



Opinia Fundacji Panoptykon¹ w sprawie projektu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków²

Przygotowany w Ministerstwie Finansów (**dalej: MF**) projekt ustawy o Centralnej Bazie Rachunków (**dalej: projekt**) zakłada powołanie Centralnej Bazy Rachunków (**dalej: CBR**). Jej celem ma być umożliwienie „szybkiego i łatwego dostępu do pełnych i wiarygodnych informacji o miejscu przechowywania środków pieniężnych i innych aktywów mogących mieć związek z przestępstwem lub podlegających egzekucji sądowej lub administracyjnej”. Jednak z perspektywy Fundacji Panoptykon, organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną praw człowieka w kontekście społeczeństwa nadzorowanego, projekt budzi szereg wątpliwości.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie prawa do prywatności obejmuje wszelkiego rodzaju informacje na temat jednostki. Jak zauważył TK w wyroku o sygn. SK 40/01³ „współczesne rozumienie sfery życia prywatnego w odniesieniu do danych osobowych prowadzi do objęcia ochroną każdej informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową – mogą to być zarówno takie informacje, które narażają osobę na uczucie wstydu czy skrępowania, ale i takie które mają zawartość całkowicie indyferentną z punktu widzenia moralności czy obyczaju. Przedmiotem ochrony są bowiem na tle nowoczesnych ujęć *prywatności* wartości akcentujące możliwość prowadzenia swych spraw, decydowania o swym życiu i o rodzajach więzi personalnych z innymi z maksymalną swobodą, a zarazem z najmniejszym stopniem ingerencji świata zewnętrznego w tę sferę, która jest domeną własnej aktywności jednostki”. Szerokiej definicji prawa do prywatności odpowiada przyjęte na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴ rozumienie pojęcia tajemnicy bankowej, która – zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy obejmuje „wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej”.

Projekt ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, zakładając przetwarzanie informacji objętych tajemnicą bankową, ingeruje w konstytucyjne prawo do prywatności. Oczywiście nie oznacza to, że z racji samego ograniczania prawa do prywatności rozwiązania zawarte w projekcie są niedopuszczalne. Prowadzi to jedynie do wniosku, że należy je oceniać z perspektywy ściśle określonych zasad umożliwiających ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

1. Zakres danych przetwarzanych w Centralnej Bazie Rachunków

Projektodawca w uzasadnieniu projektu szeroko porównuje planowane działanie CBR z dotychczasowymi rozwiązaniami, zwłaszcza z działalnością spółki KIR S.A., która prowadzi centralną informację o rachunkach (CIR). Jednakże należy stanowczo zwrócić uwagę, że **zakres informacji**, jakie mają być przetwarzane w Centralnej Bazie Rachunków jest zdecydowanie

¹ Opinia przygotowana przez Wojciecha Klickiego.

² Projekt z dnia 14 grudnia 2016 r.

³ Wyrok z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01.

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1988 – tj. .

większy niż w CIR. Różnica ma charakter zarówno **podmiotowy** (baza obejmować ma bowiem informacje także z innych źródeł niż banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe), jak i przedmiotowy. Zgodnie z proponowanym art. 8 ust. 2 lit. d-g, do CBR trafiać będą także informacje o wskazanym w banku miejscu zamieszkania, numerze telefonu i adresie poczty elektronicznej wskazanych do kontaktu w sprawach związanych z rachunkiem.

Jak zwrócili uwagę autorzy projektu „w CBR znajdą się docelowo dane niemal wszystkich osób fizycznych i wszystkich podmiotów gospodarczych”. Oznacza to powstanie (kolejnej już) ogromnej bazy danych obejmujących wszystkich mieszkańców Polski. Będzie miała ona niespotykaną dotychczas skalę, bowiem obejmować będzie nie tylko „typowe” (dostępne w innych publicznych bazach danych) informacje, takie jak imię i nazwisko, PESEL czy rodzaj, numer i serię dokumentu tożsamości. CBR obejmie bowiem także dobrowolnie podawane przez klientów w celu kontaktu z bankiem numery telefonów i adresy poczty elektronicznej.

2. Cel utworzenia Centralnej Bazy Rachunków

Poza ogólnym uzasadnieniem ułatwienia organom ścigania szybkiego i łatwego uzyskiwania informacji o miejscu przechowywania środków pieniężnych i innych aktywów mogących mieć związek z przestępstwem, w uzasadnieniu zwracają uwagę dwa konkretne cele, jakie przyświecają projektodawcy.

Po pierwsze, zdaniem projektodawcy „*CBR umożliwi prowadzenie analizy proaktywnej, polegającej na analizowaniu danych hurtowych dotyczących rachunków w celu typowania tych, które mogą być wykorzystywane do działalności przestępczej*”.

