



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4.04.2018r.

Adam Bodnar

VII.520.13.2018.MOVII.520.13.2018

Pan
Andrzej Duda
Prezydent RP

Wielce Szanowny Panie Prezydencie

Proponowany zakres i sposób dostępu służb do akt stanu cywilnego, a zatem rejestru zawierającego najbardziej wrażliwe dane osobowe (np. o zmianie płci, adopcji, złożeniu oświadczenia przez mężczyznę o uznaniu ojcostwa dziecka mającego się urodzić dzięki procedurze in vitro, o rozwiązaniu małżeństwa przez rozwód), zaniepokoił opinię publiczną (np. E. Ivanova, *Będą zasysać dane obywateli*, GW z 2 marca 2018 r.). **Rozwiązania przyjęte w niedawno uchwalonej ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, wzbudziły także moje wątpliwości w zakresie dotyczącym ochrony praw obywatelskich, szczególności w odniesieniu do potrzeby i celowości zapewnienia dostępu do rejestru z akt stanu cywilnego nowym podmiotom władzy publicznej.**

Konieczne jest w tym miejscu przytoczenie nowego brzmienia dwóch przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2064 oraz z 2017 r. poz. 1524; dalej jako p.a.s.c.). Chodzi o dodany art. 5a oraz zmodyfikowaną treść art. 45 p.a.s.c. Zgodnie z art. 5a ust. 1 p.a.s.c: *Dane z rejestru stanu cywilnego minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia:*

- 1) *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,*
- 2) *Agencji Wywiadu,*
- 3) *Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu,*
- 4) *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego,*

5) *Służbie Wywiadu Wojskowego*

– wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań.

2. Dane z rejestru stanu cywilnego udostępnia się za pomocą urządzeń teletransmisji danych, po złożeniu do ministra właściwego do spraw informatyzacji jednorazowego wniosku i wyrażeniu przez niego zgody, podmiotom, o których mowa w ust. 1, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) posiadają urządzenia lub systemy teleinformatyczne przeznaczone do komunikowania się pomiędzy uprawnionymi podmiotami a rejestrem stanu cywilnego, umożliwiające identyfikację osoby uzyskującej dane z rejestru, zakres oraz datę ich uzyskania;

2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne właściwe dla przetwarzania danych osobowych, w szczególności uniemożliwiające dostęp osób nieuprawnionych do przetwarzania danych osobowych i wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;

3) uzyskanie danych tą drogą jest uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności.

3. W sprawach o udostępnianie danych podmiotom, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw informatyzacji, w drodze decyzji administracyjnej, wyraża zgodę na udostępnianie danych, odmawia wyrażenia zgody na ich udostępnianie, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ust. 2, albo cofa zgodę na ich udostępnianie, jeżeli warunki te przestały być spełniane.

Natomiast, po zmianie treści art. 45 p.a.s.c., przepis ten ma następujące brzmienie: *Odpis aktu stanu cywilnego i zaświadczenie o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby wydaje się osobie, której akt dotyczy, lub jej małżonkowi, wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu, przedstawicielowi ustawowemu, opiekunowi, osobie, która wykaże w tym interes prawny, sądowi, prokuratorowi, organizacjom społecznym, jeżeli jest to zgodne z ich celem statutowym i przemawia za tym interes społeczny, oraz organom administracji publicznej, w tym podmiotom, o których mowa w art. 5a ust. 1, Służbie Ochrony Państwa, Policji, Straży Granicznej i Służbie Więziennej, a także Żandarmerii Wojskowej, jeżeli jest to konieczne do realizacji ich ustawowych zadań.* Dla porównania, art. 45 p.a.s.c. w aktualnym stanie prawnym brzmi następująco: „Odpis aktu stanu cywilnego i zaświadczenie o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby wydaje się osobie, której akt dotyczy, lub jej małżonkowi, wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu, przedstawicielowi ustawowemu, opiekunowi, osobie, która wykaże w tym interes prawny, sądowi, prokuratorowi, organizacjom społecznym, jeżeli jest to

zgodne z ich celem statutowym i przemawia za tym interes społeczny, oraz organom administracji publicznej, jeżeli jest to konieczne do realizacji ich ustawowych zadań”.

