



12067/04/PL
WP 101

Deklaracja grupy roboczej art. 29 dotycząca egzekwowania prawa

Przyjęta dnia 25 listopada 2004 r.

GRUPA ROBOCZA DS. OCHRONY OSÓB FIZYCZNYCH W ZAKRESIE PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

powołana dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r.¹,

uwzględniając art. 29, art. 30 ust. 1 lit. a) oraz ust. 3 wspomnianej dyrektywy oraz art. 15 ust. 3 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r.,

uwzględniając swój regulamin, a w szczególności jego art. 12 i 14, przyjmuje niniejszą deklarację:

Wprowadzenie

Grupa robocza art. 29 rozważyła rolę egzekwowania prawa w podnoszeniu poziomu przestrzegania przepisów dotyczących ochrony danych przez administratorów danych. Egzekwowanie to jedno z różnego rodzaju działań podejmowanych przez krajowe organy ochrony danych w celu zapewnienia zgodności. W „Dokumencie strategii”, przyjętym dnia 29 września 2004 r. (WP 98)², grupa robocza stwierdziła, iż promowanie zharmonizowanej zgodności jest jej strategicznym i stałym celem. Wspomniany dokument stwierdza również, iż grupa robocza przekonana jest o konieczności podejmowania działań promujących na obszarze całej Unii Europejskiej wyższy poziom zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi ochrony danych oraz zapowiedziała, że w związku z tym podejmie wspólny wysiłek zmierzający do poprawy sytuacji.

W celu umożliwienia organom ochrony danych pełnienia zadań z zakresu kontroli stosowania krajowych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych, art. 28 dyrektywy o ochronie danych (95/46/WE) nadaje takim organom określone uprawnienia. W szczególności art. 28 ust. 3 stanowi, że takie organy nadzorcze posiadają:

uprawnienia dochodzeniowe, jak np. prawo dostępu do danych stanowiących przedmiot operacji przetwarzania danych oraz prawo gromadzenia wszelkich informacji potrzebnych do wykonywania ich funkcji nadzorczych,
skuteczne uprawnienia interwencyjne, jak np. [...] prawo do zarządzania blokadą, usunięcia lub zniszczenia danych, nakładania czasowego lub ostatecznego zakazu przetwarzania danych, ostrzegania lub upominania administratora danych, lub też prawo kierowania sprawy do parlamentów narodowych lub innych instytucji politycznych,
prawo do pozywania w przypadku naruszenia krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą lub powiadomienia organów sądowych o takim naruszeniu.

Grupa robocza zwraca również uwagę na fakt, że dyrektywa o ochronie danych (95/46/WE) wzywa Państwa Członkowskie do współpracy. W szczególności art. 28 ust. 6 dyrektywy wymaga od organów nadzorczych wzajemnej współpracy, polegającej na wymianie wszelkich przydatnych informacji oraz, w razie potrzeby, wykonywania swoich uprawnień na żądanie odpowiedniego organu innego Państwa Członkowskiego. Taka współpraca może być szczególnie pożyteczna, jeżeli jest prowadzona dwustronnie między dwoma odpowiednimi

1 Dz.U. L 281 z 23.11.1995 r., str. 31, dostępny pod adresem:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/index.htm
2http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2004/wp98_en.pdf

organami ochrony danych, np. między organem ochrony danych osobowych kraju, w którym mieszka osoba, której dane dotyczą a organem ochrony danych osobowych kraju, w którym działa administrator danych.

Grupa robocza art. 29 zamierza również kontynuować wysiłki w zakresie egzekwowania na obszarze Unii Europejskiej krajowych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych w celu podniesienia poziomu harmonizacji zgodności, zgodnie ze swoim „Dokumentem Strategii”. W szczególności, grupa robocza art. 29 stawia sobie za cel wypracowanie proaktywnych strategii egzekucyjnych, nasilenie działań egzekucyjnych oraz wzmoczenie wysiłków w zakresie współpracy poprzez udoskonalenie mechanizmów wzajemnej pomocy.

