



11987/04/PL
WP 100

Opinia 10/2004 w sprawie dalszej harmonizacji zasad informowania

Przyjęta dnia 25 listopada 2004 r.

Grupa robocza została powołana na podstawie art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Jest niezależnym europejskim organem doradczym w zakresie ochrony danych osobowych i prywatności. Jej zadania opisano w art. 30 dyrektywy 95/46/WE oraz w art. 15 dyrektywy 2002/58/WE.

Sekretariat zapewniony przez Dykcję E (Usługi, prawa autorskie, własność przemysłowa oraz ochrona danych) Komisji Europejskiej, Dykcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, B-1049 Bruksela, Belgia, biuro nr C100-6/136.

Strona internetowa: www.europa.eu.int/comm/privacy

OPINIA 10/2004

POSTĘPY DOTYCZĄCE DZIAŁANIA 6 PROGRAMU PRACY W CELU LEPSZEGO WDROŻENIA DYREKTYWY O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH DALSZA HARMONIZACJA ZASAD INFORMOWANIA

I. Tło – europejskie ramy prawne

Dyrektywa europejska o ochronie danych osobowych 95/46/WE („Dyrektywa”) zawiera przepisy ogólne, mające na celu zapewnienie poinformowania osób, których dane dotyczą, o ich prawach do ochrony danych. Wymogi te zawarte są w następujących artykułach:

- art. 6 ust. 1 lit. a), wymagający, aby dane były przetwarzane „rzetelnie i legalnie”;¹
- art. 10, określający minimalny zakres informacji, jakie muszą zostać przedstawione osobie, której dane dotyczą w przypadku, kiedy dane pozyskiwane są bezpośrednio od takiej osoby;
- art. 11, określający minimalny zakres informacji, jakie muszą zostać przedstawione osobie, której dane dotyczą w przypadku, kiedy dane dotyczące takiej osoby pozyskiwane są od osoby trzeciej;
- art. 14, zawierający wymóg informowania osoby, której dane dotyczą, przed ujawnieniem jej danych osobowych osobom trzecim.

Generalnie wymogi Dyrektywy rozróżniają dwa typy informacji. Są to:

a) informacje podstawowe, mianowicie – tożsamość administratora danych i ewentualnie jego przedstawiciela, a także cele przetwarzania danych, z wyjątkiem przypadku, kiedy osoba, której dane dotyczą takie informacje już posiada; oraz b) ewentualne „dalsze informacje”, w tym – odbiorca danych, czy odpowiedzi na pytania są obowiązkowe czy dobrowolne oraz istnienie prawa wglądu do swoich danych oraz ich sprostowania, o ile takie dalsze informacje są potrzebne, biorąc od uwagę szczególne okoliczności, w których dane są gromadzone, w celu zagwarantowania rzetelnego przetwarzania danych w stosunku do osoby, której dane dotyczą.

Ponadto grupa robocza powołana na podstawie art. 29 (GR) zawarła dodatkowe wytyczne w swoim zaleceniu 2/2001 (GR 43 z dnia 17 maja 2001 r.) dotyczące niektórych wymogów minimalnych w zakresie gromadzenia w UE danych osobowych on-line. W swoim zaleceniu z 2001 r. grupa robocza zamieściła istotne konkretne

1 Jak wyjaśniono w akapicie 38 preambuły do Dyrektywy, „...jeżeli przetwarzanie danych ma być rzetelne, osoba, której dane dotyczą musi mieć możliwość dotarcia do informacji o wystąpieniu czynności przetwarzania danych oraz, jeżeli dane są uzyskiwane od niej, musi otrzymać dokładne i pełne informacje, uwzględniające okoliczności pozyskiwania danych...”.

wskazówki dotyczące zastosowania zasad ustalonych w Dyrektywie do najczęstszych operacji przetwarzania danych realizowanych za pośrednictwem Internetu. W szczególności dotyczyły one tego kiedy, jak i które informacje muszą zostać przedstawione indywidualnemu użytkownikowi. Była to pierwsza inicjatywa zmierzająca w kierunku sformułowania na poziomie europejskim „minimalnego” zakresu zobowiązań, łatwych do realizacji przez administratorów danych prowadzących witryny internetowe. Niniejsza opinia grupy roboczej związana jest ze wspomnianym zaleceniem i dotyczy zagadnienia dalszej harmonizacji wymogów w zakresie informacji przedstawianych zarówno w kontekstach on-line, jak i off-line.

