



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO - 716802 - I/12/KMŁ**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 2.04.2013r.

**Pan**

**Michał Boni**

**Minister Administracji i Cyfryzacji**

*szanowny Panie Ministrze*

W styczniu 2012 roku Komisja Europejska (dalej również: Komisja) przedstawiła projekt kompleksowej reformy unijnych przepisów o ochronie danych w celu wzmocnienia ochrony autonomii informacyjnej jednostki w Internecie oraz tworzenia warunków dla rozwoju gospodarki cyfrowej w Europie. W pakiecie przyjętym przez Komisję znalazło się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych, które ma zastąpić 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 oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy w celu zapobiegania, dochodzenia, wykrywania lub ścigania przestępstw lub wykonywania sankcji karnych i swobodnego przepływu tych danych wprowadzająca nową materię normatywną.

Przepisy projektowanych instrumentów prawnych wkraczają w sferę prawa do ochrony danych osobowych uregulowanego w art. 51 Konstytucji RP. Wprowadzenie w Unii Europejskiej rozporządzenia (zamiast dyrektywy) jest wyrazem przyjęcia koncepcji zunifikowanego systemu ochrony danych w UE uzasadnionej potrzebą zagwarantowania spójnego stosowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych w kontekście wszystkich polityk UE.

Zdaniem projektodawcy podstawą prawną rozporządzenia jest art. 16 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C15 z dnia 9 maja 2008 r., s 47; dalej: TFUE) będący nową podstawą prawną przyjmowania przepisów o ochronie danych osobowych, wprowadzony Traktatem Lizbońskim. Przepis ten daje podstawę Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do określenia zasad dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych (i to również przez państwa członkowskie w wykonywaniu działań wchodzących w zakres zastosowania prawa Unii) oraz swobodnego przepływu takich danych. Projektodawca uznał rozporządzenie za najbardziej odpowiedni instrument prawny służący do zdefiniowania ram ochrony danych osobowych w Unii, ponieważ zmniejszy rozdrobnienie prawne i zapewni większą pewność prawa poprzez wprowadzenie ujednoliconego zestawu podstawowych przepisów.

Według art. 288 TFUE rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Ze swej natury staje się ono częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywiera skutki bezpośrednie w stosunku do jednostek. Rozporządzenia obejmują wertykalny i horyzontalny skutek bez wyjątku.

Analizowane rozporządzenie, gdy wejdzie w życie, uchyli obecnie obowiązującą dyrektywę 95/46/WE (art. 88 ust. 1 oraz motyw 134 preambuły projektu rozporządzenia), której implementację stanowią ustawy krajowe, w tym także polska ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002 r. Nr 101 poz. 926, z późn. zm.). W krajowych systemach prawnych rozporządzenie zastąpi zatem częściowo ustawy, które stanowią implementację dotychczasowej dyrektywy. Z drugiej strony projekt rozporządzenia precyzyjnie określa w jakim zakresie przepisy krajowe mogą regulować zagadnienia dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych. Przykładowo,

w zasadach ogólnych chodzi o przepisy prawa krajowego będące podstawą prawną przetwarzania danych osobowych (art 6 ust.1 lit. c i e w zw. z ust.3 lit. b), w prawach podmiotu danych o przepisy ograniczające prawa (art. 21 ust.1), zaś w części dotyczącej szczegółowych zagadnień przetwarzania danych osobowych - przepisy o przetwarzaniu danych pracowników w kontekście zatrudnienia (art. 82).

Wobec tego należy zgodzić się z wyrażonym już polskiej doktrynie stanowiskiem, że „projekt rozporządzenia sprawi, że znika nie tylko potrzeba ustaw krajowych, ale wręcz pojawia się zakaz stosowania rozwiązań nieprzewidzianych w rozporządzeniu i nie pozostawionych wyraźnie do uregulowania w prawie krajowym” (*W. Wiewiórowski, Nowe ramy ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej, w: Aktualne problemy ochrony danych osobowych 2012, red. G. Sibiga, dodatek do Monitora Prawniczego 2012, nr 7, s. 3*).

Projektowane rozporządzenie ma zatem zastąpić dotychczasową ustawę o ochronie danych osobowych oraz ograniczyć dopuszczalność innych ustaw jedynie do kwestii wyznaczonych przez rozporządzenie. Na gruncie projektu rozporządzenia polski ustawodawca nie ma swobody, w granicach zakreślonych Konstytucją RP, w kształtowaniu zasad i trybu przetwarzania i ochrony danych osobowych, o czym mowa w art. 51 ust. 1-5 Konstytucji RP.

Na planowane prawne instrumenty ochrony danych osobowych składają się nie tylko rozporządzenie (i w pewnym zakresie prawo krajowe), ale również dalsze akty prawne (akty delegowane i wykonawcze), ponieważ rozporządzenie zawiera kompetencje dla Komisji Europejskiej do wydawania takich aktów (Komisja może, ale nie musi wydać akt określonego rodzaju). Akty delegowane mają być przyjmowane zgodnie z art. 86 projektu rozporządzenia. Akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą określoną w art. 87 projektu. Co istotne, wspomniane powyżej akty prawdopodobnie będą regulowały również kwestie stanowiące przedmiot gwarancji wyrażonych w art. 51 Konstytucji.

