowiednie gwarancje w celu przestrzegania zasady domniemania niewinności, prawa zainteresowanych osób do wniesienia sprzeciwu, zapewnienia bezpieczeństwa/rzetelności danych oraz ich usunięcia po upływie odpowiedniego czasu,

- w odniesieniu do art. 70 należy: 1) w art. 70 lit. b) dodać przepis w brzmieniu: „tożsamość tych osób należy zachować w tajemnicy na wszystkich etapach procedury, chyba że przepisy krajowe wymagają jej ujawnienia w związku z dalszym dochodzeniem lub postępowaniem sądowym”; 2) dodać lit. d) zawierającą przepis zobowiązujący państwa członkowskie do wprowadzenia „odpowiednich procedur mających na celu zapewnienie oskarżonemu prawa do obrony oraz do bycia wysłuchanym przed podjęciem decyzji w jego sprawie, jak również zapewnienie oskarżonemu prawa do wyszukania skutecznej metody zaskarżenia do sądu decyzji lub środka dotyczących jego osoby”; 3) usunąć z lit. c) danego przepisu słowa „z zasadami określonymi”.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lutego 2012 r.

Giovanni BUTTARELLI
*Zastępca Europejskiego Inspektora Ochrony
Danych*
