

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

(2012/C 137/01)

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⁾,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001,

WYDAJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

1. WPROWADZENIE

1.1. Konsultacja z EIOD

1. W dniu 19 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym ⁽³⁾. Wniosek przekazano EIOD do konsultacji w tym samym dniu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 883 wersja ostateczna.

2. Przed przyjęciem wniosku EIOD miał możliwość przedstawienia nieformalnych uwag. Wiele z nich zostało uwzględnionych we wniosku. W efekcie tego zawarte we wniosku gwarancje ochrony danych zostały znacznie wzmocnione.

3. EIOD z uznaniem przyjmuje fakt, iż Komisja przeprowadza z nim również formalną konsultację, oraz fakt umieszczenia w preambule projektowanego instrumentu odniesienia do niniejszej opinii.

1.2. Cele i zakres wniosku

4. Celem wniosku jest modernizacja i zmiana istniejącego tekstu dyrektywy 2005/36/WE („dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych”). W ramach realizacji tego celu Komisja proponuje również zmianę odniesień do przepisów zmienionej dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych w odpowiednich miejscach rozporządzenia w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) ⁽⁴⁾.

1.3. Znaczenie dla ochrony danych

5. Dwa kluczowe aspekty wniosku z punktu widzenia ochrony danych to: (i) wprowadzenie systemu ostrzegania (art. 65a) oraz (ii) wprowadzenie, na zasadzie dobrowolnej, europejskiej legitymacji zawodowej (art. 4a, 4b, 4c, 4d i 4e) ⁽⁵⁾. W obydwu przypadkach przewidziane jest przetwarzanie danych osobowych za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („IMI”).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie w sprawie IMI nie zostało jeszcze przyjęte. W listopadzie 2011 r. EIOD wydał opinię w sprawie wniosku Komisji. Zob. http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-11-22_IMI_Opinion_PL.pdf

⁽⁵⁾ O ile nie określono inaczej, odniesienia do artykułów we wniosku dotyczą przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

6. Co do zasady, ostrzeżenia wydawane są po wydaniu przez właściwy organ lub sąd w danym państwie członkowskim decyzji o zakazie wykonywania przez daną osobę fizyczną działalności zawodowej na jego terytorium⁽¹⁾. Ostrzeżenia mogą być wydawane w odniesieniu do każdego specjalisty objętego dyrektywą w sprawie kwalifikacji zawodowych, w tym również specjalistów, którzy nie wystąpili o wydanie europejskiej legitymacji zawodowej. Wydane ostrzeżenia są przechowywane w systemie IMI i są dostępne dla wszystkich państw członkowskich oraz dla Komisji.
7. Wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej wiąże się z tworzeniem i przechowywaniem w systemie IMI dokumentacji zawierającej informacje na temat specjalistów, którzy dobrowolnie wystąpili o przyznanie legitymacji („dokumentacja w systemie IMI”). Informacje zawarte w dokumentacji w systemie IMI są dostępne zarówno dla samych specjalistów, jak i dla „przyjmujących” i „rodzimych” państw członkowskich. Specjalista może w dowolnym momencie wystąpić o usunięcie, zablokowanie lub poprawienie informacji zawartych w dokumentacji w systemie IMI.
8. Dane związane z ostrzeżeniem oraz niektóre dane związane z dokumentacją w systemie IMI zawierają informacje na temat przestępstw lub sankcji administracyjnych, i jako takie wymagają zwiększonej ochrony na podstawie art. 8 ust. 5 dyrektywy 95/46/WE i art. 10 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. System ostrzegania może mieć wpływ na prawo do ochrony danych osobowych znacznej liczby osób fizycznych należących do różnych grup zawodowych we wszystkich państwach członkowskich, w tym pracowników służby zdrowia, niezależnie od tego, czy faktycznie prowadzą bądź zamierzają prowadzić działalność poza krajem macierzystym.
9. Z wnioskiem wiąże się również wiele istotnych problemów dotyczących przyszłego rozwoju systemu ostrzegania i funkcji repozytorium w ramach systemu IMI. Jest to również problem horyzontalny mający istotne znaczenie dla współpracy administracyjnej w innych obszarach polityki.

