



**Wspólna opinia
EROD-EIOD 01/2023
w sprawie wniosku dotyczącego
rozporządzenia Parlamentu
Europejskiego i Rady
ustanawiającego dodatkowe
przepisy proceduralne
dotyczące egzekwowania
rozporządzenia (UE) 2016/679**

przyjęta 19 września 2023 r.

Streszczenie

W kwietniu 2022 r. Europejska Rada Ochrony Danych (EROD) przyjęła oświadczenie, w którym zasygnalizowała swoje trwałe zaangażowanie na rzecz ścisłej współpracy transgranicznej. EROD podjęła istotne kroki w celu promowania współpracy i szybkiego egzekwowania przepisów, jednak niektóre kwestie wymagają harmonizacji prawnej. W tym celu EROD określiła wykaz aspektów proceduralnych, dla których dalsza harmonizacja („wykaz życzeń EROD”) byłaby korzystna. Wykaz życzeń EROD przesłano Komisji Europejskiej 10 października 2022 r. Dotyczy on między innymi statusu i praw stron procedur administracyjnych, terminów proceduralnych, wymogów dopuszczalności lub oddalenia skarg, uprawnień organów nadzorczych w zakresie prowadzonych postępowań oraz praktycznej realizacji procedury współpracy. 4 lipca 2023 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego dodatkowe przepisy proceduralne dotyczące egzekwowania rozporządzenia (UE) 2016/679 („wniosek”) i przeprowadziła formalne konsultacje z EROD i EIOD zgodnie z art. 42 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1725.

EROD i EIOD z dużym zadowoleniem przyjmują fakt, że celem wniosku jest wspieranie skutecznego egzekwowania przepisów o ochronie danych, a więc wprowadzenie w życie wielu sugestii zawartych w „wykazie życzeń EROD”. Wniosek ma uzupełniać rozporządzenie (UE) 2016/679 („RODO”) poprzez określenie przepisów proceduralnych, usprawnienie mechanizmów współpracy i rozstrzygania sporów oraz harmonizację praw procesowych stron objętych postępowaniem i skarżących w sprawach transgranicznych. Terminowe przyjęcie tego przyszłego rozporządzenia, z uwzględnieniem zaleceń przedstawionych przez EROD i EIOD w niniejszej wspólnej opinii, ma zasadnicze znaczenie dla dalszej poprawy skuteczności i spójności egzekwowania RODO.

Zasadniczo EROD i EIOD pragną podkreślić, że skuteczne egzekwowanie RODO – w tym poprzez stosowanie przyszłego rozporządzenia wprowadzającego nowe etapy procedury, które prawdopodobnie zwiększą obecne obciążenie pracą organów nadzorczych – będzie wymagało zapewnienia zarówno krajowym organom nadzorczym, jak i EROD wystarczających zasobów.

Dopuszczalność i wstępna weryfikacja skarg

Artykuł 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) umożliwia współprawodawcom zajęcie się szerokim zakresem kwestii ze względu na horyzontalny i ogólny charakter tego postanowienia. W związku z tym może to obejmować **harmonizację informacji dostarczanych przez skarżącego, co przyjęto z zadowoleniem**. Ułatwi to rozpatrywanie skarg przez organy nadzorcze. Niektóre wymogi (mianowicie dowód tożsamości, podpis i numer telefonu) nakładają jednak na skarżących niepotrzebne bariery i powinno się je usunąć z formularza skargi załączonego do wniosku lub uczynić fakultatywnymi. Ponadto możliwe jest, że – aby zostać uznanymi za dopuszczalne – skargi będą podlegały różnym wymogom informacyjnym, w zależności od tego, czy rozpatrywana sprawa dotyczy transgranicznego przetwarzania.

We wniosku przewidziano, że kompletność informacji zawartych w formularzu jest warunkiem dopuszczalności skargi, jednak **EROD i EIOD wzywają współprawodawców do podjęcia dalszych kroków i zapewnienia wyczerpującej harmonizacji wymogów dopuszczalności, która zapobiegałaby sprzecznym krajowym wymogom dopuszczalności**. Ponadto EROD i EIOD z zadowoleniem przyjmują ustanowienie okresu na określenie kompletności i dopuszczalności skargi oraz zalecają uwzględnienie możliwości jego przedłużenia.