Analiza powyższych przepisów ustawowych wskazuje na poważne poszerzenie uprawnień służb państwowych w odniesieniu do uzyskiwania przez nich danych o obywatelach. Istnieje zasadnicza wątpliwość, dlaczego ustawodawca zdecydował się na tak dalekie zmiany, które ingerują w prywatność obywateli. W uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest jednak jakiegokolwiek istotnej argumentacji w tym zakresie (poza jednym zdaniem), na rzecz dokonania zmian tak głęboko ingerujących w prywatność obywateli.

Jak podnosiłem kilkakrotnie, a najobszerniej we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 18 lutego 2016 r., w którym wnosiłem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP wskazanych tam przepisów ustaw dotyczących służb, **zbyt duża i niekontrolowana możliwość sięgania po dane obywateli narusza ich prawo do prywatności i zaufanie do państwa.** We wniosku tym wskazałem na zagrożenia dla prywatności obywateli, ale także na wymagania związane chociażby z koniecznością odnotowywania (w systemie informatycznym), kto i kiedy sięgał i w jakim celu po dane. Umożliwienie służbom swobodnego dostępu do danych obywateli, wymaga zawsze silnych argumentów, pozwalających na stwierdzenie, że ochrona prywatności może ulec uszczupleniu na rzecz realizacji innych celów. Kluczowy wymóg dopuszczalności wprowadzenia ograniczenia prawa do prywatności i dopuszczalności zbierania danych o obywatelach przez władze państwowe, zarówno w odniesieniu do art. 47, jak i 51 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) oraz art. 7 w związku z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE) odwołuje się do pojęcia „niezbędność”. Wiąże się to oczywiście z dążeniem do ograniczenia pozyskiwania przez władzę publiczną „niekoniecznych, lecz wygodnych” informacji o jednostce. Ani zatem względy celowości ani „wygody” organów władzy publicznej nie mogą *per se* uzasadnić naruszenia autonomii informacyjnej jednostki (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r. w sprawie o sygn. akt K 41/02).

Zauważyć należy, że odpowiednie służby aktualnie mają zapewniony szeroki dostęp do rejestrów zawierających dane o obywatelach (zob. np. art. 20 ust. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.). **Regulacje przyjęte w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. dotyczą zatem zmiany sposobu udostępnienia tych danych, tj. umożliwiają dostęp za pomocą urządzeń teletransmisji danych i właściwie tym samym nieograniczony do nich dostęp służb.**

Uwagę na zagrożenia te, we wspomnianym wyżej artykule, zwróciła także red. E. Ivanova, podnosząc fakt, że „po wejściu w życie uchwalonych (...) zmian

funkcjonariusz nie będzie wnioskował o konkretną informację – uzyska bezpośredni dostęp do baz USC”.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że **do podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych należy zasada celowości (zbierania danych w konkretnych, wyraźnych i uzasadnionych celach), a także zasada adekwatności, stosowności i nie nadmierności w stosunku do celów, do których dane są przetwarzane.** Tak stanowi chociażby dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (dalej jako dyrektywa 2016/680), której termin wdrożenia upływa 6 maja 2018 r. Określenie zakresu dostępu jako niezbędność realizacji ustawowych zadań służb nie wydaje się być wystarczające. Pozwala bowiem na stały, niczym nieograniczony dostęp służb do wszelkich danych, bez konieczności powiązania sięgnięcia po dane z konkretnym postępowaniem, a także bez zapewnionego nadzoru ze strony niezależnego organu.