II. Obecne ramy wdrożenia

W pierwszym sprawozdaniu Komisji z wdrożenia dyrektywy o ochronie danych osobowych (COM (2003) 265 wersja ostateczna) omówiono zagadnienie wdrożenia zasad informowania zawartych w Dyrektywie. W sprawozdaniu stwierdzono, że *wykonanie art. 10 i 11 Dyrektywy wykazywało szereg rozbieżności. Do pewnego stopnia było to wynikiem niewłaściwego wdrożenia, na przykład kiedy przepisy prawa wymagają, aby dodatkowe informacje były zawsze przedstawiane osobie, której dane dotyczą, bez względu na test konieczności przewidziany przez Dyrektywę, lecz także rozbieżnych interpretacji i wykonania przez organy nadzorcze.*

Prawa Państw Członkowskich w rzeczy samej różnią się bardzo wyraźnie w zakresie informacji, jakich należy udzielać, formy, w jakiej muszą zostać przedstawione oraz czasu ich przedstawienia. Różnią się również pod względem rodzaju informacji dodatkowych, których przedstawienie może być potrzebne w celu zapewnienia rzetelnego przetwarzania danych. Niektóre Państwa Członkowskie powtarzają przykłady podane w Dyrektywie, inne podają nieco odmienne przykłady lub w ogóle ich nie podają. Wprawdzie niektóre Państwa Członkowskie zasadniczo zachowały zgodność z wymogami Dyrektywy, jednak pozostałe odbiły od nich w sposób wyraźny. Więcej szczegółowych informacji na temat przepisów krajowych zawarto w **analizie technicznej** transpozycji dyrektywy 95/46 w Państwach Członkowskich, załączonej do pierwszego sprawozdania z jej wdrożenia. (http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/lawreport/data-directive_en.htm)

Rozbieżności te doprowadziły Komisję do wniosku, że:

„Obecna gmatwanina zmiennych i pokrywających się wymogów dotyczących informacji, jakie administratorzy danych muszą przedstawiać osobom, których dane dotyczą, stanowi niepotrzebne obciążenie dla operatorów komercyjnych, jednocześnie nie poprawiając poziomu ochrony danych.”

III. Program pracy w celu lepszego wdrożenia dyrektywy o ochronie danych (2003-2004)

W celu zapewnienia spójniejszego podejścia do wymogów w zakresie informacji Komisja ujęła „*Dalszą harmonizację zasad informowania*” jako szczególne działanie programu pracy (działanie 6) w celu lepszego wdrożenia Dyrektywy. W pozycji tej określono dwa równoległe obszary działania:

1. Działania w celu zapewnienia spójności krajowych zasad informowania z Dyrektywą:
„O ile wymogi dotyczące informowania nałożone na administratorów danych nie są zgodne z Dyrektywą, mamy nadzieję, że sytuację taką będzie można szybko naprawić w drodze dialogu z Państwami Członkowskimi oraz podejmowanych przez nie korekcyjnych działań legislacyjnych”.
2. Współpraca Grupy roboczej powołanej na podstawie art. 29 w poszukiwaniu bardziej jednolitej interpretacji art. 10.

Z myślą o realizacji drugiej linii działania określonej w działaniu 6 programu pracy niniejsza opinia grupy roboczej zmierza do ustalenia wspólnego podejścia prowadzącego do pragmatycznego rozwiązania, które powinno zapewnić praktyczną wartość dodaną w odniesieniu do wdrożenia ogólnych zasad Dyrektywy w kierunku dalszej harmonizacji zasad informowania.

Takie pragmatyczne podejście rzecz jasna nie zwalnia administratorów danych z ich obecnych zobowiązań, na mocy których legalne przetwarzanie danych musi spełniać wszystkie wymogi i warunki określone we właściwych przepisach prawa krajowego.