We wspólnej opinii apeluje się również o **wyjaśnienie w rozporządzeniu istniejących ustaleń dotyczących „wstępnej weryfikacji”** poprzez zapewnienie organom nadzorczym jasnej podstawy prawnej do przeprowadzania

czynności w ramach postępowań w celu wyciągnięcia wstępnych wniosków na temat transgranicznego charakteru przetwarzania, lokalnego charakteru sprawy i kompetencji organów nadzorczych.

Procedura współpracy i osiągnięcie porozumienia

W kwestii mechanizmu współpracy z zadowoleniem przyjmuje się podejście zawarte we wniosku mające na celu wzmocnienie procesu osiągnięcia porozumienia zarówno w odniesieniu do zakresu, jak i wyniku postępowania. Nowe formalne etapy procedury – takie jak „streszczenie kluczowych kwestii”, które ma być udostępniane na wczesnym etapie przez wiodący organ nadzorczy organom nadzorczym, których sprawa dotyczy – mają potencjał umożliwić bardziej wydajną i ściślejszą współpracę. Ponieważ jednak kroki te mają zastosowanie do wszystkich spraw z art. 60 RODO, w tym do zdecydowanej większości spraw nieskomplikowanych i niebudzących kontrowersji, ważne jest, aby nie przeciążać organów nadzorczych, a zatem zaoferować wiodącym organom nadzorczym możliwość zastosowania proporcjonalnego podejścia podczas przygotowywania takich dokumentów, w zależności od złożoności sprawy, przy jednoczesnym zapewnieniu, że organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, mogą w razie potrzeby zażądać bardziej szczegółowych informacji.

EROD i EIOD doceniają fakt, że wniosek stanowi odpowiedź na życzenie EROD dotyczące dalszego wyjaśnienia zakresu, treści i harmonogramu wymiany informacji w ramach RODO. W szczególności w niniejszej wspólnej opinii sugeruje się wyjaśnienie treści „streszczenia kluczowych kwestii” w celu zapewnienia, aby wiodący organ nadzorczy i organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, z założenia tak samo rozumiały sprawę na wczesnym etapie i w trakcie całej procedury.

Aby ułatwić osiągnięcie porozumienia i uniknąć sporów pojawiających się na późnym etapie procedury, EROD i EIOD uważają, że „wstępne ustalenia” skierowane do stron objętych postępowaniem oraz „wstępna opinia” o odrzuceniu skargi powinny być udostępniane organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, zanim zostaną przekazane stronom objętym postępowaniem lub skarżącemu, w taki sam sposób, jak w przypadku „streszczenia kluczowych kwestii”. Wiodący organ nadzorczy powinien być zobowiązany do współpracy z organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, na podstawie ich uwag w celu rozwiązania wszelkich sporów. W przypadku braku porozumienia w sprawie „streszczenia kluczowych kwestii” w niniejszej wspólnej opinii zaleca się, aby stosowanie wniosków z art. 61 i 62 RODO było opcjonalne, a nie obowiązkowe. Jednocześnie **tryb pilny w celu rozstrzygnięcia sporu dotyczącego zakresu postępowania zgodnie z art. 10 ust. 4 wniosku powinno się uruchamiać (ewentualnie również z inicjatywy organów nadzorczych, których sprawa dotyczy) dopiero wtedy, gdy jest jasne, że nie można osiągnąć porozumienia.**

W odniesieniu do **uzasadnionych sprzeciwów mających znaczenie dla sprawy – jakie organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, mogą zgłaszać w odniesieniu do projektu decyzji – art. 18 ust. 1 wniosku nadmiernie ogranicza definicję uzasadnionych sprzeciwów mających znaczenie dla sprawy na mocy RODO.** EROD i EIOD podkreślają, że organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, powinny nadal mieć możliwość zgłaszania uzasadnionych sprzeciwów mających znaczenie dla sprawy w odniesieniu do zakresu postępowania, w szczególności w przypadku, gdy EROD nie wydała w stosunku do wiodącego organu nadzorczego wiążącej decyzji w trybie pilnym w sprawie zakresu postępowania, zgodnie z art. 10 ust. 4 wniosku, lub gdy organ ten nie zastosował się do takiej decyzji. Ponadto organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, powinny mieć możliwość zgłaszania uzasadnionych sprzeciwów mających znaczenie dla sprawy w odniesieniu do wszystkich elementów prawnych oraz ustalonych faktów lub dokumentów zawartych w aktach. **EROD i EIOD wzywają prawodawców do usunięcia art. 18 z wniosku, ponieważ w przeciwnym razie osiągnięcie porozumienia na ostatnim etapie procedury współpracy byłoby poważnie utrudnione.**