2. ANALIZA WNIOSKU

2.1. Uwagi ogólne

10. EIOD z uznaniem przyjmuje kroki podjęte w celu uwzględnienia we wniosku problemów ochrony danych. Inspektor z uznaniem przyjmuje również fakt, iż dla potrzeb współpracy administracyjnej zaproponowano wykorzystanie istniejącego systemu wymiany informacji IMI, który już teraz, na poziomie praktycznym, zapewnia liczne gwarancje ochrony danych. Wciąż nierozwiązane pozostają jednak istotne problemy, dotyczące głównie systemu ostrzegania.
11. W związku ze wspomnianymi problemami EIOD zaleca jednoznacznie określenie w treści wniosku, w jakich

⁽¹⁾ Należy doprecyzować art. 56a ust. 2 w celu jednoznacznego wskazania, iż dotyczy to nie tylko ostrzeżeń wydawanych na podstawie przepisów art. 56a ust. 1, dotyczących specjalistów medycznych, ale także ostrzeżeń wydawanych na podstawie przepisów art. 56a ust. 2, dotyczących specjalistów niemedycejskich. Zob. pkt 24–27 niniejszej opinii.

konkretnych przypadkach może zostać przesłane ostrzeżenie, jaśniejsze zdefiniowanie rodzaju danych osobowych, jakie mogą znaleźć się w ostrzeżeniu, oraz ograniczenie przetwarzania do niezbędnego minimum, przy uwzględnieniu proporcjonalności oraz równowagi praw i interesów. We wniosku należy w szczególności:

- jednoznacznie określić, że ostrzeżenia mogą być przesyłane wyłącznie po podjęciu przez właściwy organ lub sąd w danym państwie członkowskim decyzji o zakazie wykonywania przez daną osobę fizyczną działalności zawodowej na jego terytorium,
- określić, że treść ostrzeżenia nie może zawierać dalszych szczegółowych informacji dotyczących okoliczności i uzasadnienia dla wydania zakazu,
- jasno określić i ograniczyć do ściśle niezbędnego minimum długość okresu zatrzymywania ostrzeżeń oraz
- zadbać o to, by ostrzeżenia były przesyłane wyłącznie właściwym organom w państwach członkowskich, oraz by organy takie zachowywały poufność, nie rozpowszechniały dalej i nie publikowały informacji otrzymanych w treści ostrzeżenia.

2.2. Ostrzeżenia

Systemy ostrzegania zaproponowane przez Komisję

12. W art. 56a wprowadzono dwa – do pewnego stopnia różne – systemy ostrzegania dotyczące dwóch różnych kategorii specjalistów:
- w art. 56a ust. 1 wprowadzono system ostrzegania dotyczący lekarzy ogólnych i lekarzy specjalistów, pielęgniarek, lekarzy dentyistów, lekarzy weterynarii, położnych, farmaceutów i niektórych innych zawodów. W ostrzeżeniu ma się znaleźć informacja o „tożsamości specjalisty”, wobec którego właściwe organy lub sądy „wydały zakaz”, nawet tymczasowo, prowadzenia działalności zawodowej na terytorium danego państwa członkowskiego. Ostrzeżenia mogą być przesyłane przez właściwe organy państwa członkowskiego i są adresowane do właściwych organów wszystkich pozostałych państw członkowskich oraz do Komisji,
 - w art. 56a ust. 2 ustanowiono dodatkowy system ostrzegania dotyczący zawodów nieobjętych systemem ostrzegania określonym w art. 56a ust. 1 (lub systemem ostrzegania istniejącym w ramach dyrektywy 2006/123/WE⁽²⁾). W tym przypadku ostrzeżenia wysyłane są „po zdobyciu faktycznej wiedzy na temat postępowania, konkretnych czynów lub okoliczności, które są powiązane z taką działalnością i które mogłyby spowodować poważną szkodę dla zdrowia lub bezpieczeństwa osób lub dla środowiska w innym państwie członkowskim”. Ostrzeżenia przesyłane są „innym zainteresowanym państwom członkowskim i Komisji”. We

⁽²⁾ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

wniosku określono ponadto, że „należy przekazywać wyłącznie informacje ściśle niezbędne dla identyfikacji danego specjalisty; informacje takie muszą zawierać odniesienie do decyzji właściwego organu o zakazie wykonywania działalności zawodowej przez tego specjalistę”.

