

Katarzyna Szwed

EWOLUCJA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKI I SZWECJI

Obecnie w państwach demokratycznych do rangi zasad fundamentalnych zostały podniesione wolność obiegu informacji, ochrona praw jednostki, jej przyrodzonej wolności i godności osobistej. Równocześnie wraz z postępem nauki i techniki, zwłaszcza technik i technologii pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i gromadzenia danych, powstają nowe zagrożenia godzące w autonomię i prywatność człowieka. Okoliczności te stanowią wyzwanie nie tylko dla nauki czy techniki. Przede wszystkim zdają się determinować kształt regulacji i koncepcji nauk prawnych. Ich celem staje się najbardziej skuteczne zabezpieczenie społeczeństwa przed niepożądanymi sposobami oraz skutkami gromadzenia i wykorzystywania danych o jednostce.

Kwestię ochrony danych osobowych nie sposób omawiać w oderwaniu od prawa do prywatności. Oba te prawa mają wspólny rdzeń, jako że oba nierozdzielnie łączą się z prawem jednostki do godności. Prawo do ochrony danych osobowych zostało uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za element prawa do prywatności. Podobnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości wykazał ścisłe wzajemne relacje, w jakich pozostają ze sobą wspomniane prawa. Uprawniony wydaje się zatem wniosek, że oba te prawa przenikają się, a tym samym posiadają punkty wspólne. Niemniej jednak – jak słusznie zauważają Janusz Barta oraz Joanna Sieńczyło-Chłabicz – pozostają nadal reżimami niezależnymi.

Powszechnie za kolebkę powstania idei prawa do prywatności jest postrzegana Ameryka. Początki prawa do prywatności są kojarzone przede wszystkim z publikacją słynnego artykułu Samuela D. Warrena oraz Louisa D. Brandeisa *Prawo do prywatności*, który wielokrotnie określany był mianem „najsłynniejszej, a z całą pewnością najbardziej wpływowej publikacji prawniczej, jaka się kiedykolwiek ukazała”. Jej autorzy głosili pogląd, że w każdym odrębnym przypadku to jednostka indywidualnie jest władna decydować, co chce podać do publicznej wiadomości. Tym samym postawili tezę, iż prawo do prywatności nie powinno zależeć ani od natury czy wartości prywatności, ani tym bardziej od

formy jej ekspresji¹. Równolegle do tych rozważań amerykański sędzia Cooley podjął próbę zdefiniowania „right to be alone” (prawa do bycia pozostawionym w spokoju), określając je jako „prawo do całkowitej nietykalności i do pozostawienia człowieka w samotności”.

Również przedstawiciele nauki ze starego kontynentu wykazywali zainteresowanie wspomnianą materią. Niemniej ich osiągnięcia w kwestii rozwoju prawnej koncepcji ochrony prywatności nie mogły się równać tym wypracowanym w Stanach Zjednoczonych². Szczególne zasługi, aczkolwiek głównie w sferze teoretycznej, która swą pełną realizację mogła znaleźć dopiero po okresie II wojny światowej, miała doktryna prawa niemieckiego.

Trzeba jednakże zaznaczyć, że osiągnięcia te miały jedynie charakter fragmentaryczny, wciąż jeszcze nie proponowały holistycznego rozwiązania mogącego stanowić kompleksową ochronę dla tworzonych już w tym czasie zbiorów danych osobowych. Poszczególne państwa objęły ochroną dane osobowe rozsiadanych w różnorodnych i w tym czasie dość obszernych zbiorach dopiero na przełomie lat 60. i 70. XX w. Do tego czasu w większości państw europejskich sfera prywatności chroniona była głównie poprzez stosowanie odpowiednich przepisów prawa cywilnego, które miały zastosowanie do ochrony dóbr osobistych. Stanisław Sagan uważa, że te tradycyjne cywilnoprawne instrumenty nie stanowiły wystarczającej ochrony, ponieważ znajdują zastosowanie dopiero wówczas, gdy czyjeś dobro zostało zagrożone³.

Pierwsze kompleksowe uregulowanie ochrony danych osobowych na poziomie ustawy miało miejsce w 1970 r. w Hesji⁴. W ślad za nią kolejne akty prawne dotyczące tej problematyki wydano w Szwecji (1973), w Kanadzie (1977), we Francji, Danii, Norwegii (1978), w Luksemburgu (1979). Dopiero w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pojawiają się odpowiednie regulacje ustawowe w Austrii, Islandii, Finlandii, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech (1992), Czechach, Słowacji (1992) oraz Słowenii (1990)⁵. Ustawy te normowały

¹ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The right to privacy*, „Harvard Law Review” 1890, Vol. 4, s. 193–220.

