

Marlena Sakowska-Baryła

**Recenzja książki: Maciej Kawecki,
*Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca
administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia
o ochronie danych osobowych,*
Warszawa 2017, ss. 400**

Należy prognozować, że unijna reforma ochrony danych osobowych przez kilka najbliższych lat będzie stanowić jedną z najbardziej palących kwestii dla sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego. Trzeba przecież zdawać sobie sprawę z tego, że bez przetwarzania danych osobowych obecnie nie można się obyć w żadnym z obszarów obrotu prawnego, gospodarczego i społecznego – począwszy od zatrudniania pracowników w każdym z sektorów, skończywszy na prowadzeniu rozbudowanych rejestrów publicznych i różnego rodzaju ewidencji, jak choćby: Krajowy Rejestr Sądowy, Krajowy Rejestr Karny, ewidencja ludności, księgi wieczyste, System Informacji Oświatowej, a od strony komercyjnej – na przetwarzaniu danych osobowych w portalach społecznościowych, systemach telekomunikacyjnych, systemach bankowych, ubezpieczeniowych, na rynku usług marketingowych z profilowaniem i reklamą behawioralną włącznie. Z tego też względu na aprobatę zasługuje podjęcie przez Macieja Kaweckiego w recenzowanej monografii tematu, po pierwsze, problematyki reformy ochrony danych osobowych, a po drugie – współpracy administracyjnej w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych. Na gruncie dotychczasowej regulacji, a mianowicie w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych

danych¹, a w polskim porządku prawnym w ustawie o ochronie danych osobowych² współpraca administracyjna krajowych organów ochrony danych osobowych nie występowała w takiej skali i w takich obszarach, jak określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³.

Monografia została podzielona na cztery rozdziały, opatrzona wstępem i wnioskami końcowymi, przy czym poszczególne części pracy zostały poświęcone kolejnym istotnym aspektom samej publicznoprawnej ochrony danych osobowych na tle kompetencji Unii Europejskiej i harmonizacji prawa ochrony danych osobowych, oraz tytułowemu zagadnieniu współpracy administracyjnej, która w różnych formach dotyczy współdziałania przy stosowaniu prawa ochrony danych osobowych. Niewątpliwie

¹ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31).

² Ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 29.04.2016 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) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1).

analizowana publikacja może mieć istotne znaczenie dla doktryny tej wciąż nowej, ale wyraźnie wykształconej już i ugruntowanej, gałęzi prawa oraz dla praktyki i orzecznictwa, które będą się kształtować od 25.05.2018 r., kiedy to ogólne rozporządzenie zacznie być stosowane. Tym bardziej zatem zasługuje na uznanie dobór tematu dokonany przez Autora oraz systematyka pracy i prezentowane w niej treści.

Rozdziały pierwszy i drugi mają charakter wprowadzający. Niemniej jednak należy im przypisać ważny walor poznawczy, który będzie istotny zwłaszcza dla tych czytelników, którym nieczęsto zdarza się mierzyć z materią harmonizacji prawa w obrębie Unii Europejskiej oraz istotą prawa do ochrony danych osobowych i samej ochrony danych osobowych. Autor w sposób klarowny opisuje w nich przyczyny i istotę harmonizacji prawa, podstawy prawa ochrony danych osobowych, definiuje i dookreśla pojęcia: współpraca administracyjna, autonomia instytucjonalna i proceduralna oraz wskazuje na „autonomiczność procedury z zakresu ochrony danych osobowych”. Systematyzuje przy tym sposób rozumienia pojęcia współpracy. Dokonuje jego prezentacji w różnych ujęciach, rozpoczynając od ustalenia, że wiąże się ona nierozdzielnie ze współdziałaniem co najmniej dwóch podmiotów, gdzie zachodzi wpływ jednego podmiotu na zachowanie drugiego, następnie dookreślając, czym cechuje się współpraca administracyjna, ze wskazaniem na sieciową koncepcję administracji, w której mamy do czynienia z wieloszczeblowym partnerstwem podmiotów publicznych, państwowych, samorządowych i niepublicznych. Konstatuje, że pomimo tego, iż współpracy administracyjnej przypisuje się zasadniczo niewładczy charakter, współpraca będąca przedmiotem rozważań podjętych w monografii, a więc realizowana na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, nie zawsze musi wiązać się z zupełną równością stron, co ma szczególne znaczenie w kontekście współpracy z organami Unii Europejskiej, a w niektórych przypadkach – również z organami państw członkowskich. Na tym tle została

zaprezentowana współpraca administracyjna w prawie Unii Europejskiej, z rozróżnieniem na współpracę wertykalną i horyzontalną, określeniem przedmiotu współpracy, wyjaśnieniem dotyczącym zakazu harmonizacji ogólnych zasad współpracy administracyjnej oraz harmonizacji współpracy administracyjnej w ramach działalności sektorowej.

Na uwagę zasługują tu także wnioski Autora dotyczące autonomiczności procedury z zakresu ochrony danych osobowych, a także rzeczowe przedstawienie instytucji i organów Unii Europejskiej objętych współpracą w zakresie ochrony danych osobowych, ustalenia dotyczące dotychczasowego polskiego organu ochrony danych osobowych – Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego przy opisywanej współpracy administracyjnej oraz prawnych konsekwencji przyjęcia rozporządzenia jako instrumentu reformy ochrony danych osobowych, o których to zagadnieniach traktują rozdziały trzeci i czwarty monografii.