Uwagi ogólne

13. EIOD odnotowuje fakt ustanowienia ograniczonego systemu ostrzegania na poziomie europejskim w celu wymiany informacji pomiędzy zainteresowanymi właściwymi organami na temat specjalistów, którym zakazano wykonywania działalności zawodowej w danym państwie członkowskim ze względu na ważny interes publiczny, np. w przypadku zawodów, gdzie kluczowe znaczenie ma życie, zdrowie i bezpieczeństwo ludzi (oraz dobrostan zwierząt), lub w przypadku innych zawodów w sytuacji, gdy jest to uzasadnione w celu uniknięcia poważnej szkody dla zdrowia i bezpieczeństwa lub dla środowiska.
14. EIOD uważa jednak, iż systemy ostrzegania muszą pozostać proporcjonalne.
15. W związku z powyższym EIOD z uznaniem przyjmuje ulepszenia wprowadzone w tekście w odpowiedzi na nieformalne uwagi Inspektora. Wydaje się, iż ulepszenia te – choć wciąż wymagają dalszego doprecyzowania – mają na celu ograniczenie zakresu ostrzeżeń do specjalistów, którym zakazano wykonywania zawodu decyzją właściwego organu, i wydają się wykluczać możliwość przesyłania ostrzeżeń jedynie w oparciu o podejrzenie lub zarzuty wobec danego specjalisty, o ile nie są one poparte jednoznacznymi dowodami i nie doprowadziły do wydania przez właściwy organ lub sąd formalnej decyzji o zakazie wykonywania działalności przez daną osobę fizyczną. Może to pomóc w zapewnieniu pewności prawa oraz w zachowaniu zasady domniemania niewinności.
16. EIOD zaleca doprecyzowanie warunków przesyłania ostrzeżeń oraz treści samych ostrzeżeń, a wśród pozostałych problemów za najważniejsze uznaje te związane z okresami zatrzymywania. Wskazane byłoby również udoskonalenie przepisów dotyczących dokładności i aktualizacji ostrzeżeń, a także przepisów dotyczących odbiorców. W dyrektywie należy też wyraźnie określić zobowiązania dotyczące zachowania poufności.

Okresy zatrzymywania

17. Jeden z kluczowych problemów, jakie wciąż dostrzega EIOD w związku z systemami ostrzegania, dotyczy samego charakteru systemu ostrzegania. Chodzi o to, czy ostrzeżenia przewidziane we wniosku:
 - pozostawałyby w systemie IMI jedynie przez określony czas, ostrzegawczo, sygnalizując wyjątkową sytuację wymagającą niezwłocznego działania, lub
 - czy w związku z systemem ostrzegania powstałaby baza danych przechowująca dane związane z ostrzeże-

niem przez dłuższy czas, a tym samym, w ujęciu praktycznym, będąca ogólnoeuropejską czarną listą specjalistów, w tym pracowników służby zdrowia, która służy do rutynowej weryfikacji takich specjalistów przez właściwe organy.