² Szerzej: J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 33.

³ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 237.

⁴ Ustawa ta wyprzedziła w tej materii niemiecką ustawę federalną, która w późniejszym czasie stała się wzorem regulacji dokonywanych w prawie wewnętrznym dla wielu państw. Do jej zasadniczych założeń można zaliczyć objęcie zakresem obowiązywania również przedsiębiorstwa, przetwarzanie danych osobowych w sposób celowy, uzależnienie dopuszczalności przetwarzania danych osobowych od istnienia stosownej podstawy prawnej lub zgody zainteresowanego, sprecyzowanie wymagań odnoszących się do zabezpieczeń technicznych oraz stworzenie instancji kontrolnej.

⁵ Szerzej: J.L. Pinar Manas, *Fundamentalne prawo do ochrony danych osobowych, jego istota i wiążące się z nimi wyzwania* [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2006, s. 347–357; A. Mednis, *Prawna ochrona danych osobowych*, Warszawa 1995, s. 12.

w określonym zakresie, niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, ograniczenie powszechnego prawa do informacji.

Doniosłe znaczenie tej kwestii najlepiej obrazuje fakt, iż ostatecznie została także uregulowana na gruncie prawa międzynarodowego. Do najważniejszych i najdłużej obowiązujących instrumentów prawnych w wymiarze międzynarodowym należy Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z dnia 28 stycznia 1981 r.⁶ Dla wejścia w życie Konwencji niezbędne było wyrażenie zgody na związanie się jej przepisami przez przynajmniej pięć państw członkowskich. Wśród grona państw, które jako pierwsze w 1985 r. dopełniły procedury umożliwiającej ratyfikację Konwencji, była Szwecja⁷. Sama istota Konwencji, a tym samym jej ważkość, wyraża się w formułowaniu przez nią zasad, których stosowanie pozwala mówić o gwarancjach przestrzegania jednej z podstawowych wolności, tj. prawa do prywatności.

Sprostanie wymaganiom stawianym przez standardy wypracowane w ramach Rady Europy oraz dostosowanie polskiego ustawodawstwa do systemu prawnego Unii Europejskiej motywowało ustawodawcę do rozpoczęcia i wpływało na kształt proponowanych rozwiązań ustawowych, odnoszących się do ochrony danych osobowych⁸. Starania te zostały sfinalizowane dopiero 29 sierpnia 1997 r. wraz z wydaniem stosownej ustawy⁹. Stanowiła ona niewątpliwie novum w polskim systemie prawnym, ale zgodnie z przewidywaniami Arwida Mednisa, iż: „brak wcześniejszych doświadczeń w tej materii może przyczynić się do rozbudzenia potrzeby ochrony prywatności i do dalszej ewolucji poglądów, jakim ograniczeniom może podlegać”¹⁰, w istocie choć początkowo wspomniana ustawa nie wzbudzała zbyt wielkiego zainteresowania ani ze strony opinii publicznej, ani mediów, to obecnie jej ranga bezsprzecznie wzrosła.

⁶ Z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest to pierwsza umowa międzynarodowa dotycząca przetwarzania danych osobowych. W 2001 r. Konwencja została uzupełniona protokołem dodatkowym. Protokół dotyczył organów nadzoru i transgranicznych przepływów danych. Tekst konwencji w języku polskim dostępny pod adresem internetowym: http://coe.org.pl/files/286115680/file/ets_108.pdf. Więcej: A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6, s. 29–41.

⁷ Konwencję ratyfikowały kolejno: Szwecja, Francja, Hiszpania, Norwegia i RFN. Por. K. Czarnecki, *Ochrona danych osobowych w systemie Rady Europy na przykładzie Konwencji nr 108 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych* [w:] *Prawna ochrona danych osobowych na tle standardów europejskich*, red. G. Goździewicz, M. Szablowska, Toruń 2008.

⁸ A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 6, s. 30.

⁹ Ustawa o ochronie danych osobowych (DzU 1997, nr 133, poz. 883).

¹⁰ A. Mednis, *Akt prawny wielkiej wagi*, „Rzeczpospolita”, nr 57 z dnia 9 marca 1998 r.