IV. Powody opracowania bardziej zharmonizowanego wspólnotowego systemu informowania w odniesieniu do ochrony danych osobowych

Określono cztery główne powody poparcia dalszej harmonizacji interpretacji art. 10 i 11. Są to:

1. Potrzeba umożliwienia zgodności na obszarze UE

Z sondażu Flash Eurobarometr z 2003 r. dotyczącego działalności spółek jasno wynika, że zgodność z obecnymi wymogami informacyjnymi stanowi problem. Odpowiedzi uzyskane od spółek świadczą, że spółki, podając osobom fizycznym informacje, do których osoby takie są zgodnie z przepisami uprawnione, nie zawsze stosują się do przepisów o ochronie danych. Na przykład, jedynie 37 % spółek podało, że systematycznie informowało osoby, których dane dotyczą, o tożsamości administratora danych, a jedynie 46 % informowało takie osoby o celach, do których dane takie miały zostać wykorzystane.

Wprawdzie z sondażu przeprowadzonego przez Eurobarometr wynikało, że większe spółki są bardziej skłonne do podawania odnośnych informacji niż spółki mniejsze, jednak w zgłoszeniach do przeglądu w związku z Dyrektywą podkreślano trudności napotymane nawet przez większe spółki starające się zachować zgodność z obecnymi zróżnicowanymi wymogami informacyjnymi².

2. Potrzeba zwiększenia świadomości obywateli w zakresie praw do ochrony danych osobowych

Wyniki specjalnego sondażu Eurobarometr na temat ochrony danych zwróciły uwagę na niski poziom świadomości obywateli w zakresie praw do ochrony danych osobowych.

Jedynie 42 % obywateli UE jest świadomych, że podmioty gromadzące dane osobowe mają obowiązek podawania osobom fizycznym określonych informacji, przynajmniej takich jak tożsamość gromadzącego dane i cel gromadzenia danych.

Uproszczone noty informacyjne zwiększające świadomość obywateli mogłyby przyczynić się do podniesienia obecnego poziomu zrozumienia praw i obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych.

3. Potrzeba przedstawiania informacji o treści istotnej i właściwej dla sytuacji gromadzenia danych osobowych

Dyrektywa wprawdzie wyraźnie rozróżnia między informacjami podstawowymi a ewentualnymi „dalszymi informacjami”. Rozróżnienie to jednak nie zawsze było uwzględniane w interpretacjach krajowych. W rezultacie, w niektórych przypadkach w sytuacjach gromadzenia danych trzeba podawać wszystkie informacje określone wymogami krajowymi. Tego typu interpretacja nie oddaje intencji art. 10, który wyraźnie rozróżnia między informacjami podstawowymi a ewentualnymi „dalszymi informacjami”, które należy podawać jedynie w stopniu, w jakim są potrzebne w celu zagwarantowania rzetelnego przetwarzania danych biorąc pod uwagę szczególne okoliczności, w których dane są gromadzone.

Wymóg podawania obszernych informacji we wszystkich sytuacjach gromadzenia danych, bez względu na test konieczności przewidziany przez Dyrektywę, nie uwzględnia ograniczeń czasu i miejsca w niektórych sytuacjach gromadzenia danych.

4. Potrzeba zwiększenia świadomości obywateli w zakresie praw do ochrony danych osobowych

Noty informacyjne towarzyszące sondażom on-line są często bardzo długie i zawierają terminologię prawną oraz żargon branżowy. Wartość takich not informacyjnych została zakwestionowana w wydanej w 2001 r. przez organizację

2 Zobacz na przykład poglądy EPOF (Europejskie Forum Rzeczników Ochrony Prywatności): http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/lawreport/paper/epof_en.pdf lub Komitetu UE Amerykańskiej Izby Handlowej: http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/lawreport/paper/amcham_en.pdf

Consumers' International pracy zatytułowanej „Privacy@net, An International comparative study of consumer policy on the Internet” („Prywatność@net, międzynarodowe studium porównawcze polityki konsumenckiej w Internecie”). Wskazało to na potrzebę poprawy informacji o ochronie prywatności – i krótkich, czytelnych formatów.³