18. Jak wskazano w naszej opinii w sprawie wniosku ⁽¹⁾ „wykorzystanie ostrzeżenia jako narzędzia komunikacji w celu zawiadomienia właściwych organów o konkretnym wykroczeniu lub podejrzeniu jest jedną rzeczą; zupełnie inną jest natomiast przechowywanie tego ostrzeżenia w bazie danych przez dłuższy lub wręcz nieokreślony czas”.
19. EIOD niepokoi fakt, że w proponowanym art. 56a ust. 5 długość okresu, przez który ostrzeżenia będą pozostawać w systemie IMI, pozostawiono do decyzji Komisji – w formie aktów delegowanych. EIOD zaleca, by te kluczowe przepisy, które określają zasadniczy charakter proponowanego systemu ostrzegania, umieszczono w tekście samej proponowanej dyrektywy.
20. Z punktu widzenia ochrony danych optymalne byłoby usuwanie wszystkich wprowadzonych do systemu ostrzeżeń po upływie ustalonego, możliwie krótkiego okresu, liczonego od momentu przesłania ostrzeżenia. Okres taki powinien być wystarczająco długi (np. sześć miesięcy), aby umożliwić otrzymującym ostrzeżenie właściwemu organom przesłanie pytań uzupełniających za pośrednictwem systemu IMI oraz podjęcie, w oparciu o otrzymane informacje, decyzji w sprawie ewentualnych działań w ramach posiadanych kompetencji. Okres taki nie powinien jednak być dłuższy, niż to bezwzględnie konieczne do tego celu.
21. Opcjonalnie, w przypadku, gdy potrzeba dłuższego zatrzymania jest wyraźnie uzasadniona, EIOD zaleca wprowadzenie we wniosku, jako minimum, wyraźnego wymogu usuwania ostrzeżenia przez właściwy organ niezwłocznie po wygaśnięciu zakazu, który był podstawą dla wydania ostrzeżenia (np. w związku z odwołaniem lub ograniczeniem czasowym zakazu). Należy uniknąć sytuacji, w której ostrzeżenie w sposób nieuzasadniony obowiązuje przez czas nieokreślony, być może nawet po przejściu danego specjalisty na emeryturę lub po jego śmierci.

Treść ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 1

22. EIOD z uznaniem przyjmuje fakt doprecyzowania zapisów projektu dotyczących treści ostrzeżeń. Konieczne jest jednak ich dalsze doprecyzowanie, aby nie ulegało wątpliwości, że treść ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 1 została wyraźnie ograniczona do: (i) danych osobowych niezbędnych do identyfikacji danego specjalisty; (ii) wskazania, czy specjalista otrzymał zakaz wykonywania działalności zawodowej; (iii) wskazania, czy zakaz ma charakter tymczasowy (do czasu zakończenia postępowania odwoławczego), czy ostateczny; (iv) wskazania okresu obowiązywania zakazu oraz (v) nazwy właściwego organu wydającego decyzję (z podaniem państwa, w którym wydano decyzję).

⁽¹⁾ Zob. pkt 57–59.

23. Ponadto EIOD zaleca wyraźne określenie we wniosku, że ostrzeżenia nie powinny zawierać bardziej szczegółowych informacji dotyczących okoliczności i uzasadnienia zakazu. W tym kontekście EIOD zauważa, że pytania uzupełniające mogą być zadawane w ramach zwykłej dwustronnej wymiany danych, kiedy zachodzi konieczność uzyskania tego rodzaju informacji dodatkowych. System IMI może również być wykorzystywany do udostępniania osobom zajmującym się daną sprawą dodatkowych informacji ogólnych na temat procedur krajowych, aby umożliwić im zrozumienie informacji opartych na procedurach krajowych innego państwa.

Warunki przesyłania i treść ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 2

24. Dla zapewnienia pewności prawa istotne jest jednoznaczne doprecyzowanie warunków przesyłania ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 2. W obecnym brzmieniu jest mowa o „zdobyciu faktycznej wiedzy na temat postępowania, konkretnych czynów lub okoliczności, które są powiązane z taką działalnością i które mogłyby spowodować poważną szkodę dla zdrowia lub bezpieczeństwa osób lub dla środowiska w innym państwie członkowskim”. Przepisy te same w sobie nie są wystarczająco jasne i pozostawiają osobom zajmującym się daną sprawą zbyt duże pole manewru przy podejmowaniu decyzji, czy należy wysłać ostrzeżenie.