Pragnę podkreślić, że uchwalone przepisy ustawowe już teraz powinny być zgodne z unijną dyrektywą i brać pod uwagę zasady w niej przewidziane. Prawidłowe wdrożenie dyrektywy 2016/680, o czym wielokrotnie informowałem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jest kluczowe dla przestrzegania praw obywatelskich, m.in. ze względu na przewidziany w niej nadzór organu ochrony danych osobowych i prawo obywatela do zwrócenia się do organu ze skargą bądź z wnioskiem o kontrolę, gdy prawo dostępu jest ograniczone ze względu na dobro postępowania albo też prawo do sądu. Obowiązek wprowadzenia przepisów realizujących efektywny nadzór nad pozyskiwaniem danych przez służby wynika również wprost z art. 8 EKPCz i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. chociażby wyroki w sprawach *Zakharov przeciwko Rosji*¹, czy też *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*²). Podkreślała to także Komisja Wenecka w opinii z 10-11 czerwca 2016 r. w sprawie ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (opinia nr 830/2016). O wnioskach płynących z tej, jak i z innych opinii dotyczących funkcjonowania nadzoru nad służbami informowałem już wcześniej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (wystąpienie RPO z 5 października 2016 r.).

W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi Pana Prezydenta na wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, w sprawie dostępu Centralnego Biura

¹ Skarga nr 47143/06, wyrok z 4.12.2015 r.

² Skarga 37138/14, wyrok z 12.01.2016 r.

Antykorupcyjnego (CBA) do informatycznych baz danych m.in. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Uzasadniając niezgodność § 3 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu informacji przez organy, służby i instytucje państwowe (Dz. U. Nr 177, poz. 1310) m. in. z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP oraz z art. 5-7 Konwencji nr 108 Rady Europy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia, pozostawiając określenie metody pozyskiwania danych do uregulowania w drodze wewnętrznych porozumień między CBA a podmiotami wskazanymi w art. 22 ust. 2 ustawy, mogą prowadzić do odstępowania od wnioskowego trybu udostępniania danych na rzecz bezpośredniego i nieograniczonego do nich dostępu (bez konieczności każdorazowego składania pisemnych wniosków ze strony CBA). W konsekwencji przepisy te, ułatwiając funkcjonowanie Biura, nie gwarantują jednostce dostatecznej ochrony jej prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych na poziomie odpowiadającym standardom konstytucyjnym, a zwłaszcza wymogowi ustawowej regulacji zasad i trybu gromadzenia informacji wynikającemu z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, a także standardom międzynarodowym (określonym w art. 8 w związku z art. 18 Konwencji o ochronie praw człowieka; w preambule i w art. 5 pkt b i c, art. 6 i art. 7 Konwencji nr 108 RE).

Mając na uwadze powyższe, pozwalam sobie na przedstawienie moich wątpliwości co do potrzeby i celowości nowelizacji przepisów ustawy p.a.s.c.

Przede wszystkim ustawa z dnia 1 marca 2018 r. wprowadza możliwość dostępu do rejestru dla służb, po złożeniu do ministra właściwego do spraw informatyzacji jednorazowego wniosku i wyrażeniu przez niego zgody. Zasadniczą kwestią jest tu zatem wykładnia zwrotu *jednorazowy wniosek*. Zasygnalizowano już wątpliwości dotyczące jego interpretacji i wskazano, że może tu chodzić albo o obowiązek składania wniosku dla każdej sprawdzanej osoby albo też jednorazowy wniosek umożliwiać będzie korzystanie „do woli z zasobów urzędów” (E. Ivanova, *Będą zasysać...*). Jak wynika z przytoczonej przez Autorkę artykułu wypowiedzi K. Okońskiego, wiceministra cyfryzacji, chodzi o drugą z przedstawionych opcji. Takie stanowisko, w mojej opinii, pozwala na dowolną ingerencję w prywatność każdego obywatela, bez żadnej kontroli, co, jak wykazałem, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną i wyrażoną w aktach prawa międzynarodowego oraz orzeczeniach międzynarodowych organów sądowych, zasadą konieczności i celowości. Nie wiadomo dlaczego, sprawdzając jedną osobę, służby mają mieć dostęp do danych nieograniczonej ilości obywateli. Z ustawy nie wynika, jakiemu celowi służyć ma wprowadzana regulacja prawna.

Niestety w uzasadnieniu projektu ustawy nie zawarto jakiegokolwiek argumentacji na rzecz takiego rozwiązania, poza lakonicznym zdaniem, że „Wprowadzenie tych zmian uzasadnione jest potrzebą efektywnej realizacji zadań ustawowych służb specjalnych”³.