Bardziej rygorystyczne ramy dla niektórych etapów procedury, w tym terminy, byłyby niezbędne do zapewnienia szybkiego i skutecznego egzekwowania przepisów. Ogólnie rzecz biorąc, EROD i EIOD z zadowoleniem przyjęłyby bardziej równe traktowanie wiodących organów nadzorczych oraz organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, w odniesieniu do terminów proceduralnych i praw inicjatywy. W szczególności w należycie uzasadnionych okolicznościach należy przewidzieć możliwe do przedłużenia terminy na przedłożenie streszczenia kluczowych kwestii i wstępnych ustaleń, a także na przyjęcie ostatecznej decyzji po osiągnięciu porozumienia w sprawie zmienionego projektu decyzji lub na skierowanie sprawy do EROD w celu rozstrzygnięcia sporu zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a) RODO.

EROD i EIOD pozytywnie odnotowują wyjaśnienia dotyczące prawa dostępu do akt administracyjnych. W przyszłym rozporządzeniu można by doprecyzować niektóre elementy, w szczególności w odniesieniu do treści akt administracyjnych, zakresu prawa dostępu, oświadczenia o zachowaniu poufności i ograniczonego wykorzystania ujawnionych dokumentów. Nowe zharmonizowane przepisy nie powinny również zabraniać przekazywania informacji poufnych między organami nadzorczymi ani wykorzystywania takich informacji w celu wykonywania ich uprawnień w zakresie nakładania sankcji na mocy RODO.

Rozstrzyganie sporów i procedury w trybie pilnym

Wiążące decyzje na mocy RODO są dla EROD kluczowym narzędziem w celu zapewnienia spójnego stosowania RODO. EROD i EIOD z zadowoleniem przyjmują zawarte we wniosku podejście do usprawnienia procedury rozstrzygania sporów, jednak nowe aspekty zawarte we wniosku powinno się wyjaśnić i dostosować z uwzględnieniem konieczności dotrzymania przewidzianego w RODO terminu prawnego na przyjęcie wiążących decyzji. **EROD i EIOD formułują szczegółowe zalecenia dotyczące sposobu wyjaśnienia procedury,** w tym dotyczące konieczności wykonania tłumaczeń (w razie potrzeby) przed rozpoczęciem przewidzianych prawem terminów, niezbędnej weryfikacji akt przez sekretariat EROD w imieniu przewodniczącego EROD oraz dokumentów, które należy dostarczyć.

W odniesieniu do stosowania **procedury w trybie pilnym,** o której mowa w art. 66 ust. 2 RODO, **wniosek niesłusznie ogranicza terytorialny zakres stosowania przyjętych ostatecznych środków do terytorium państwa członkowskiego organu nadzorczego, który zwraca się o pilne wydanie opinii lub decyzji.** EROD i EIOD wzywają współprawodawców do sprecyzowania, że ostateczne środki są przyjmowane przez właściwy organ nadzorczy (lub właściwe organy nadzorcze) i, w stosownych przypadkach, mają szerszy zakres niż terytorium wnioskującego organu nadzorczego. Decyzja w trybie pilnym lub opinia w trybie pilnym powinna zatem być skierowana do wszystkich organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, i powinna być dla nich wiążąca. EROD i EIOD wydają również zalecenia, których celem jest wyjaśnienie mających zastosowanie przepisów proceduralnych.