25. Co istotne, ze sformułowania „faktyczna wiedza” nie wynika jasno, czy wymagane jest jedynie uzasadnione podejrzenie określonego rodzaju czynu zabronionego lub innego zdarzenia, czy też przed przesłaniem ostrzeżenia konieczne będzie pełne zbadanie i ustalenie stanu faktycznego, w ramach określonego rodzaju procedury administracyjnej.

26. W zmienionej wersji wniosku jest mowa o odniesieniu do decyzji właściwego organu o zakazie wykonywania przez specjalistę działalności zawodowej. Jest to znaczne ulepszenie w stosunku do wcześniejszych projektów i naszym zdaniem sugeruje ono, że ostrzeżenia można przysyłać wyłącznie po wydaniu zakazu dotyczącego danego specjalisty na podstawie decyzji danego właściwego organu.

27. Tekst wymaga jednak dalszego ulepszenia poprzez jednoznaczne określenie wymogu, iż ostrzeżenie musi opierać się na uprzedniej decyzji sądu lub właściwego organu o zakazie wykonywania przez specjalistę działalności zawodowej. Powinno to zagwarantować pewność prawa i zapobiec błędnej interpretacji.

28. Należy również doprecyzować, tak jak w art. 56a ust. 1, że treść ostrzeżeń powinna zostać wyraźnie ograniczona do: (i) danych osobowych niezbędnych do identyfikacji danego specjalisty; (ii) wskazania, czy specjalista otrzymał zakaz wykonywania działalności zawodowej; (iii) wskazania, czy zakaz ma charakter tymczasowy (do czasu zakończenia postępowania odwoławczego), czy ostateczny; (iv) wskazania okresu obowiązywania zakazu oraz (v) nazwy właściwego organu wydającego decyzję (z podaniem państwa, w którym wydano decyzję).

Odbiorcy ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 2

29. Zgodnie z art. 56a ust. 2 ostrzeżenia należy przysyłać „innym zainteresowanym państwom członkowskim i Komisji”. EIOD zaleca modyfikację tekstu, tak by zgodnie z nowym brzmieniem ostrzeżenia miały być przysyłane „właściwym organom w innych zainteresowanych państwach członkowskich i Komisji”. Sformułowanie takie, zawierające termin „właściwe organy”, zostało użyte wcześniej w art. 56a ust. 1 w odniesieniu do ostrzeżeń objętych tym ustępem ⁽¹⁾.

Dokładność i aktualizacje

30. EIOD zaleca również uwzględnienie we wniosku wyraźnego wymogu okresowego przeglądu ostrzeżeń pod kątem aktualności przez właściwy organ wprowadzający je do systemu, a także bezzwłocznego poprawiania i wycofywania ostrzeżeń w przypadku, gdy zawarte w nich informacje są niedokładne lub wymagają aktualizacji. Warto również zadbać o to, by w informacjach zawartych w ostrzeżeniu odnotowywano (np. poprzez przesłanie aktualizacji ostrzeżenia) fakt, że dany specjalista złożył odwołanie od danego „ostrzeżenia” objętego art. 56a ust. 4 bądź wystąpił o poprawienie, zablokowanie lub usunięcie ostrzeżenia ⁽²⁾.

Poufność, dalsze rozpowszechnianie i publikacja ostrzeżeń

31. EIOD jest świadomy faktu, że przepisy prawa i praktyka państw członkowskich różnią się pod względem stopnia, w jakim informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego lub sankcji karnych wobec specjalistów medycznych lub innych specjalistów są udostępniane w relacji pomiędzy właściwymi organami, innymi organizacjami (takimi jak szpitale) i opinią publiczną. W niewielkiej liczbie państw w Internecie powszechnie dostępne do wglądu są czarne listy dotyczące niektórych zawodów. Inne państwa stosują odmienną metodę, udostępniając opinii publicznej jedynie białe listy, tj. wykazy specjalistów uprawnionych do praktykowania zawodu.

