



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-630197-1/09/MK

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 16 grudnia 2010 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 listopada 2010 r. (ozn.: BPS/KU-034/1045-2/10) informującego o podjęciu przez Komisję Ustawodawczą prac nad inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustawy o zmianie ustawy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (druk senacki nr 1045), przedstawiam uprzejmie co następuje.

Wyrokiem z dnia 19 października 2010 r. (sygn. akt K 35/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 210 Konstytucji RP. Jednocześnie TK odroczył utratę mocy obowiązującej tego przepisu, we wskazanym zakresie, na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (Dz.U. z dnia 29 października 2010 r. Nr 202, poz. 1343). Na skutek tego wyroku konieczne stało się dostosowanie regulacji ustawowej dotyczącej trybu nadawania statutu Biura RPO do wymogów płynących z przepisów Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, pragnę uprzejmie podziękować za szybkie podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym przedmiocie. W mojej ocenie proponowane w przedłożonym projekcie brzmienie przepisów art. 20 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich odpowiednio uwzględnia zasadę niezależności RPO od innych organów władzy publicznej, stanowiąc właściwe odzwierciedlenie regulacji konstytucyjnej na poziomie ustawowym. Wydaje się także, że zmianę trybu powoływania i odwoływania zastępców RPO należy uznać za dalszą konsekwencję wskazanego przez TK zakazu tworzenia pomiędzy RPO a innymi organami państwowymi więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności RPO od tych organów. Zmiana idąca w kierunku wzmocnienia niezależności RPO, polegająca na ustanowieniu szerokiej swobody kształtowania struktury oraz trybu pracy podległego RPO aparatu urzędniczego,

468/10

w tym zastępców RPO, nie może spotkać się z inną, niż pozytywną, oceną. Pozwolę sobie jednak zgłosić wątpliwość dotyczącą sposobu redakcji art. 22 ust. 3. Wydaje się, że dotychczasowe brzmienie zdania drugiego: „Odwołanie następuje w tym samym trybie” jest sformułowaniem właściwszym z punktu widzenia poprawności techniczno-legislacyjnej. Proponuję więc zastąpić nim proponowane w projekcie zdanie „Rzecznik odwołuje zastępców Rzecznika”. Ponadto pragnę podkreślić, że z uwagi na pozycję ustrojową RPO, jak również Rzecznika Praw Dziecka, niniejsza opinia nie może odnosić się do projektowanych zmian w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. *o Rzeczniku Praw Dziecka* (Dz. U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.).

Jednocześnie, mając na uwadze pilną potrzebę dokonania dalszych zmian w ustawie *o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, mających w szczególności na celu właściwe sformułowanie podstawy prawnej podejmowanych przez ten organ czynności, chciałabym zwrócić się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie wniosku o rozszerzenie zakresu nowelizacji tej ustawy w ramach podejmowanej przez Wysoką Komisję inicjatywy.

Palącym problemem, wymagającym interwencji ustawodawcy, jest brak należytej regulacji ustawowej w zakresie wykonywania przez RPO zadania polegającego na pełnieniu roli Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). RPO wykonuje zadania nałożone na Rzeczpospolitą Polską w *Protokole Fakultatywnym do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*. Protokół został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r., w stosunku do Polski wszedł on w życie w dniu 22 czerwca 2006 r. W dniu 18 stycznia 2008 r. wykonywanie zadań KMP zostało powierzone RPO (pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działającego na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r.). Tym samym RPO został zobowiązany do regularnych wizytacji miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności. W związku z funkcjonowaniem KMP ustawowego uregulowania wymagają: kompetencje RPO, określenie źródeł finansowania KMP oraz dopuszczalność przetwarzania danych osobowych, w tym zaliczanych do kategorii „danych wrażliwych”, w ramach KMP. Ta ostatnia kwestia jest szczególnie nurtująca. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując powierzone mi zadania, jestem zobowiązana zapewnić odpowiednie standardy poszanowania zarówno ochrony danych osobowych, jak i prawa do prywatności. Tymczasem w istniejącym stanie prawnym, w zakresie odnoszącym się do zadań RPO wykonującego funkcje KMP, nie istnieją wystarczające podstawy i gwarancje ustawowe zabezpieczające wspomniane prawa jednostki.

W związku z powyższym, pragnę uprzejmie poinformować, że w porozumieniu z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych przygotowałam odpowiednie propozycje legislacyjne. Zostały one już uprzednio zakomunikowane Kancelarii Prezesa

Rady Ministrów i poddane pod rozagę Ministrowi Sprawiedliwosci – dlatego też liczę na wsparcie niniejszego projektu również ze strony Rady Ministrów. Będę wdzięczna, jeśli Wysoka Komisja zechce przyjąć przesyłany w załączeniu materiał jako podstawę dalszych swoich prac w tym zakresie.