Grupa robocza wyraża wolę kontynuacji wysiłków w zakresie egzekwowania na obszarze Unii Europejskiej krajowych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych. Opiera się przy tym na wynikach wewnętrznego badania przeprowadzonego przez grupę roboczą, którego przedmiotem były praktyki egzekucyjne stosowane w ostatnim okresie przez Państwa Członkowskie, po kilku latach doświadczeń w zakresie wykonania dyrektywy w Państwach Członkowskich, na wynikach badań Eurobarometru dotyczących ochrony danych w Unii Europejskiej³, oraz na *Pierwszym sprawozdaniu z wykonania dyrektywy o ochronie danych (95/46/WE) (First report on the implementation of the Data Protection Directive (95/46/EC))* z dnia 15 maja 2003 r. (COM (2003) 265 wersja ostateczna)⁴. W sprawozdaniu tym Komisja Europejska omawia ogólny poziom zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi ochrony danych w UE oraz związane z nim zagadnienie działań egzekucyjnych. Chociaż sytuacja jest różna w poszczególnych krajach, Komisja Europejska odnotowuje występowanie trzech powiązanych ze sobą zjawisk:

Nie poparty wystarczającymi środkami wysiłek egzekucyjny i organy nadzorcze o szerokim zakresie zadań, pośród których działania egzekucyjne mają raczej niski priorytet;
Bardzo nierówny poziom zgodności reprezentowany przez administratorów danych, bez wątplenia niechętnych wprowadzaniu zmian w swoich obecnych praktykach w celu osiągnięcia zgodności z regułami postrzeganymi jako skomplikowane i uciążliwe, podczas gdy zagrożenia związane z wszczęciem postępowania z tego tytułu wydają się niewielkie;
Najwyraźniej niski poziom znajomości swoich praw wśród osób, których dane dotyczą, co może leżeć u podstaw poprzedniego zjawiska.

Pojęcie egzekwowania prawa

W ramach Unii Europejskiej pojęcie „egzekwowanie prawa” może mieć różne znaczenia. W szerszym sensie może być rozumiane jako wszelka działalność prowadząca do podwyższenia poziomu zgodności, w tym działania podnoszące świadomość oraz opracowywanie wytycznych. W węższym sensie oznacza prowadzenie działań dochodzeniowych lub nawet tylko nałożenie sankcji.

Powody podjęcia działań egzekucyjnych w węższym sensie mogą być zróżnicowane; z jednej strony mogą zostać podjęte w oparciu o konkretne informacje o złamaniu przepisów prawnych dotyczących ochrony danych. Źródłem takich informacji może być formalna

3 http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/lawreport_en.htm#actions

4 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0265en01.pdf

skarga, prasa itp. Z drugiej strony, organy ochrony danych mogą opracowywać swoje własne programy dochodzeniowe lub audytu. Celem takich programów może być przedstawienie dokładniejszego obrazu wdrożenia poszczególnych zasad lub wykonania poszczególnych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych w obrębie poszczególnych sektorów, stanowiącego podstawę dla opracowania polityki organów ochrony danych osobowych, zapewnienia wytycznych itp. Programy takie mogą również mieć na celu sprawdzenie, czy administratorzy danych stosują się do reguł oraz jasne wskazanie im, czego się od nich oczekuje. W programach dochodzeniowych lub audytu konieczne może okazać się wykorzystanie uprawnień formalnych oraz nałożenie sankcji na poziomie krajowym.

Dla celów niniejszego dokumentu działania na rzecz egzekwowania prawa rozumiane są w węższym znaczeniu i odnoszą się do dochodzeń lub kontroli *ex officio*, mających na celu sprawdzenie poziomu zgodności. Może to wiązać się z wykorzystaniem uprawnień formalnych oraz skutkować nałożeniem sankcji, zależnie od właściwych przepisów prawa krajowego.