32. W sytuacji współwystępowania odmiennych praktyk i przepisów krajowych EIOD zaleca określenie w dyrektywie wymogu zachowania poufności przez wszystkie zainteresowane właściwe organy danych związanych z ostrzeżeniem otrzymywanych z innego państwa członkowskiego, o ile dane takie nie zostały upublicznione zgodnie z prawem przysyłającego państwa członkowskiego.

⁽¹⁾ Na marginesie EIOD pragnie wyrazić uznanie wobec faktu, iż – w odróżnieniu od ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 1 – w obecnym przypadku mowa jest nie o „wszystkich państwach członkowskich” lecz o „zainteresowanych państwach członkowskich”.

⁽²⁾ Pragniemy zauważyć, że ograniczenie treści ostrzeżenia do niezbędnego minimum danych oraz do najbardziej merytorycznych i obiektywnych danych – np. tego, czy decyzja danego rodzaju (np. tymczasowy zakaz wykonywania działalności) została wydana przez właściwy organ, czy przez sąd – umożliwiłoby również zmniejszenie liczby wniosków o poprawienie, zablokowanie lub usunięcie ostrzeżenia, ponieważ trudniej byłoby zakwestionować dokładność takich danych.

2.3. Europejska legitymacja zawodowa

33. EIOD z uznaniem przyjmuje fakt, że w związku z jego nieformalnymi uwagami Komisja znacznie udoskonaliła przejrzystość, pewność prawa i gwarancje ochrony danych w art. 4a wniosku.
34. Pozostałe problemy zaobserwowane przez EIOD dotyczą art. 4e ust. 1 wniosku, zgodnie z którym „właściwe organy rodzimego państwa członkowskiego i przyjmującego państwa członkowskiego dokonują terminowej aktualizacji odpowiedniej dokumentacji w systemie IMI dotyczącej informacji na temat wszczętego postępowania dyscyplinarnego lub zastosowanych sankcji karnych lub wszystkich innych poważnych szczególnych okoliczności, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że wpłyną na wykonywanie czynności przez posiadacza europejskiej legitymacji zawodowej na podstawie niniejszej dyrektywy”.
35. Artykuł 4e ust. 1 uzupełnia istniejące przepisy art. 56 ust. 2, które dopuszczają już dwustronną wymianę na tych samych warunkach. W szczególności, istniejący art. 56 ust. 2 stanowi, że „właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego i rodzimego państwa członkowskiego wymieniają między sobą [...] informacje dotyczące postępowań dyscyplinarnych lub nałożonych sankcji karnych albo innych, poważnych okoliczności szczególnych, które najprawdopodobniej mogą wywierać skutki na wykonywanie zawodu na podstawie niniejszej dyrektywy”.
36. W związku z powyższymi przepisami EIOD dostrzega trzy główne problemy:
- Warunki aktualizacji dokumentacji w systemie IMI na podstawie art. 4e i treść takich aktualizacji*
37. Po pierwsze, obydwa przepisy pozostawiają osobom zajmującym się daną sprawą duże pole manewru przy podejmowaniu decyzji o aktualizacji dokumentacji w systemie IMI. Ze względów opisanych w uwagach dotyczących braku przejrzystości co do warunków przesyłania ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 2, również w tym przypadku pożądane byłoby dalsze doprecyzowanie przepisów. EIOD oczekiwałby przynajmniej wprowadzenia wymogu dokonywania takich aktualizacji „bez uszczerbku dla domniemania niewinności”⁽¹⁾. Bardziej zadowolającym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w dyrektywie wymogu (jak w przypadku omawianych powyżej ostrzeżeń objętych art. 56a ust. 2) uprzedniej decyzji sądu lub właściwego organu o zakazie wykonywania przez danego specjalistę działalności zawodowej podstawy dla wszelkich aktualizacji. Powinno to zagwarantować pewność prawa i zapobiec błędnej interpretacji.
38. Należy również doprecyzować, podobnie jak w przypadku ostrzeżeń objętych art. 56, że treść aktualizacji powinna zostać ograniczona do: (i) wskazania, czy danemu specjalście zakazano wykonywania działalności zawodowej; (ii) wskazania, czy zakaz ma charakter tymczasowy (do czasu zakończenia postępowania odwoławczego), czy ostateczny; (iii) wskazania okresu obowiązywania zakazu oraz