Druga z zasygnalizowanych wątpliwości, dotyczy warunków, których kumulatywne spełnienie otwiera służbom dostęp do rejestru stanu cywilnego. Te trzy warunki, ujęto w następujący sposób: posiadanie przez określone służby urządzenia lub systemu teleinformatycznego przeznaczonego do komunikowania się pomiędzy uprawnionymi podmiotami a rejestrem stanu cywilnego i umożliwiające identyfikację osoby uzyskującej dane z rejestru, zakres oraz datę ich uzyskania; posiadanie odpowiednich zabezpieczeń oraz wymóg, by uzyskanie danych tą drogą było uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności. W ustawie brak jednak przepisu uprawniającego właściwy podmiot do kontroli wykonania przez służby wejścia do rejestru. Umieszczenie przepisu art. 5a po art. 5, który w ust. 3 przewiduje dostęp do rejestru dla wojewody, w zakresie sprawowanego nadzoru, oznacza, że po wydanej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji zgody na dostęp do rejestru nikt nie ma możliwości weryfikowania prawidłowego korzystania z zasobów rejestru. Trudno uznać, by taką podstawą było stwierdzenie przez ministra, że uzyskiwanie danych tą drogą nie jest uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności. Jest to wprawdzie sytuacja, która - zgodnie z art. 5a ust. 3 - nakłada na ministra obowiązek cofnięcia zgody na udostępnianie danych, lecz przesłanka sformułowana w tak ogólny sposób, w rzeczywistości nie będzie mogła nigdy być zweryfikowana. **Mając zapewniony dostęp do danych wszystkich obywateli na podstawie jednorazowego wniosku, służby mogą przecież weryfikować i sprawdzać dane dowolnego obywatela, w zależności „od potrzeby” w danej sytuacji.**

Również zaledwie jedno zdanie o treści: „Wprowadzenie tych zmian uzasadnione jest potrzebą efektywnej realizacji zadań ustawowych służb specjalnych”, zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 3) służy jako uzasadnianie dla przyznania jeszcze większemu kręgowi służb (oprócz tych wskazanych w art. 5a ust. 1 ustawy dodano Służbę Ochrony Państwa, Policję, Straż Graniczną i Służbę Więzienną, a także Żandarmerię Wojskową) uprawnienia do uzyskania odpisu akt stanu cywilnego. O ile jeszcze można sobie wyobrazić, że z dostępu do rejestru korzystają jedynie wskazane w art. 5a ust. 1 ustawy służby, a pozyskane informacje pozostają jedynie w dyspozycji funkcjonariuszy pracujących w tych służbach, o tyle zagadkowa pozostaje zmiana umożliwiająca uzyskiwanie wydruku z rejestru akt stanu cywilnego, które przecież mogą być potem

³ Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego, s. 3 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2236>.

przeznaczone do obrotu prawnego. **Tym samym już nie tylko wskazane służby, ale i inne podmioty, na skutek posługiwania się przez nie odpisem aktu stanu cywilnego, będą mogły mieć dostęp do najbardziej wrażliwych informacji o obywatelach.** Podkreślić również należy, że służby mogą żądać odpisu aktu cywilnego zarówno skróconego, jak też, co dla zwykłego obywatela może się okazać bardzo niebezpiecznym narzędziem w rękach służb, odpisem zupełnym stanowiącym dosłowne powtórzenie treści aktu stanu cywilnego oraz treści dołączonych wzmianek dodatkowych.

Kierując się zatem troską o bezpieczeństwo danych obywateli i konieczność ochrony ich prywatności przed dowolnym dostępem służb do danych zawartych w rejestrze stanu cywilnego, a także zagwarantowaniem ochrony przed ich dowolnym upublicznianiem, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), przedstawiam uprzejmie Panu Prezydentowi niniejsze uwagi. Jednocześnie uprzejmie proszę Pana Prezydenta o rozważenie odmowy złożenia podpisu pod tekstem tej ustawy w kształcie uchwalonym przez parlament.

Z wyrazami szacunku

(-) Adam Bodnar