Zwracamy uwagę, że baza obejmować będzie informacje o wszystkich użytkownikach usług finansowych, czyli w ogromnej większości osób, które nie przechowują wartości majątkowych mogących mieć związek z przestępstwem lub podlegających egzekucji sądowej lub administracyjnej. Tymczasem działania w postaci **prowadzenia proaktywnej analizy danych w celu typowania podejrzanych, oznaczają traktowanie wszystkich właścicieli kont i innych usług finansowych jak podejrzanych**.

Po drugie projektodawca podkreśla, że „*żaden podmiot prywatny nie będzie miał możliwości pozyskania informacji o osobach fizycznych i podmiotach będących w zainteresowaniu organów ścigania (poufność danych zawartych w zapytaniach)*”. Zwracamy uwagę, że na podstawie art. 104 ust. 4 Prawa bankowego, banki oraz zatrudnione w nich osoby są zobowiązane zachować w tajemnicy informacje dotyczące ujawniania Policji informacji. Nic nie stoi na przeszkodzie, by podobne obowiązki wprowadzić wobec pracowników dzisiaj odpowiadających za udostępnianie odpowiednim organom informacji za pośrednictwem CIR. Nie może to być więc argument przemawiający za stworzeniem CBR.

3. Konieczność stworzenia Centralnej Bazy Rachunków

W uzasadnieniu projektu MF opisuje dotychczasowe zasady udostępniania uprawnionym organom informacji o rachunkach, m.in. w ramach działalności spółki KIR S.A., która prowadzi centralną informację o rachunkach (CIR).

Wnioskodawcy wskazują na znikomą liczbę pytań, jaką do CIR skierowała Policja czy Straż Graniczna. Zdaniem wnioskodawców „małą ilość zapytań kierowanych przez organy ścigania do CIR należy tłumaczyć w ten sposób, że gestorem CIR jest podmiot prawa prywatnego, co może stanowić zagrożenie dla zachowania poufności zainteresowań tych organów, wynikających m.in. z prowadzonych postępowań”. Stąd wyprowadzany jest wniosek o konieczności stworzenia CBR.

Tymczasem równorzędnym, uprawnionym wnioskiem jest teza o nieprzydatności centralizacji informacji o rachunkach, której CIR jest próbą.

4. Zasady dostępu

Projekt w zasadniczy sposób zmienia zasady dostępu uprawnionych organów (m.in. Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) do części informacji objętych tajemnicą bankową. Informacje o rachunkach w bankach i spółdzielczych kasach oszczędnościowo-rozliczeniowych, takie jak data ich otwarcia i zamknięcia, rodzaj (np. rachunek oszczędnościowy, kredytowy) czy dane identyfikacyjne klienta (**dalej nazywane metadanymi**) będą traktowane odmiennie od danych dotyczących „zawartości” rachunku (np. wysokość lokaty, adresaci przelewów).

Dotychczas możliwe było uzyskanie wszelkiego rodzaju danych bezpośrednio od podmiotów przetwarzających te dane lub w ramach CIR (por. art. 105b ustawy – Prawo bankowe). Przy czym udostępnienie danych za pośrednictwem CIR odbywa się w granicach uprawnień, o których mowa w art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. a-h, k-l, p, s, t oraz v. W przypadku Policji oznacza to kilka równoległych podstaw do uzyskiwania danych:

- a) w związku z prowadzeniem postępowania sprawdzającego na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych (105 ust. 1 pkt 2 lit. k);
- b) w zakresie określonym w art. 78 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁵ (105 ust. 1 pkt 2 lit. s);
- c) jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom, ich wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, na zasadach i w trybie określonych w art. 20 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶.

Należy podkreślić, że podstawowy tryb uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową przez Policję wskazany jest pod literą c). Uzyskanie dostępu do danych, co wynika z art. 20 ustawy o Policji, uzależnione jest zatem od kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek:

- niezbędności;
- uzasadnienia konkretnym celem w postaci zapobieżenia przestępstwom, ich wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów;
- uzyskania zgody sądu.

Co więcej, zgodnie z art. 20 ust. 10 ustawy o Policji, w terminie do 90 dni od dnia przekazania informacji i danych Policja informuje podmiot, którego dane dotyczą, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na ich udostępnienie.

W zakresie metadanych, projekt eliminuje wszystkie dotychczasowe kryteria, które musiała spełnić Policja, by uzyskać dostęp do danych bankowych, przede wszystkim konieczność uzyskania zgody sądu. Zwracamy bowiem uwagę, że uprawnione organy będą mogły uzyskiwać informacje zawarte w CBR **w każdej sytuacji** w celu ustalenia miejsca przechowywania wartości majątkowych mogących mieć związek z przestępstwem. Projekt nie zakłada więc ograniczenia do sytuacji, w których będzie to konieczne, a daje możliwość pozyskiwania informacji na podstawie nieprecyzyjnej i luźnej przesłanki „związku z przestępstwem”.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 – tj.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 – tj.