(iv) nazwy właściwego organu wydającego decyzję (z podaniem państwa, w którym wydano decyzję). Należy unikać podawania dalszych szczegółowych informacji, np. na temat tego, czy dany zakaz wynika z wyroku skazującego w procesie karnym lub z postępowania dyscyplinarnego, oraz na temat popełnionego czynu. Jeżeli w danym przypadku informacje takie są potrzebne właściwemu organowi, może on zawsze wystąpić o takie informacje uzupełniające w ramach dwustronnej wymiany informacji (za pośrednictwem systemu IMI, lecz poza dokumentacją w systemie IMI).

Okresy zatrzymywania

39. Po drugie, w odróżnieniu od dwustronnej wymiany informacji na podstawie istniejących przepisów art. 56 ust. 2, gdzie informacje są zatrzymywane w systemie IMI jedynie przez sześć miesięcy po zamknięciu sprawy, dokumentacja w systemie IMI została zaprojektowana tak, iż może ona pozostawać w systemie IMI przez potencjalnie długi czas. Z tego względu należy również wprowadzić odpowiednie przepisy zapewniające terminowe usuwanie z dokumentacji w systemie IMI wszelkich odniesień do wszczętego postępowania dyscyplinarnego lub zastosowanych sankcji karnych lub wszystkich innych poważnych szczególnych okoliczności, kiedy dostęp do takich informacji nie jest już wymagany.
40. Proponowany zapis o usuwaniu informacji kiedy „nie są już wymagane” jest użyteczny, lecz – naszym zdaniem – niewystarczający dla zagwarantowania spójności i pewności prawa. W związku z tym EIOD zaleca określenie we wniosku wystarczająco krótkiego okresu zatrzymywania dla wymienianych informacji. Ze względów wyjaśnionych powyżej w odniesieniu do okresów zatrzymywania ostrzeżeń optymalne byłoby pozostawianie takich informacji w systemie IMI jedynie tak długo, jak jest to konieczne dla organu otrzymującego w celu podjęcia odpowiednich działań (np. sześciomiesięczny okres na podjęcie działań dochodzeniowych lub egzekucyjnych).
41. Ewentualnie, w przypadku, gdy ustawodawcy dążą do „długoterminowego” przechowywania informacji o zakazie w dokumentacji w IMI, EIOD zaleca, jako wymóg minimalny, jednoznaczne zobowiązanie organu wydającego do usuwania wszelkich odniesień do zakazu po wygaśnięciu samego zakazu (np. w związku z odwołaniem lub ograniczeniem czasowym zakazu).

2.4. Perspektywa długoterminowa

42. W perspektywie długoterminowej – jeżeli i kiedy wykorzystanie legitymacji zawodowych i systemu IMI stanie się powszechne (może tak być w przypadku niektórych lub wszystkich zawodów regulowanych objętych systemem ostrzegania) – EIOD zaleca Komisji przeprowadzenie przeglądu pod kątem dalszej niezbędności systemów ostrzegania objętych art. 56a oraz możliwości ich zastąpienia przez bardziej ograniczony, a tym samym, z punktu widzenia ochrony danych, mniej ingerencyjny system. W takim przypadku można rozważyć np. czy zamiast przysyłać ostrzeżenia do wszystkich państw członkowskich nie można ograniczyć wymiany informacji do właściwych organów w rodzimym państwie członkowskim i przyjmującym państwie członkowskim, które mają dostęp do legitymacji zawodowej danego specjalisty i do jego dokumentacji w systemie IMI.

⁽¹⁾ Podobne odniesienia do domniemania niewinności znalazły się w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2011/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 45).