Dlaczego egzekwowanie prawa?

Grupa robocza jest zdania, że działania z zakresu podnoszenia świadomości, zapewnienie wytycznych i doradztwa zarówno osobom, których dane dotyczą, jak i administratorom danych, promowanie kodeksów postępowania itp. to niewątpliwie ważne środki osiągnięcia zgodności. Organy ochrony danych osobowych zgadzają się, że może zachodzić związek między niskim poziomem znajomości swoich praw wśród osób, których dane dotyczą, a niskim poziomem zgodności. Lepsza znajomość przysługujących praw może zwiększyć świadomość społeczeństwa w zakresie ochrony danych osobowych. Niemniej jednak również działania egzekucyjne w węższym rozumieniu tego terminu, w tym nakładanie sankcji, są koniecznym środkiem zapewnienia zgodności, a często ostatnim pozostającym rozwiązaniem. Za pomocą działań na rzecz egzekwowania prawa i sankcji organy ochrony danych osobowych zniechęcają do łamania prawa, jednocześnie wspierając tych, którzy zachowują faktyczną z nim zgodność. Grupa robocza art. 29 uważa działania egzekwujące prawo za ważny instrument w „zestawie narzędzi” służącym osiągnięciu zgodności i dlatego też zamierza przyczynić się do upowszechnienia w Unii Europejskiej bardziej proaktywnej podstawy w odniesieniu do przepisów prawa dotyczących ochrony danych.

- Usprawnienie egzekwowania prawa przez grupę roboczą art. 29

Organy ochrony danych mają różne tradycje w podejściu do programów egzekucyjnych i różne są ich priorytety egzekucyjne. Ich uprawnienia wykonawcze i środki, którymi dysponują, również są zróżnicowane. Niemniej jednak zadaniem wszystkich organów ochrony danych Unii Europejskiej jest zapewnienie na poziomie krajowym wystarczającego stopnia egzekucji przepisów prawa krajowego dotyczących ochrony danych, przy odpowiednim poszanowaniu specyfiki poszczególnych krajów. Te zróżnicowane zaplecza i różnice między krajami nie powinny uniemożliwić podjęcia przez władze wspólnego wysiłku w celu zajęcia bardziej proaktywnego stanowiska w kwestii egzekwowania prawa na poziomie krajowym.

Rzecz jasna odpowiednie uprawnienia i wystarczające środki są zasadniczym warunkiem realizacji skutecznych działań na rzecz egzekwowania prawa. Dlatego też grupa robocza art.

29 wzywa Państwa Członkowskie do zapewnienia organom nadzorczym odpowiednich uprawnień i środków na poziomie krajowym.

Aby promować zgodność z przepisami prawnymi dotyczącymi ochrony danych osobowych grupa robocza nadal będzie pełnić swoją dotychczasową rolę, polegającą na zajmowaniu się przypadkami „słabego” egzekwowania prawa, a jednocześnie mającymi znaczenie dla całej UE, tak jak już kilkakrotnie miało to miejsce, np. w związku z mikroczipami identyfikacyjnymi Intela lub usługą Microsoft .Net Passport.

Ponadto grupa robocza art. 29 postanowiła rozpocząć wymianę najlepszych praktyk i podjąć dyskusję o strategiach egzekucyjnych, które można zastosować na poziomie krajowym i międzypaństwowym oraz zbadać możliwości przygotowania ogólnounijnych, zsynchronizowanych działań na rzecz egzekwowania prawa w Państwach Członkowskich.

Dla celów wymiany i przyjmowania najlepszych praktyk oraz dyskusji na temat strategii usprawnienia mechanizmów wzajemnej pomocy wykorzystane zostaną dostępne sieci. Poza tym przypadki krajowych działań związanych z egzekwowaniem prawa będą opisywane na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej ochronie danych osobowych.

