

Opinia Fundacji Panoptykon¹
w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej
oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk sejmowy 842)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: **projekt**) zakłada możliwość dowolnej wymiany danych osobowych pomiędzy ministrem właściwym ds. finansów publicznych i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z nim możliwe będzie np. pobranie przez Ministra Finansów wszystkich danych osobowych przetwarzanych przez ZUS w celu „zapewnienia jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej”. Dotyczyć to będzie nie tylko podstawowych danych osobowych, jak imię i nazwisko, ale także informacji o stopniu niepełnosprawności danej osoby czy informacji o dzieciach, które zgłasza ona do ubezpieczenia zdrowotnego.

Swobodna wymiana ogromnej ilości danych, nieograniczona precyzyjnymi celami oraz niepoddana kontroli narusza konstytucyjną ochronę prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, nieproporcjonalne naruszanie autonomii informacyjnej jednostki jest typowym dla współczesnych czasów instrumentem działania władzy publicznej, która dzięki temu uzyskuje potwierdzenie swojej pozycji. Zbieranie i przekazywanie danych osobowych musi być w demokratycznym państwie prawa konieczne, a nie jedynie wygodne czy użyteczne dla władzy. W związku z tym projekt wymaga zasadniczych zmian.

Fundacja Panoptykon nie wyklucza potrzeby zwiększenia możliwości udostępniania sobie wzajemnie danych między instytucjami, których dotyczy projekt. Zmiany takie muszą jednak uwzględniać przewidziane w Konstytucji RP z 1997 r. standardy ograniczania prawa do prywatności oraz przepisy dotyczące ochrony danych osobowych.

Konstytucja RP z 1997 r. w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. stwierdza, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje natomiast, że ograniczenia praw w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – a takim prawem jest zachowanie autonomii informacyjnej – 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. Oznacza to, że

¹ Opinia przygotowana przez Annę Walkowiak i Wojciecha Klickiego.

wszelkie propozycje regulacji dotyczące udostępniania informacji o obywatelach muszą być weryfikowane pod kątem ich celowości, niezbędności i proporcjonalności.

Ponadto wszelkie przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych uwzględniać muszą zasady przewidziane w unijnych regulacjach dotyczących tej tematyki – dyrektywie o ochronie danych z 1995 r.², którą do polskiego porządku prawnego implementuje ustawa o ochronie danych osobowych³, oraz ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych⁴. Choć przepisy rozporządzenia obowiązywać będą od maja 2018 r., jednak wszelkie nowo tworzone przepisy dotyczące danych osobowych muszą być tak przygotowywane, by były zgodne z unijnym rozporządzeniem. Oznacza to, że muszą m.in. uwzględniać zasady celowości i adekwatności przetwarzania danych. Zasada celowości zakłada, że zbieranie danych osobowych powinno być dokonywane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów. Podobnie rzecz ma się z ich przekazywaniem. Natomiast zgodnie z zasadą adekwatności administrator danych powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych. W kontekście przekazywania danych między instytucjami zasada ta wymaga zatem dokonania dokładnej analizy tego, czy przekazywanie określonych rodzajów danych jest konieczne dla osiągnięcia celów jednoznacznie określonych w ustawie. Ewentualne przekazywanie danych następować musi również w trybie, gwarantującym poszanowanie uprawnień podmiotu, którego dane dotyczą.

W związku z rozwojem technologicznym coraz więcej instytucji publicznych tworzy elektroniczne bazy danych, w których przetwarzane są dane osobowe. Charakter tych baz rodzi pokusę zbierania coraz to większej liczby danych i ich przekazywania między różnymi instytucjami. Na problem ten zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r. w sprawie o sygn. K 41/02. Podkreślił w nim, że 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. Podobnie w wyroku w sprawie o sygn. K 32/04 TK podkreślił, że władza „konstruuje przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. [...] Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniać czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. [...] Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu”.

² Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Mając na względzie wyżej wspomniane przepisy oraz wytyczne Trybunału dotyczące wykorzystywania informacji o obywatelach zwrócić należy uwagę na niedoskonałości przedstawionego projektu:

1. Nieprecyzyjne określenie celów, dla których możliwe jest udostępnianie danych

Projekt przewiduje (art. 1), że minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje ZUS dane osobowe **w celu wykonywania ustawowych zadań ZUS**, w szczególności do tworzenia analiz, prognoz i modeli prognostycznych oraz weryfikacji danych własnych Zakładu.

Natomiast Zakład ma udostępniać ministrowi dane **w celu niezbędnym do wykonywania jego ustawowych zadań** oraz zadań podległych i nadzorowanych przez ministra jednostek zmierzających do skutecznego poboru należności podatkowych i weryfikacji danych własnych oraz zadań analityczno-sprawozdawczych (art. 2).