2.5. Konsultacja z EIOD i krajowymi organami do spraw ochrony danych w kwestii aktów delegowanych

43. EIOD zaleca również konsultację z EIOD i grupą roboczą art. 29, gdzie reprezentowane są również krajowe organy do spraw ochrony danych, przed przyjęciem aktów delegowanych, o których mowa w art. 56a ust. 5, oraz wszelkich innych aktów delegowanych przyjmowanych na podstawie art. 58, które mogą mieć skutki dla ochrony danych. Konsultację taką powinna poprzedzać ocena skutków dla ochrony danych⁽¹⁾.

3. WNIOSKI

44. EIOD odnotowuje fakt ustanowienia ograniczonego systemu ostrzegania na poziomie europejskim w celu wymiany informacji o specjalistach, którym zakazano wykonywania działalności zawodowej w danym państwie członkowskim, tam gdzie jest to uzasadnione ważnym interesem społecznym.

45. EIOD uważa jednak, że systemy ostrzegania muszą pozostać proporcjonalne.

46. EIOD zaleca w szczególności, co następuje:

— we wniosku należy jednoznacznie określić, w jakich konkretnych przypadkach mogą być przesyłane ostrzeżenia, jaśniej zdefiniować rodzaj danych osobowych, które mogą znaleźć się w ostrzeżeniach, oraz ograniczyć przetwarzanie do niezbędnego minimum, przy uwzględnieniu proporcjonalności oraz równowagi praw i interesów,

— w tym kontekście we wniosku należy jednoznacznie określić, że ostrzeżenia mogą być przesyłane wyłącznie po podjęciu przez właściwy organ lub sąd w danym państwie członkowskim decyzji o zakazie wykonywania przez daną osobę fizyczną działalności zawodowej na jego terytorium,

— określić, że treść ostrzeżenia nie może zawierać dalszych szczegółowych informacji dotyczących okoliczności i uzasadnienia dla wydania zakazu,

— jasno określić i ograniczyć do ściśle niezbędnego minimum długość okresu zatrzymywania ostrzeżeń oraz

— zadbać o to, by ostrzeżenia były przesyłane wyłącznie właściwym organom w państwach członkowskich, oraz by organy takie zachowywały poufność, nie rozpowszechniały dalej i nie publikowały informacji otrzymanych w treści ostrzeżenia, o ile dane takie nie zostały upublicznione zgodnie z prawem przesyłającego państwa członkowskiego.

47. W odniesieniu do europejskiej legitymacji zawodowej i związanej z nią „dokumentacji w systemie IMI” EIOD zaleca ponadto doprecyzowanie warunków dołączania do takiej dokumentacji informacji dotyczących postępowania dyscyplinarnego lub sankcji karnych bądź wszelkich innych poważnych okoliczności, a także doprecyzowanie treści dołączanych informacji, a ponadto zaleca przejrzyste ograniczenie okresów zatrzymywania.

48. Ponadto, w perspektywie długoterminowej, jeżeli i kiedy wykorzystanie legitymacji zawodowych i systemu IMI stanie się powszechne, EIOD zaleca Komisji przeprowadzenie przeglądu pod kątem dalszej niezbędności systemów ostrzegania objętych art. 56a oraz możliwości ich zastąpienia przez bardziej ograniczony, a tym samym, z punktu widzenia ochrony danych, mniej ingerencyjny system.

49. EIOD zaleca również przeprowadzenie konsultacji z EIOD i grupą roboczą art. 29, gdzie reprezentowane są również krajowe organy do spraw ochrony danych, przed przyjęciem aktów delegowanych, o których mowa w art. 56a ust. 5, oraz wszelkich innych aktów delegowanych przyjmowanych na podstawie art. 58, które mogą mieć skutki dla ochrony danych. Konsultację taką powinna poprzedzać ocena skutków dla ochrony danych.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 marca 2012 r.

Giovanni BUTTARELLI
Zastępca Europejskiego Inspektora Ochrony
Danych

⁽¹⁾ Zob. również opinia EIOD w sprawie rozporządzenia w sprawie IMI, pkt 29–32.