Ogólnounijne, zsynchronizowane krajowe działania na rzecz egzekwowania prawa pociągałyby za sobą skoordynowane dochodzenia *ex officio* na poziomie krajowym trwające przez pewien czas, skupiające się na takich samych krajowych operacjach przetwarzania danych oraz oparte na formularzach uzgodnionych na poziomie UE. W odniesieniu do trzeciego filara dobry przykład zsynchronizowanego działania stanowią kontrole na poziomie krajowym prowadzone przez wspólny organ nadzoru JSA Schengen (Joint Supervisory Authority of Schengen), dotyczące danych, o których mowa w art. 96 Układu z Schengen. Celem takich zsynchronizowanych działań będzie przede wszystkim zbadanie, czy i jak przepisy dotyczące ochrony danych osobowych są stosowane w danym sektorze i, w razie potrzeby, wydawanie dalszych zaleceń. Przed rozpoczęciem takiego dochodzenia grupa robocza art. 29 zapewni administratorom danych posiadanie odpowiedniego poziomu znajomości odnośnych wymogów z zakresu ochrony danych osobowych i wystarczającą przejrzystość uregulowań stosujących się do danego sektora. Może to zostać osiągnięte, między innymi, przy pomocy wytycznych zawartych w dokumentach przyjętych przez grupę roboczą art. 29. Wykonanie zaleceń wydanych w następstwie takich dochodzeń będzie monitorowane. W razie potrzeby możliwe będzie nałożenie sankcji zgodnie z przepisami prawa krajowego.

W odniesieniu do ustalenia zagadnień, przypadków lub sektorów, które mogą zostać objęte dochodzeniem, uwzględniane będą w równym stopniu następujące kryteria:

:

1. Jasność opisu i definicji przedmiotu dochodzenia.
2. Jasność obowiązujących istotnych norm w zakresie ochrony danych osobowych, np. wytycznych lub zaleceń.
3. Możliwość przyczynienia się do podniesienia świadomości wśród osób, których dane dotyczą (np. poprzez skupienie się na zapewnieniu informacji osobom, których dane dotyczą).
4. Wystarczająca bliskość reguł, których przestrzegania dotyczy zsynchronizowana akcja na poziomie krajowym.

5. Istotność przetwarzania danych osobowych w danym przedsiębiorstwie lub sektorze i/lub wpływ na prywatność. W tym aspekcie ważnym kryterium jest też poziom ewentualnych szkód.
6. Prowadzenie przez grupę roboczą art. 29 w momencie rozpoczęcia dochodzenia innych działań, mogących potencjalnie utrudnić dochodzenie w danym obszarze, takich jak opracowywanie przepisów prawnych dotyczących ochrony danych na poziomie UE lub ogólnounijnych kodeksów postępowania w zakresie ochrony danych.

Na początku 2005 r. grupa robocza przygotowuje listę potencjalnych zagadnień, przypadków lub sektorów oraz ustali, w jakim stopniu mogą być one objęte zsynchronizowanymi ogólnounijnymi dochodzeniami na poziomie krajowym, jakie prowadzone będą w 2005 r. i 2006 r., przy odpowiednim uwzględnieniu różnicowania krajowych organów ochrony danych pod względem uprawnień, polityk i środków. Grupa robocza będzie również kontynuować prace mające na celu wypracowanie zasadnych i praktycznych kryteriów określania zagadnień, przypadków lub sektorów, które może objąć dochodzenie. Grupa robocza zaznacza, że powyższe zobowiązania niezależne są od poszczególnych pilnych przypadków mogących wystąpić w ciągu roku i wymagających w sposób wyraźny natychmiastowego wspólnego dochodzenia. Ogólnounijne zsynchronizowane dochodzenia na poziomie krajowym będą ogłaszane publicznie ze wskazaniem sektorów i/lub aspektów zgodności objętych dochodzeniami.

Sporządzono w Brukseli, dnia 25 listopada 2004 r.

W imieniu grupy roboczej
Przewodniczący
Peter Schaar