Mając na uwadze opisaną powyżej genezę i drogę ewolucji prawa ochrony danych osobowych w ustawodawstwie współczesnych państw, dokonanie porównania raczej skąpej i krótkotrwałej praktyki polskiego prawodawstwa z doświadczeniami i rozwiązaniami przyjętymi w ustawodawstwie szwedzkim, wydaje się zasadne i zajmujące. Przede wszystkim ze względu na genezę i ewolucję gromadzenia i przetwarzania danych osobowych w tymże kraju skandynawskim, które wydają się być typowe, wręcz egzemplifikacyjne dla innych państw europejskich. Ponadto, jak to zostało już wcześniej wykazane, jest to państwo, które jako jedno z pierwszych podjęło się kompleksowej regulacji ochrony danych osobowych na poziomie ustawy. Nie bez znaczenia jest fakt, iż nadal utrzymuje się w czołówce państw tworzących podstawy prawne ochrony danych osobowych. Tudzież w Szwecji w porównaniu z innymi państwami nagromadzenie danych osobowych przetwarzanych elektronicznie w stosunku do liczby mieszkańców jest największe¹¹.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące ochrony danych osobowych pojawiły się w Szwecji w 1973 r. celem zapewnienia należytej ochrony prywatności osobistej oraz uregulowania właściwego korzystania ze zbiorów danych osobowych. Pierwsza Ustawa o danych z 1973 r. ujmowała definicję zbioru danych osobowych w sposób bardzo szeroki. Zgodnie z jej przepisami, za dane osobowe uważana była każda informacja dotycząca osoby fizycznej, niezależnie od wymienienia tejże jednostki z imienia i nazwiska. Co więcej, dane osobowe mogły być przetwarzane jedynie przez osobę, która wcześniej wystąpiła i otrzymała od Urzędu Ochrony Danych stosowną licencję¹². Akt ten był wielokrotnie zmieniany, tak by sprostać postępującemu rozwojowi technologii informacyjnych i wykorzystać doświadczenia wynikające z dotychczasowego jego stosowania¹³.

Postanowienia szczególnie istotne dla kwestii ochrony danych osobowych zawiera w głównej mierze składająca się z kilku aktów normatywnych Konstytucja Szwecji. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim art. 2 Aktu o Formie Rządu z 28 lutego 1974 r. zapewniający ochronę prywatności jednostki¹⁴.

¹¹ S. Sagan, *Szwedzkie doświadczenia w zakresie gromadzenia i wykorzystywania danych osobowych* [w:] *Prawa jednostki w społeczeństwie informacyjnym. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*, red. M. Grzybowski, Rzeszów 1999, s. 99.

¹² Por. art. 1 Ustawa o danych (The Data Act, 1973) – tłumaczenie z języka szwedzkiego na język angielski dostępne na stronie internetowej pod adresem: <http://archive.bild.net/dataprSw.htm>. Więcej: P. Seipel, *Comments on the EC Data Protection Directive, The View from Sweden*, „The Journal of Information, Law and Technology” (JILT).

¹³ Zob. P. Seipel, *Freedom of Speech, The EU Data Protection Directive and the Swedish Personal Data Act, 2000*. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://people.dsv.su.se/~jpalme/society/eu-data-directive-freedom.html>

¹⁴ *Konstytucja Szwecji*, tłum. M. Grzybowski, K. Dembiński, Warszawa 1991.

Tudzież w tym samym Akcie w art. 1 w rozdziale II noszącym tytuł: *Podstawowe prawa i wolności* wymieniono prawa, jakie przysługują obywatelowi w stosunku do społeczeństwa, a wśród nich wolność wypowiedzi i informacji. Wolność druku oraz odpowiadająca jej treści wolność wypowiedzi – wyrażana za pomocą różnego rodzaju mediów czy form przekazu – podlegają przepisom Aktu o Wolności Druku oraz Aktu o Wolności Wypowiedzi. W tym pierwszym akcie, wedle wskazań ustrojodawcy, należy również szukać przepisów odnoszących się do możliwego zapoznawania się z dokumentami publicznymi. Wolność wypowiedzi i informacji nie są prawami absolutnymi. Mogą ulec ograniczeniu¹⁵, niemniej przy określaniu ich granic powinno się uwzględnić zachowanie szerokiej wolności wypowiedzi i informacji o zagadnieniach politycznych, religijnych, zawodowych, naukowych i kulturalnych (art. 13).