V. Dotychczasowe postępy – międzynarodowa dyskusja

Potrzebę lepszego informowania o ochronie danych dostrzeżono także na poziomie międzynarodowym. Ważne kroki zostały już podjęte podczas:

1. **25 Międzynarodowej Konferencji Rzeczników Ochrony Prywatności i Danych Osobowych w Sydney.** Doprowadziła ona do uzgodnienia rezolucji zawartej w załączniku 1. Rezolucja zwróciła uwagę na potrzebę większej spójności na poziomie globalnym oraz podkreśliła, że noty informacyjne powinny spełniać następujące kryteria:

- zawierać informacje, które osoby fizyczne powinny koniecznie posiadać;
- zawierać informacje, którymi osoby fizyczne najprawdopodobniej będą zainteresowane;
- być napisane prostym, jednoznacznym i bezpośrednim językiem.

2. **Warsztaty w Berlinie w marcu 2004 r., które zgromadziły ekspertów z sektora publicznego i państwowego, zainteresowanych podjęciem działań w oparciu o 25. rezolucję Konferencji Międzynarodowej.** Te dyskusje doprowadziły do uzgodnienia memorandum, którego pełny tekst jest zawarty w załączniku 2. Memorandum powtarza główne wątki 25. rezolucji Konferencji Międzynarodowej, podkreślając wagę zrozumiałości, jasnego języka, zwięzłości i spójności. Ponadto memorandum omawia:

- **Możliwość dostosowania wielowarstwowych not informacyjnych do ram zgodności**

Memorandum sugeruje, że informacje dla osób, których dane dotyczą, mogłyby, tam, gdzie jest to właściwe, być podawane w formacie wielowarstwowym, w którym każda warstwa podawałaby jednostkom informacje niezbędne do zrozumienia ich pozycji i podjęcia decyzji. Memorandum poparło również koncepcję ram zgodności. Koncepcja ta przewiduje, że w wielowarstwowej nocie informacyjnej całkowity format (tzn. wszystkie warstwy razem) musi być zgodny z odnośnymi przepisami prawa, natomiast każda warstwa z osobna ma przekazywać informacje potrzebne jednostce do podjęcia świadomej decyzji w danym momencie.

3

<http://www.consumersinternational.org/publications/searchdocument.asp?PubID=30®ionid=135&langid=1>

- **Niektóre kluczowe pojęcia, które powinny znaleźć się w skróconych notach informacyjnych**

Memorandum podkreśla również potrzebę promowania spójnych formatów not informacyjnych.

3. **We wrześniu 2004 r. na 26. Międzynarodowej Konferencji Rzeczników Ochrony Prywatności i Danych Osobowych we Wrocławiu zaprezentowano wyniki badań, które wykazały potrzebę łatwo zrozumiałych not informacyjnych dotyczących rzetelnego przetwarzania i prywatności.** Noty informacyjne powinny być krótkie, z ograniczonymi kategoriami informacji i tekstu. Muszą też być napisane jasnym językiem. W celu ułatwienia zrozumienia i zapamiętania, a także podnoszenia ogólnej świadomości w zakresie ochrony danych, powinny one optymalnie posiadać wspólny format lub być oparte na znormalizowanym szablonie. Warstwowe noty informacyjne mogą być wykorzystywane do przekazu dostępnych informacji i zapewniania zgodności z odnośnymi przepisami prawnymi, przy czym pełna informacja byłaby dostępna na żądanie.

Na konferencji we Wrocławiu przedstawiono również wyniki badań sprawdzających reakcje osób na warstwowe noty informacyjne, przeprowadzonych przez MSN w Niemczech i Hongkongu. W obu miejscach, chociaż z różnych przyczyn, preferowano raczej noty o układzie warstwowym niż noty konwencjonalne. Noty warstwowe były także postrzegane jako informacje o ochronie prywatności w większym stopniu zorientowane na klienta. W szczególności zwrócono uwagę na potencjał wykorzystania warstwowych not informacyjnych na poziomie międzynarodowym i w transakcjach internetowych.