Tak sformułowane kryteria umożliwiające przekazywanie danych prowadzą do wniosku, że będzie to możliwe w związku ze wszystkimi zadaniami wykonywanymi przez ZUS i ministra właściwego ds. finansów.

Projekt zakłada zatem umożliwienie wymiany danych m.in. w celu:

- wydawania Biuletynu Informacji Publicznej lub popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych (zadania ustawowe ZUS);
- zapewnienia jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej, w tym podejmowania działań o charakterze edukacyjnym, ukierunkowanych na podnoszenie świadomości podatkowej oraz dobrowolne wykonywanie obowiązków podatkowych (zadania administracji podatkowej).

Niezbędne jest stworzenie zamkniętego katalogu, jednoznacznie oznaczonych celów, dla których realizacji możliwe jest przekazywanie danych osobowych.

Zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, za właściwy w tym kontekście cel nie może zostać uznana realizacja „zadań ustawowych danej instytucji”. Jak wykazaliśmy wyżej, nie jest to wystarczająco konkretne, a ponadto każda z instytucji realizuje zadania, które w żadnym wypadku nie mogą uzasadniać przekazywania danych o obywatelach.

W związku z powyższym postulujemy ograniczenie i doprecyzowanie celów, dla których możliwe będzie przekazywanie danych między ministrem właściwym ds. finansów publicznych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Powinno być to możliwe wyłącznie w ramach realizacji celów, których osiągnięcie – bez wymiany danych – nie jest możliwe.

2. Adekwatność zakresu przekazywania danych

Po precyzyjnym określeniu celów, dla których możliwe ma być przekazywanie danych, konieczne jest dokonanie analizy, czy konieczne jest każdorazowe udostępnianie tak szerokiego katalogu danych. Niezbędność udostępniania danych powinna zostać wykazana w uzasadnieniu projektu w odniesieniu do każdego rodzaju danych z osobna. Należy bowiem przeanalizować, czy wszystkie dane osobowe, o których mowa w projekcie – szczególnie w niezanonimizowanej postaci – konieczne są np. do tworzenia analiz, prognoz i modeli prognostycznych? Szczególne wątpliwości budzi przekazywanie tzw. danych wrażliwych, czyli danych obejmujących informacje o stanie zdrowia, których przetwarzanie jest dopuszczalne w absolutnie wyjątkowych sytuacjach.

Przedstawiony projekt jest projektem poselskim, dlatego też zasadne wydaje się pytanie, czy projektodawcy są w stanie uzyskać niezbędne informacje o znaczeniu poszczególnych rodzajów danych dla realizacji konkretnych zadań odpowiednio ministra właściwego ds. finansów publicznych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z tego względu zasadnym wydaje się przeanalizowanie przez Radę Ministrów konieczności wprowadzenia regulacji zawartych w projekcie, a w przypadku pozytywnej odpowiedzi – podjęcie inicjatywy legislacyjnej w trybie wynikającym z Regulaminu pracy Rady Ministrów (zwłaszcza w zakresie konsultacji publicznych i uzgodnień z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych).

3. Tryb udostępniania danych

Kolejną istotną kwestią jest doprecyzowanie trybu udostępniania danych między ministrem a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Projekt ustawy stwierdza jedynie, że udostępnienie danych następować ma „na żądanie”, jednak nie wyjaśnia, jaką formę ma ono przyjąć ani jaki jest jego charakter prawny.

Kwestia ta wymaga zatem doprecyzowania i zagwarantowania, że w przypadku udostępniania danych możliwe będzie przesledzenie, w jakim celu i czyje dane zostały pobrane, kto uzyskał do nich dostęp, a następnie, jakie operacje na nich przeprowadzono. Zagwarantuje to możliwość ochrony praw osób, których dane dotyczą i umożliwi sprawowanie kontroli nad osobami przetwarzającymi dane.

Na marginesie zwracamy uwagę, że doniesienia medialne rodzą wątpliwości, czy komentowany projekt jest faktycznie projektem poselskim. Chcemy jednoznacznie wskazać, że praktyka przedkładania do Sejmu projektów ustaw powstałych w ramach prac Rady Ministrów jako projektów poselskich jest obejściem prawa – złą praktyką „drogi na skróty”.

Podsumowując, Fundacja Panoptykon pragnie zwrócić uwagę na potrzebę zmiany projektu, tak by:

- umożliwiał on udostępnianie danych jedynie dla realizacji ściśle określonych celów działania ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, których osiągnięcie nie jest możliwe bez wykorzystania danych osobowych;
- zakres przekazywanych danych był ograniczony do tych rzeczywiście niezbędnych do realizacji konkretnych celów;
- wprowadzał on obostrzenia techniczne, które zagwarantują ochronę praw osób, których dane dotyczą, i kontrolę nad udostępnianiem danych.