Propozycję zdywersyfikowania zasad dostępu do różnego rodzaju danych objętych wspólną kategorią „danych objętych tajemnicą bankową”, można porównać do modelu pozyskiwania przez uprawnione organy informacji objętych tajemnicą telekomunikacyjną, o której mowa w art. 159 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁷. Informacje objęte tą tajemnicą podzielone są na te zawierające treść komunikacji i tzw. metadane telekomunikacyjne. Dostęp do treści uzależniony jest od spełnienia warunków opisanych w przepisach dotyczących kontroli operacyjnej. Szczególne znaczenie w kontekście komentowanego projektu mają jednak zasady dostępu do tzw. metadanych. Konstytucyjne zasady dopuszczalności dostępu do tego typu danych wyłożył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 lipca 2014 r. o sygn. K 23/11, który dotyczył m.in. dostępu Policji i innych służb do danych telekomunikacyjnych – tzw. billingów.

W swoim orzeczeniu TK wskazał, że przepisy uprawniające do sięgania po dane telekomunikacyjne naruszają Konstytucję „przez to, że nie przewidują niezależnej kontroli” nad tym procesem. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że uzyskiwanie dostępu do danych telekomunikacyjnych nie musi odbywać się na takich samych zasadach, jak do treści komunikacji, ponieważ nie wszystkie rodzaje danych powodują taką samą intensywność ingerencji w wolności i prawa człowieka. Oznacza to, że Trybunał przyjął, że w przypadku dostępu do niektórych danych możliwa jest słabsza kontrola, niż ta, która towarzyszy kontroli operacyjnej. Jednocześnie Trybunał jednoznacznie wskazał, że w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest przyznawanie służbom uprawnień do pozyskiwania danych o ludziach bez jakiegokolwiek kontroli⁸.

W związku z powyższym ustawodawca, rozwijając dwutorowy mechanizm dostępu do danych finansowych, powinien zadbać również o wypracowanie odpowiedniego mechanizmu kontroli działań uprawnionych podmiotów w zakresie dostępu do danych zawartych w Centralnej Bazie Rachunków o tym, czy dana osoba jest stroną umowy z bankiem. Proponowane rozwiązanie nieprzewidujące żadnej formy kontroli jest w świetle przepisów Konstytucji RP niedopuszczalne.

Działania zwiększające efektywność pozbawiania sprawców przestępstw korzyści majątkowych osiągniętych z czynów zabronionych zasługują na poparcie, jednak stanowczo sprzeciwiamy się zaproponowanej metodzie, którą zaproponował ustawodawca. Zakłada bowiem ona masową ingerencję w prywatność wszystkich użytkowników usług bankowych – zarówno poprzez zbieranie informacji na ich temat w CBR, jak i późniejsze ich analizowanie.

Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r. w sprawie o sygn. K 41/02 nieproporcjonalne naruszanie autonomii informacyjnej jednostki jest typowym dla współczesnych czasów instrumentem działania władzy publicznej, która dzięki temu uzyskuje potwierdzenie swojej pozycji. Trybunał wskazał, że w związku ze zbieraniem danych za każdym razem konieczne jest udowodnienie, że było to konieczne, a nie tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1489 –tj.

⁸ Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, por. wyrok z 8 kwietnia 2014 r. w sprawach C-293/12 – Digital Rights Ireland i Seitlinger i in.

W naszej ocenie wnioskodawca nie wykazał, że stworzenie Centralnej Bazy Rachunków jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym i że musi on obejmować tak dużą skalę informacji o wszystkich użytkownikach usług bankowych. Jednocześnie, nawet jeśli uznać stworzenie centralnej bazy rachunków za konieczne, naszym zdaniem niedopuszczalne jest jednoznaczne drastyczne obniżanie gwarancji ochrony prawa do prywatności poprzez umożliwianie wielu podmiotom (m.in. Policja, ABW) dowolnego dostępu do informacji o finansach wszystkich mieszkańców Polski.

Naszym zdaniem projekt, równoległe z procedowanym w Sejmie projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1186) prowadzą do drastycznego obniżenia ochrony informacji o objętych dzisiaj tajemnicą bankową. Projekt zakłada bowiem, że wszyscy klienci banków na terenie Polski będą traktowani jak potencjalni podejrzani, a dane o wykorzystywaniu przez nich usług bankowych będą w dowolny sposób pobierane i następnie wykorzystywane przez Policję lub inne uprawnione podmioty.