VI. W kierunku pragmatycznego rozwiązania – unijne noty informacyjne

Na obecnym etapie ważnym krokiem byłoby osiągnięcie porozumienia w sprawie wartości dodanej opracowania not informacyjnych zapewniających bardziej zharmonizowaną interpretację odnośnych przepisów Dyrektywy na obszarze Unii Europejskiej i jednocześnie realizujących założenia:

- ułatwienie zapewnienia zgodności z przepisami ochrony danych;
- podniesienia poziomu świadomości praw i obowiązków w zakresie ochrony danych;
- poprawy jakości informacji dotyczącej ochrony danych.

Poniższy wniosek ma stanowić inspirację do wypracowania spójnego podejścia do informowania osób. Opiera się on na analizie wymogów prawnych określonych w krajowych przepisach Państw Członkowskich UE o ochronie danych i uwzględnia rezolucję 25. Międzynarodowej Konferencji Rzeczników Ochrony Prywatności i Danych Osobowych, Memorandum Berlińskie, poruszające potrzeby sektora prywatnego, potrzeby osób, których dane dotyczą oraz, co najważniejsze, dyrektywę 95/46/WE.

Zasady wniosku

- **Poparcie zasady, że informacje podawane osobom, których dane dotyczą, powinny cechować się językiem i układem łatwym do zrozumienia.** Zrozumienie przez osoby, których dane dotyczą, jest ważnym celem, którego osiągnięcie pozwoli im podejmować świadome decyzje oraz da im wiedzę i wgląd potrzebne do wpływania na działalność administratorów danych i przetwarzających. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma zapewnienie podania informacji w odpowiedni sposób osobom o określonych potrzebach (np. dzieciom).
- **Poparcie koncepcji wielowarstwowego formatu not informacyjnych przeznaczonych dla osób, których dane dotyczą.** Wielowarstwowe noty informacyjne mogą poprawić jakość otrzymywanych informacji o ochronie danych osobowych poprzez zamieszczenie w każdej z warstw informacji potrzebnych jednostce do zrozumienia swojej pozycji i podjęcia decyzji. W przypadkach, kiedy miejsce/czas komunikacji jest ograniczony, formaty wielowarstwowe mogą poprawić czytelność not informacyjnych.
- **Przyjęcie krótkich not informacyjnych jako prawnie dopuszczalnych w ramach struktury wielowarstwowej, która jako całość jest zgodna z przepisami.** Całkowita suma warstw musi spełniać określone wymogi krajowe, natomiast każda pojedyncza warstwa uważana jest za dopuszczalną, jeżeli całość pozostaje w zgodzie z przepisami. W ten sposób przedsiębiorstwa mogą korzystać w komunikacji z klientami ze znormalizowanych unijnych krótkich not informacyjnych z zakresu ochrony danych, jeżeli zapewniają klientom łatwy dostęp do informacji wymaganych krajowymi przepisami o ochronie danych.

Jakie informacje będą zamieszczane w unijnych notach informacyjnych dotyczących prywatności?

- Idąc w ślad za Dyrektywą można wyróżnić dwa typy informacji, jaką należy podać osobie, której dane dotyczą przy okazji gromadzenia danych osobowych. Są to: Informacje podstawowe, **które powinny zostać podane w każdym okolicznościach**, z wyjątkiem przypadku, kiedy osoba, której dane dotyczą informacje takie już posiada, obejmujące tożsamość administratora danych i ewentualnie jego przedstawiciela, a także cel przetwarzania danych.
- Dalsze informacje, które powinny być podane, o ile są potrzebne w celu zagwarantowania rzetelnego przetwarzania, **biorąc od uwagę szczególne okoliczności, w których dane są gromadzone.**

Ponadto można wyróżnić jeszcze trzecią kategorię informacji, która wymagana jest przepisami prawa krajowego i wykracza poza wymogi Dyrektywy. Są to informacje takie, jak nazwisko i adres rzecznika ochrony danych osobowych i prywatności, informacje o bazie danych oraz odniesienie do przepisów prawa lokalnego.