Rozdział trzeci w całości został poświęcony problematyce współpracy administracyjnej prowadzonej na podstawie dotychczasowego stanu prawnego. Co ważne, wskazano w nim na współpracę w sprawach abstrakcyjnych oraz w sprawach indywidualnych dla określenia sposobu współpracy rozumianego jako działanie administracji krajowej oraz unijnej zmierzające do zawiązania i prowadzenia współpracy administracyjnej. Z analizy przeprowadzonej w tym rozdziale wynikają wnioski, iż w stanie prawnym sprzed reformy dokonanej ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych Unia Europejska nie zdecydowała się wcześniej na przyjęcie ani modelu humanizacyjnego, ani też integracyjnego, a istniejące dotychczas źródła prawa unijnego i ogólne dyrektywy współpracy mogą stanowić jedynie podstawy legalizujące jej prowadzenie, nie normują natomiast wprost sposobu jej prowadzenia w sprawach ochrony danych osobowych. Tyle tylko, że wywodzony z dotychczasowych unijnych ram prawnych obowiązek współpracy nie przesądza o zasadach jej prowadzenia. W konsekwencji więc na skutek braku

bezpośredniej regulacji w tym zakresie – organy i instytucje unijne oraz organy krajowe musiały działać na podstawie wykształconej praktyki, uzupełnianej normami prawa zwyczajowego, a owa niesformalizowana współpraca, dokonywana w drodze „nieoficjalnych kontaktów” pomiędzy organami administracyjnymi, wymykała się jakiegokolwiek kontroli. Konieczne zatem okazało się znalezienie elastycznych rozwiązań odpowiadających ciągłej ewolucji rynków sektorowych, czego doskonałym przykładem jest właśnie rynek ochrony danych osobowych, mający multisektorowy i międzynarodowy charakter, gdzie zasięg ewentualnych naruszeń wymaga często współdziałania wielu państw. W tym stanie rzeczy należy się zgodzić z Maciejem Kaweckim, iż postulat sformułowania wiążących ram współpracy administracyjnej w zakresie ochrony danych osobowych jest słabszy w przypadku spraw abstrakcyjnych, niedotyczących uprawnień czy obowiązków konkretnych podmiotów, natomiast okazuje się bardzo istotny w zakresie spraw indywidualnych, będących zwłaszcza przedmiotem konkretnego postępowania. Taka współpraca właśnie powinna bezwzględnie znajdować potwierdzenie w bezpośrednio skutecznych normach prawnych.

Tego rodzaju mechanizmy stały się przedmiotem analizy w rozdziale czwartym monografii, który został poświęcony opisowi i ocenie instrumentów oraz zasad współpracy administracyjnej wprowadzonej reformą ochrony danych osobowych. Autor zaprezentował w nim założenie owej reformy, uzasadnił wybór rozporządzenia jako instrumentu jej wprowadzenia i prawne konsekwencje tego wyboru. Wskazał między innymi na losy prawne dotychczasowych rozwiązań krajowych, w tym dotychczasowej ustawy o ochronie danych osobowych oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, a także losy dotychczasowych krajowych unormowań regulujących poszczególne zagadnienia ochrony danych osobowych. Na tym tle warta zauważenia jest ta część rozdziału czwartego, w której Autor porusza kwestie procedury przyjęcia rozporządzenia, sposób i konsekwencje jego przyjęcia. Użyteczne dla celów badawczych

oraz dla praktyki pozostają także te ustalenia rzeczowego rozdziału, w których omówione zostały kolejno strony prowadzonej współpracy administracyjnej, w tym: Komisja Europejska, Europejska Rada Ochrony Danych, a także krajowe organy nadzorcze z ich charakterystyką. Ponadto z pewnością za prekursorską należy uznać tę część monografii, w której Autor dokonał analizy współpracy w sprawach indywidualnych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych z zaprezentowaniem procedury wyznaczenia organu wiodącego, współpracy w ramach mechanizmu wzajemnej pomocy, wspólnych operacji organów nadzorczych oraz współpracy w ramach tzw. mechanizmu zgodności, a także współpracy abstrakcyjnej, które – z przyczyn natury obiektywnej – nie zostały dotychczas zaprezentowane w tak szerokim zakresie. Uwagze Autora w rozdziale czwartym nie umknęła także problematyka reformy ochrony danych osobowych w sprawach karnych w Unii Europejskiej, wynikająca z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 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/WSiSW⁴. W praktyce bywa bowiem, że sprawa owej „dyrektywy policyjnej” schodzi na dalszy plan względem reformy, jaką powoduje wejście w życie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

Monografię kończy część zatytułowana „Wnioski końcowe”, co zasługuje na odnotowanie ze względu na ciekawy zabieg redakcyjny

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 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 (Dz.Urz. UE L 119, s. 89).

w postaci poczynienia tychże wniosków w formie ponumerowanych uwag, które w skondensowanej formie zawierają podsumowanie kilkunastu zasadniczych bądź wartych dostrzeżenia kwestii dotyczących reformy ochrony danych osobowych, opatrzonej argumentacją Autora.

Biorąc pod uwagę powyższe, omawiana monografia zasługuje na pozytywną recenzję i polecenie uwadze Czytelnika. Śmiało można ją uznać za jedną z istotniejszych obecnie pozycji literatury z zakresu ochrony danych osobowych.

dr Marlena Sakowska-Baryła

jest adiunktem w Społecznej Akademii Nauk, redaktor naczelną kwartalnika „ABI Expert”.