Natomiast art. 3 explicite mówi o ochronie każdego obywatela przed naruszeniem integralności osobistej w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Co więcej, ten sam artykuł zakazuje umieszczania obywatela, bez jego zgody, w jakimkolwiek spisie publicznym, jedynie na podstawie jego opinii politycznych¹⁶. W tym samym rozdziale II Aktu o Formie Rządu w art. 6 zapewnia się każdemu obywatelowi nietykalność osobistą. Gwarantuje się również ochronę przed przeszukaniem osobistym, przeszukaniem mieszkania lub podobnym wtargnięciom oraz przed naruszeniem tajemnicy korespondencji, przeciwdziałanie tajnym podsłuchom czy rejestrowaniem rozmów telefonicznych lub innych poufnych wiadomości.

Analogicznie Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zawiera przepisy dotyczące ochrony prawa do prywatności oraz niektórych z jej aspektów, takich jak: nienaruszalność mieszkania czy tajemnica komunikowania się (art. 49 i 50). W przypadku polskich regulacji prawnych najważniejsze gwarancje ochrony danych osobowych znajdują wyraz w przepisach konstytucji. Niewątpliwie kompleksowo materię dotyczącą stricte ochrony danych osobowych reguluje art. 51 Konstytucji, określając zakres i treść tego prawa. Tym samym nikt nie może być obowiązany do ujawniania informacji na temat jego osoby inaczej niż na podstawie ustawy (art. 51 ust. 1) oraz każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a ograniczenia tego prawa może określić ustawa (art. 51 ust. 3). Z kolei władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2). Każdy ma prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji

¹⁵ Ograniczenia te mają na względzie bezpieczeństwo Królestwa, zaopatrzenie ludności, porządek publiczny i bezpieczeństwo, godność osobistą, życie prywatne lub zapobieganie i ściganie przestępstw, a także znajdują zastosowanie w odniesieniu do działalności gospodarczej. W innych przypadkach – jedynie z ważnych powodów. Por. *Konstytucja Szwecji*, tłum. M. Grzybowski, K. Dembiński, Warszawa 1991.

¹⁶ *Ibidem*.

nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4), przy czym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (art. 51 ust. 5)¹⁷.

Zanim Konstytucja RP jasno uznała prawo każdego człowieka do poszanowania prywatności, już wcześniej potrzeba jej ochrony znalazła swe odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁸.

Przez długi czas prawo do prywatności nie należało do katalogu praw gwarantowanych przez polską konstytucję. W ograniczonym stopniu rozdział 8 Konstytucji PRL z 1952 r. regulował prawo do prywatności, określając jedynie ogólnie zasady nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencji, odsyłając do bardziej szczegółowych uregulowań ustawowych¹⁹. Prawa te chroniono zatem głównie na gruncie prawa karnego i kodeksu postępowania karnego. Okazało się, że w okresie transformacji ustrojowej szczególne znaczenie miało przyjęcie unormowań mówiących, iż Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Toteż instrumenty ochrony prawa do prywatności czerpały swe źródła z wykładni i konstrukcji doktrynalnych, jako że tzw. Mała konstytucja uchwalona 17 października 1992 r. powieliła przepisy rozdziału 8 Konstytucji z 1952 r.

Oczywiste jest, że zarówno polska, jak i szwedzka ustawa zasadnicza wytyczają jedynie prawne ramy, ustanawiając zasady ogólne. W kwestiach bardziej szczegółowych odsyłają natomiast do stosownych ustaw.

Doniosły wpływ na ewolucję założeń przyjętych w obu państwach miała Dyrektywa 95/46 EC odnosząca się do ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz wolnego przepływu danych wydana wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej z dnia 24 października 1995 r.²⁰ Za jej główny cel postawiono sobie harmonizację ustawo-

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

¹⁸ W tym kontekście za szczególnie istotne należy uznać orzeczenie z 24 czerwca 1997 r. K. 21/96 (OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.) Brak wyraźnego sformułowania prawa do prywatności pod rządami starych przepisów stwarzał Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość do rozważań nad ewentualnym wysnuciem z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy) i ochrony tajemnicy korespondencji prawa do prywatności. Uznanie go przez międzynarodowe regulacje dotyczące ochrony praw człowieka oraz poprzez powiązania ogólnego orzecznictwa europejskiego z zasadą rządów prawa czyniły uprawnionym sformułowanie konstytucyjnego prawa do prywatności, które rozumiane jest m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym. Pisze na ten temat obszernie: J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 157–160.