Jednocześnie chciałabym wnieść o uwzględnienie w toku podjętych prac nad nowelizacją ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* poprawek mających na celu zapewnienie spójności systemu prawnego, poprzez dostosowanie obecnej terminologii tej ustawy do zmian, jakie nastąpiły w innych ustawach. W art. 14 pkt 8 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* sformułowanie „rewizję nadzwyczajną” należałoby zatem zastąpić sformułowaniem „skargę kasacyjną”. W art. 16 ust. 2 pkt 4 powinien natomiast otrzymać następujące brzmienie: „występować z wnioskami do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie”. Wprowadzenie tych poprawek nie zmieni samych uprawnień procesowych, jakie RPO przysługują w obowiązującym stanie prawnym.

Przedstawiając powyższe, zwracam się z uprzejmą prośbą o przychylne potraktowanie wniosku odnoszącego się do poszerzenia zakresu nowelizacji ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*. Uwzględnienie przedstawionego stanowiska może przyczynić się do szybkiego uzupełnienia regulacji prawnej kształtującej kompetencje RPO, usuwając zgłaszane aktualnie wątpliwości. Jednocześnie deklaruję gotowość udzielenia wszelkich niezbędnych wyjaśnień, które mogłyby okazać się pomocne w toku prac Wysokiej Komisji.

Załącznik: 1

Łeoz wyprawy najwyzszego
szereku

Zena Jipow

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Art. 1.

W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W sprawach zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu Rzecznik wykonuje zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji, określone w Protokole Fakultatywnym do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.”;

2) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Art. 12a. 1. Działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji, Rzecznik regularnie sprawdza sposób traktowania osób pozbawionych wolności.

2. Do wykonywania zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji stosuje się odpowiednio przepisy art. 13 i art. 16-17.

3. Podczas wykonywania czynności określonych w ust. 1, Rzecznik ma również prawo:

1) rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach pozbawienia wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane,

2) odbywać spotkania z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności innych osób.

4. Na żądanie Rzecznika naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także inne podmioty wykonujące zadania publiczne, przeprowadzają, w zakresie swojej właściwości, badanie zaistnienia zdarzeń, o których mowa w art. 1

ust. 4. W żądaniu Rzecznik określa w szczególności zakres gromadzonych informacji oraz okres podlegający badaniu.”;

3) w art. 13 dodaje się ust. 4 i ust. 5 w brzmieniu:

„4. Rzecznik może przetwarzać wszelkie informacje, w tym dane osobowe, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), niezbędne do realizacji swoich ustawowych zadań.

5. Organy, do których zwrócił się Rzecznik na podstawie art. 12a ust. 4, gromadzą w niezbędnym zakresie informacje, w tym dane, o których mowa w ust. 1, w celu ich przekazania Rzecznikowi. Po przekazaniu danych Rzecznikowi organy są obowiązane do ich usunięcia, chyba że na dalsze przetwarzanie danych zezwalają odrębne ustawy.”

4) art. 21 otrzymuje brzmienie:

„Art. 21. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym wydatki Krajowego Mechanizmu Prewencji, pokrywane są z budżetu państwa.”.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie ... od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Celem projektowanej nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest stworzenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich właściwej podstawy prawnej do wykonywania zadań nałożonych na Rzeczpospolitą Polską w *Protokole Fakultatywnym do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania* (dalej także „*Protokół Fakultatywny*”). Protokół został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. W Polsce, na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o ratyfikacji *Protokołu Fakultatywnego do Konwencji (...)*, ratyfikował go Prezydent RP dnia 2 września 2005 r. W dniu 22 czerwca 2006 r. wszedł on w życie w stosunku do Rzeczpospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Na poziomie krajowym

Protokół Fakultatywny zobowiązuje każde Państwo Stronę do utworzenia i funkcjonowania krajowego mechanizmu prewencyjnego. W dniu 18 stycznia 2008 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działając na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r. skierował do Rzecznika Praw Obywatelskich pismo powierzające mu wykonanie zadań krajowego mechanizmu prewencji.

2. W związku z funkcjonowaniem Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej „KMP”) ustawowego uregulowania wymagają:

- kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich,
- dopuszczalności przetwarzania danych osobowych w ramach KMP,
- określenie źródeł finansowania funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Szczególne znaczenia nabiera właściwe przetwarzanie danych wrażliwych osób pozbawionych wolności, o których mowa w art. 27 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych. W aktualnym stanie prawnym Protokół Fakultatywny oraz ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich bezpośrednio nie przewidują ich gromadzenia, co jednakże pozostaje niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (np. zbieranie danych o stanie zdrowia osadzonych i orzeczonych wobec nich karach). Na powyższą lukę prawną zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu do Rzecznika Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (pismo z dnia 25 sierpnia 2010 r., DOLiS-035-1252/10/33856). Według Generalnego Inspektora niezbędne jest stworzenie odpowiedniej regulacji ustawowej, która będzie podstawą przetwarzania danych wrażliwych przez Rzecznika oraz współpracujących z nim – w ramach badania wydarzeń nadzwyczajnych – podmiotów (organów, instytucji). Warunek taki wprowadza się w art. 27 ust.2 pkt 2 w zw. z ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych.