Wstępne ustalenia, wstępna opinia w sprawie odrzucenia skarg i prawo do bycia wysłuchanym

Jeżeli chodzi o prawa proceduralne stron objętych postępowaniem i skarżących, EROD i EIOD zdecydowanie popierają harmonizację ich praw. Jednocześnie korzystne byłoby uzyskanie większej jasności co do wzajemnych powiązań i harmonogramu między następującymi dokumentami: „streszczenie kluczowych kwestii”, „wstępna opinia” o odrzuceniu skargi i „wstępne ustalenia”. W szczególności, w odniesieniu do wstępnych ustaleń przekazanych stronom objętym postępowaniem, EROD i EIOD rozumieją, że wnioski wyciągnięte we wstępnych ustaleniach mają charakter wstępny, w związku z czym projekt decyzji, w tym faktycznie podjęte środki naprawcze, mogą różnić się od tych zawartych we wstępnych ustaleniach, z uwzględnieniem opinii wyrażonych przez strony objęte postępowaniem. W związku z tym wydają zalecenia mające na celu przyznanie organom nadzorczym odpowiedniego marginesu uznawalności w tym zakresie, z uwzględnieniem indywidualnego przypadku.

EROD i EIOD z zadowoleniem przyjmują również proponowany wymóg przedstawienia skarżącym „wstępnej opinii”, zgodnie z którą skarga powinna zostać całkowicie lub częściowo odrzucona. Jeżeli jednak skarżący nie ustosunkuje się do tej wstępnej opinii, nie powinno się uznać takiej skargi za wycofaną. Wiodący organ nadzorczy powinien przygotować i przedłożyć projekt decyzji niezależnie od tego, czy skarżący zgłosił uwagi.

Co do procesu rozstrzygnięcia sporów – EROD i EIOD uważają, że zmiana przewidziana we wniosku, polegająca na wymogu, by przewodniczący EROD przekazywał stronom objętym postępowaniem i skarżącemu w niektórych przypadkach „uzasadnienie”, nie jest zgodna ze strukturą systemu kompleksowej obsługi, który stanowi, że administrator i podmiot przetwarzający komunikują się jedynie z wiodącym organem nadzorczym. Podejście przyjęte we wniosku jest również zbędne w świetle obecnej praktyki, zgodnie z którą strony mają prawo przedstawić organom nadzorczym – przed skierowaniem sprawy do EROD – swoje stanowisko w odniesieniu do wszystkich elementów, na których EROD może potencjalnie polegać. Istniejące podejście lepiej umożliwia EROD należyte uwzględnienie takich stanowisk i podjęcie decyzji w wyznaczonym terminie. W związku z tym EROD i EIOD wzywają współprawodawców do usunięcia tego wymogu i apelują, aby przyszłe rozporządzenie zachowało zamiast tego obecne podejście do prawa do bycia wysłuchanym.

Skuteczna współpraca między krajowymi organami nadzorczymi a EIOD

Ponadto wniosek stwarza **dogodną okazję do usunięcia istniejących praktycznych przeszkód dla skutecznej współpracy między krajowymi organami nadzorczymi a EIOD i odwrotnie.** Współprawodawcy mogą i powinni skorzystać z podstawy prawnej – art. 16 TFUE – w celu usunięcia tych przeszkód. W związku z tym we wspólnej opinii zaleca się wprowadzenie konkretnego przepisu w tym zakresie do przyszłego rozporządzenia, co miałyby zasadnicze znaczenie dla promowania skutecznej i wydajnej współpracy między krajowymi organami nadzorczymi a EIOD.

Ugodowe rozstrzygnięcie skarg

Jeśli chodzi o ugodowe rozstrzygnięcie skarg, EROD i EIOD wzywają współprawodawców do wyjaśnienia i uzupełnienia o dodatkowe elementy przepisu dotyczącego ugodowego rozstrzygnięcia skarg, aby umożliwić jego skuteczne wdrożenie, w szczególności w państwach członkowskich, które obecnie nie mają krajowych przepisów proceduralnych umożliwiających ugodowe rozstrzygnięcie skarg. Ponadto należy doprecyzować odpowiednie role organów nadzorczych w osiąganiu, komunikowaniu i finalizowaniu ugodowego rozwiązania, jak również wzajemne oddziaływanie z procedurą współpracy w ramach RODO.

Klauzula przeglądowa

Wreszcie EROD i EIOD zalecają włączenie klauzuli przeglądowej, zgodnie z którą Komisja Europejska opublikuje sprawozdanie z oceny i przeglądu przyszłego rozporządzenia w tym samym czasie, w którym opublikuje swoje sprawozdanie z oceny i przeglądu RODO na podstawie art. 97 RODO.