¹⁹ Art. 87 ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r. stanowił, iż: „Ustawa ochrania nienaruszalność mieszkań i tajemnicę korespondencji. Przeprowadzanie rewizji domowej dopuszczalne jest jedynie w przypadkach określonych ustawą”. Zob. R. Wieruszewski, *Prawa osobiste [w:] Prawa człowieka w Polsce*, red. A. Łopatka, Warszawa 1980, s. 75 i n.

²⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (DzU WE 95 L 281 31 ze zm.).

dawstwa w tejże materii, tak by umożliwić wolny przepływ danych osobowych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

W przypadku Polski, chociaż w owym czasie ta dyrektywa nie miała dla państwa charakteru wiążącego, pod jej wpływem wcześniejszy projekt ustawy uległ znacznym przeobrażeniom. Dyrektywa stała się kanwą, na której osnuto ostateczną wersję ustawy, niektóre postanowienia ustawy ujęto w sposób ludzako podobny do przepisów dyrektywy oraz do postanowień Konwencji nr 108. Z kolei Szwecja jako państwo członkowskie Unii Europejskiej była zobligowana do dostosowania swego ustawodawstwa, co końcowo udało się osiągnąć w 1998 r. wraz z wydaniem Ustawy o danych osobowych, która miał zastąpić pierwszy tak rozległy w tej materii akt krajowy – Ustawę o danych z 1973 r.

Co warto zauważyć, szwedzka Ustawa z 1973 r. niezmiennie obowiązywała do października 2001 r. w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zapoczątkowanych przed dniem 24 października 1998 r.²¹ Międzynarodowa współpraca gospodarcza i naukowa wymagały uregulowania na szczeblu ustawy kwestii transgranicznego obrotu danymi. Tudzież w 1999 r. w Szwecji dokonano zmiany art. 33 wspomnianej ustawy, celem przyjęcia unijnych standardów odnoszących się do przekazywania danych osobowych do państw trzecich, zgodnie z wytycznymi określonymi przez dyrektywę UE o ochronie danych. Zmiana ta weszła w życie w styczniu 2000 r. i wedle opinii Urzędu Inspekcji Danych miała przyczynić się do ułatwienia przepływu danych przez międzynarodowe sieci łączności, takie jak Internet.

Zarówno polska, jak i szwedzka ustawa wyznaczają zakaz przekazywania danych osobowych do państw trzecich (spoza UE i EOG), określając jednocześnie przesłanki uchylające ten zakaz. Zostaje on uchylony wówczas, gdy państwo docelowe daje na swoim terytorium gwarancje ochrony danych przynajmniej takie, jakie obowiązują na terenie odpowiednio Polski lub Szwecji.

Przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego jest również możliwe w sytuacji, jeżeli zostanie spełniona chociażby jedna z przesłanek wymienionych w art. 47 ust. 3 pkt. 1–6 polskiej Ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r., nawet wówczas, gdy nie zapewnia się odpowiednich przesłanek ochrony²². W Szwecji przekazywanie danych osobowych nawet przy braku speł-

²¹ 24 październik 1998 r. to data wejścia w życie nowej Ustawy o ochronie danych osobowych. Teksty obu ustaw dostępne w tłumaczeniu na język angielski na stronie internetowej: <http://www.sweden.gov.se>

²² Polski ustawodawca zezwala administratorowi danych na przekazanie ich do państwa trzeciego wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą, udzieliła na to zgody bądź ich przekazanie jest niezbędne do wykonania umowy pomiędzy administratorem danych i osobą, której dane dotyczą; do wykonania umowy zawartej między administratorem a innym podmiotem w interesie osoby, której dane dotyczą. Również wtedy, gdy przekazanie tych danych jest niezbędne ze względu na dobro publiczne lub wykazanie zasadności roszczeń prawnych oraz przekazanie jest niezbędne dla

nienia przesłanki o zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony może odbywać się, jeśli osoba, której dane dotyczą, jednoznacznie udzieli zgody na proponowane przekazanie danych lub jest to konieczne ze względu na: realizację umowy między osobą, której dane dotyczą, i administratorem danych lub dla wprowadzenia w życie ustaleń poprzedzających zawarcie umowy na wniosek osoby, której dane dotyczą; dla wykonania umowy zawartej między administratorem danych i osobą trzecią, w interesie osoby, której dane dotyczą, oraz gdy przekazanie danych jest konieczne lub wymagane przez prawo z ważnych względów publicznych lub w celu ustanowienia, wykonania lub obrotu tytułu prawnego bądź dla zapewnienia ochrony żywotnych interesów tejże osoby.