W związku z brakiem podstaw w aktualnym stanie prawnym Rzecznik jest zmuszony do zaprzestania przetwarzania danych wrażliwych dotyczących osób pozbawianych wolności, czego konsekwencją będzie niewykonywanie przez Polskę zadań KMP. Dlatego też występuje pilna konieczność zmian ustawowych, które umożliwią przetwarzanie danych wrażliwych w ramach KMP, z pełnym zagwarantowaniem praw i wolności osób, których one dotyczą.

3. W zakresie przepisów kompetencyjnych projekt nowelizacji przewiduje wykonywanie przez Rzecznika zadań KMP (art. 1 ust.4) oraz przyznaje środki w celu realizacji tego zadania (art. 7a). Przewidziane dla Rzecznika środki częściowo pokrywają się z dotychczasowymi kompetencjami określonymi w art. 13 oraz 16-17 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, z tym, że nie będą one – tak jak obecnie – wykorzystywane jedynie w indywidualnych sprawach, podejmowanych przez Rzecznika. Oprócz tego proponuje się przyznanie Rzecznikowi nowych rodzajów uprawnień, związanych ze specyfiką funkcjonowania KMP:

a) Odbywanie spotkań z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności świadków, co ma zapewnić pełną swobodę ich wypowiedzi podczas rozmowy z Rzecznikiem. Również *Protokół Fakultatywny* przewiduje warunek „możliwości odbywania prywatnych rozmów bez świadków z osobami pozbawionymi wolności” (art. 20 lit. d).

b) Rejestrowania dźwięku lub obrazu, w celu dokumentowania warunków osadzenia oraz ewentualnych skutków traktowania osób pozbawionych wolności. W przypadku jeżeli nagrywaniu będą podlegały osoby pozbawione wolności, wymagane będzie uzyskanie ich zgody w tym zakresie. Rejestracja obrazu lub dźwięku wkracza bowiem w sposób daleko idący w sferę ich dóbr chronionych.

Oprócz wykonywania zadań KMP Rzecznikowi przyznaje się prawo do badania okoliczności (wydarzeń) nadzwyczajnych z udziałem osób pozbawionych wolności. Przeprowadzanie takich badań pozwala na systematyczną analizę zdarzeń oraz właściwe i szybkie reagowanie na stwierdzone przypadki (lub ich prawdopodobieństwo) naruszenia praw i wolności jednostki. Niezależnie od tego wiedza na temat takich wypadków ułatwia podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym.

4. Projekt nowelizacji wprowadza podstawę prawną do przetwarzania danych wrażliwych przez Rzecznika oraz organy/podmioty biorące udział w badaniu wypadków nadzwyczajnych. Rzecznik uzyskuje prawo do przetwarzania wspomnianych danych dla realizacji swoich zadań ustawowych, natomiast podmioty przeprowadzającego na jego żądanie badanie mają podstawę do ich zgromadzenia dla potrzeb wykonywanego badania. Jednocześnie w sposób należyty zostały zagwarantowane prawa i wolności osób, których dane są przetwarzane. W przetwarzaniu danych Rzecznik jest ograniczony zakresem swoich zadań (art. 17b według projektu), a pozyskane przez niego dane pozostają objęte tajemnicą, o której mowa w art. 13 ust.3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 21 ust.2 Protokołu Fakultatywnego.

Natomiast organy i podmioty przeprowadzające badania wypadków nadzwyczajnych gromadzą dane tylko w zakresie wskazanym przez Rzecznika, a następnie mają obowiązek usunięcia z własnych zasobów informacyjnych przekazanych już Rzecznikowi danych (wyjątkiem będzie ustawa szczególna, która przewiduje dalsze przetwarzanie danych wrażliwych).

Jednocześnie nie występuje potrzeba uregulowania w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich obowiązków informacyjnych Rzecznika wobec osób, których dane gromadzi w ramach KMP. Powyższe zagadnienia zostały bowiem w sposób kompleksowy unormowane w ustawie o ochronie danych osobowych. W przypadku zbierania danych nie od osób, których one dotyczą organy państwowe (będące administratorami danych) są zwolnione od wymogu informowania z urzędu takich osób, pod warunkiem, że przetwarzanie danych następuje na podstawie przepisów prawa (art 25 ust.2 pkt 5 w zw. z ust.1 i art. 3 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych). Jednocześnie takie organy są obowiązane do udzielania na żądanie każdej osoby informacji na temat przetwarzania jej danych osobowych (art. 33 zw. z art. 32 ust.1 pkt 1-5a tejże ustawy). W związku z powyższym zbędne jest dodatkowe normowanie tych kwestii w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Również w pozostałym zakresie nieregulowanym ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich do przetwarzania danych w wykonaniu KMP zastosowanie znajdą przepisy o ochronie danych osobowych, w szczególności Rzecznik oraz podmioty z nim współpracują przy badaniu wypadków nadzwyczajnych będą obowiązani do zastosowania środków zabezpieczenia technicznego i organizacyjnego danych osobowych.

5. Zgodnie z projektem noweli ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Krajowy Mechanizm Prewencji będzie finansowany z budżetu państwa.