Grupa robocza w niniejszej opinii przychyliła się ku zasadzie, że pozwalająca na rzetelne przetwarzanie nota informacyjna nie musi zawierać się w pojedynczym dokumencie. Zamiast tego, dopóki całkowita suma spełnia wymogi prawne, można zastosować do trzech warstw informacji podanych w następujący sposób:

Warstwa 1 – Nota skrócona

Ta warstwa musi podawać zasadnicze informacje wymagane art. 10 Dyrektywy, mianowicie tożsamość administratora danych i cele przetwarzania – z wyjątkiem sytuacji, w których osoby, których dane dotyczą, posiadają już **wszystkie dodatkowe informacje, które, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności, w których dane są gromadzone, muszą zostać podane uprzednio w celu zapewnienia rzetelnego przetwarzania danych**. Ponadto należy wyraźnie wskazać, jak osoba taka może uzyskać dostęp do informacji dodatkowych.

Zdarzają się również mające związek z ochroną prywatności sytuacje, kiedy praktycznym rozwiązaniem byłoby stosowanie nawet bardzo krótkich not informacyjnych, np. kiedy przestrzeń, na której można zamieścić informację jest skrajnie ograniczona. Tak więc bardzo krótkie noty informacyjne mogłyby być pokazywane na wyświetlaczach telefonów komórkowych i innych małych urządzeń. Niekiedy niezbędną informację zainteresowanym osobom może zapewnić nawet zastosowanie piktogramów. Oczywistymi przykładami są informacje przy instalacji kamer wideo lub zastosowanie znaczników RFID ukrytych wewnątrz produktów.

Dodatek 1 to przykład skróconej noty informacyjnej, jaka mogłaby być stosowana przez ogólnoeuropejską firmę handlową.

Warstwa 2 – Nota streszczona

Osoby fizyczne muszą mieć w każdej chwili możliwość uzyskania dostępu do noty informacyjnej zawierającej wszystkie odnośne informacje wymagane zgodnie z Dyrektywą. Są to, zależnie od przypadku:

- nazwa spółki;
- cel przetwarzania danych;
- odbiorcy lub kategorie odbiorców danych;
- czy odpowiedzi na pytania są obowiązkowe, czy dobrowolne oraz ewentualne konsekwencje nieudzielenia odpowiedzi;
- możliwość przekazania danych osobom trzecim;
- istnienie prawa wglądu do swoich danych, sprostowania ich oraz sprzeciwu;
- wybory, jakich taka osoba fizyczna może dokonać.

Ponadto podany musi zostać punkt kontaktowy na wypadek pytań oraz informacje o mechanizmach rekompensaty w samej spółce lub dane najbliższej agencji ochrony danych.

Streszczona nota informacyjna musi być dostępna on-line, jak również w formie wydruku na żądanie pisemne lub telefoniczne. Administratorów danych zachęca się do przedstawiania tej noty informacyjnej w formie tabeli, co ułatwi porównania. Dodatek 2 to przykład streszczonej noty informacyjnej.

W dodatku 3 pokazano, jak szablon streszczonej noty informacyjnej mógłby zostać wykorzystany do przekazania pasażerom lotów transatlantyckich takich samych informacji, jak informacje zaproponowane do zamieszczenia w nocie skróconej przez grupę roboczą utworzoną na podstawie art. 29 w jej opinii nr 8/2004 z dnia 30 września 2004 r. Oba przykłady zaprojektowano z myślą o transakcjach internetowych, ale można je z łatwością dostosować do potrzeb transakcji off-line.

Warstwa 3 – Nota pełna

Ta warstwa musi zawierać informacje spełniające wszystkie wymogi przepisów prawa krajowego i być zgodna z jego specyfiką. Może istnieć możliwość załączenia pełnej informacji o ochronie prywatności z ewentualnymi odnośnikami do krajowej informacji kontaktowej.

* * * * *

Przykłady są dobrze dostosowane do działalności on-line, zwłaszcza tam, gdzie jedno kliknięcie pozwala przejść od noty skróconej do noty streszczonej. Można je z łatwością dostosować do formatu wydruku na potrzeby transakcji off-line, pod warunkiem, że osobie fizycznej zapewniony zostanie prosty środek (taki jak bezpłatny numer telefoniczny) uzyskania wymaganych informacji.

DODATKI

- Dodatek 1 przykład noty skróconej
- Dodatek 2 przykład noty streszczonej
- Dodatek 3 przykład noty streszczonej dla pasażerów podróżujących drogą powietrzną