W polskim systemie prawnym istnieje wysoki standard ochrony autonomii informacyjnej jednostki, wyrażony na poziomie Konstytucji i skonkretyzowany w szeregu ustaw. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu

osobistym. Konstytucyjny standard w odniesieniu do ochrony danych osobowych uzupełnia przepis art. 51, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1), władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zaś ograniczenie tego prawa może określić ustawa (ust. 3). Każdy ma także prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 4).

Przywołany konstytucyjny standard ochrony prywatności uzupełniają ogólne zasady odnoszące się do ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, w tym wypadku prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki ujęte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem wymogu proporcjonalności ograniczeń. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

Doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest - zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP - nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02)

Co prawda standard ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej, uregulowany w art. 16 TFUE oraz art. 8 Karty Praw Podstawowych UE, zaliczający prawo ochrony danych dotyczących jednostki do katalogu praw podstawowych oraz wprowadzający prawo wglądu i korekty wydaje się spójny z polskim standardem, jednak jego konkretyzacja po wprowadzeniu unijnej reformy będzie leżała w dużej mierze poza kompetencjami polskich organów.

Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt SK45/09) „dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. Prawo unijne obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii (obecnie 27). Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Rzeczpospolita Polska, zaaprobowała ponadto podział funkcji co do kontroli aktów prawnych. Wynikiem tego podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego."

Trybunał Konstytucyjny już wcześniej, w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) wyraził pogląd, że niedopuszczalny byłby niższy poziom ochrony praw jednostki wynikający z prawa unijnego niż wynikający z Konstytucji: „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia 'przyjazna dla prawa europejskiego' ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów

sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję."

Jak wyraźnie wskazuje orzecznictwo TK, na obecnym etapie integracji preferowanym sposobem niwelowania niespójności pomiędzy prawem europejskim a polskim systemem konstytucyjnym jest wyrażanie wszelkiego rodzaju uwag i zastrzeżeń na etapie prac legislacyjnych.

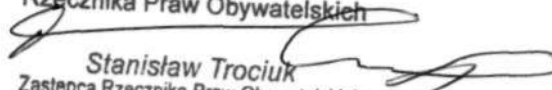
Podsumowując, pragnę wyrazić opinię co do konieczności reformy systemu ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej w związku z wyzwaniami, jakie przed systemem prawnym stawia rozwój nowych technologii. Jednym z najważniejszych celów regulacji jest stworzenie przyjaznych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorczości cyfrowej przy jednoczesnym zapewnieniu jak najwyższego poziomu ochrony prywatności jednostki. Pragnę też przychylić się do zdania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, wyrażonej w na Kongresie Wolności w Internecie organizowanym przez Pana Ministra w dniu 13 lutego 2013 r., że obecne prace w UE powinny stać się przedmiotem bardziej ożywionej debaty w krajach członkowskich, ponieważ nowe unijne przepisy mogą zdecydować o tym, jak będzie chroniona prywatność europejskich obywateli w ciągu najbliższych 20 lat.

Nie zmienia to faktu, że w mojej ocenie wspomniana wyżej traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii oraz konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej wymagają zajęcia stanowiska na etapie prac legislacyjnych i wykazania przez Radę Ministrów wszystkich ewentualnych zastrzeżeń do projektowanych rozwiązań. Jest to niezwykle ważne ze względu na niezwykle wrażliwą materię jaka jest przedmiotem regulacji. Rozwiązania przyjęte na poziomie unijnym będą miały bezpośredni wpływ na ochronę prywatności obywateli i co za tym idzie na ochronę ich autonomii w codziennym życiu.

Jako dowód należy wskazać zagadnienia, do jakich odnosi przyszła regulacja, min.: profilowanie dla celów marketingowych, zabezpieczenie danych w procedurach transgranicznego transferu, kształt uprawnień obywateli wobec portali społecznościowych, ochrona danych w badaniach naukowych - to tylko niektóre z nich.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji o działaniach podjętych w w przedstawionej sprawie, a w szczególności o stanowisku polskiego rządu w sprawie reformy ochrony danych w Unii Europejskiej. Jednocześnie pragnę zapewnić, że Rzecznik Praw Obywatelskich wspierać będzie działania na rzecz zapewnienia w toku prac legislacyjnych jak najwyższego poziomu ochrony autonomii informacyjnej, jak i innych relewantnych praw jednostki zgodnego z opisanym wyżej polskim standardem konstytucyjnym.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Do wiadomości:

Pan Wojciech R. Wiewiórowski  
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych  
ul. Stawki 2  
00-193 Warszawa