Termin „dane osobowe” został zdefiniowany podobnie zarówno na gruncie obowiązującej polskiej, jak i szwedzkiej ustawy – są to bowiem informacje odnoszące się do osób fizycznych w sposób bezpośredni lub pośredni. Z chwilą śmierci osoby zainteresowanej wygasa ochrona danych osobowych.

Wśród najważniejszych założeń szwedzkiej Ustawy o ochronie danych osobowych należy wymienić postulat zabezpieczenia naruszenia integralności osobistej w wyniku przetwarzania danych (art. 1). Co warto podkreślić, w porównaniu z wcześniejszą ustawą z 1973 r. znajduje ona zastosowanie nie tylko wobec danych przetwarzanych automatycznie, ale także w określonych sytuacjach do zbiorów tradycyjnych – manualnych. Ponadto wcześniej obowiązujący system wydawania licencji i pozwoleń został uchylony. Również polska ustawa, chociaż nie jest jedynym aktem prawnie chroniącym dane, ale z pewnością jedynym tak kompleksowo ujmującym całość zagadnienia, znajduje zastosowanie bez względu na sposób przetwarzania danych, tj. manualnie czy elektronicznie²³.

W świetle obowiązującej szwedzkiej ustawy do podstawowych wymagań dotyczących przetwarzania danych osobowych należy zaliczyć przede wszystkim korzystanie z danych jedynie ze względu na konkretny, wyraźnie określony i uzasadniony cel. Ponadto osoba, której dane dotyczą, musi wyrazić na to swoją zgodę. Od tej zasady przewidziano jednakże kilka wyjątków, *inter alia*, jeżeli jest to konieczne ze względu na wykonywanie władzy przez organy publiczne oraz celem umożliwienia inspektorowi wykonywania czynności przypisanych

ochrony żywotnych, niezbędnych dla życia interesów osoby, której dane dotyczą. Zgodnie z art. 48 ustawy o ochronie danych osobowych w przypadkach innych niż wymienione w art. 47 ust. 2 i 3 przekazywanie danych do państwa trzeciego, przy niezapewnieniu gwarancji przynajmniej takich, jakie obowiązują na terytorium Polski, może nastąpić po uzyskaniu zgody Generalnego Inspektora Danych Osobowych. Musi być jednak spełniony po stronie administratora warunek zabezpieczenia w odpowiednim zakresie ochrony prywatności oraz praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Więcej na ten temat piszą: B. Fisher, D. Karwala, *Transfer danych osobowych do państw trzecich*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 1, s. 100–102.

²³ J. Barta, P. Figielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2007, s. 313.

prawem. Bardziej restrykcyjne obwarowania prawne dotyczą tych kategorii informacji, które są szczególnie istotne dla ochrony prywatności każdego człowieka. Zakazane jest wykorzystywanie danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne czy stan zdrowia. Posiadane w zbiorze dane udostępnia się osobom lub podmiotom uprawnionym do ich otrzymania.

Postanowienia polskiej Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych w głównej mierze określają wymogi dotyczące jakości przetwarzania informacji osobowych, system nadzoru i kontroli obrotu danymi oraz dopuszczalności przetwarzania szczegółowych kategorii danych i bezpieczeństwa tych zbiorów. Sposób przetwarzania danych osobowych w systemach informacyjnych oraz wszelkiego rodzaju kartotekach, skorowidzach, wykazach i innych zbiorach ewidencji został również ujęty w akcie. Ustawa dopuszcza przetwarzanie danych ze względu na dobro publiczne lub dobro osób trzecich w zakresie i w trybie określonym ustawą. Dane osobowe korzystają z ochrony już na etapie możliwości znalezienia się w zbiorze danych²⁴. Prawo to nie ma charakteru absolutnego. Ogranicza je interes publiczny i interes osób trzecich.

Wydaje się uprawnione stwierdzenie, iż zakres regulacji ustawowej ochrony danych osobowych został ujęty bardzo szeroko przez polskiego ustawodawcę. Cechą wyróżniającą postanowienia zawarte w szwedzkiej ustawie jest szczególne wyeksponowanie ich zależności w stosunku do prawa do wolności słowa. Ich zastosowanie jest moderowane w zależności od stopnia, w jakim mogłyby naruszyć konstytucyjne zasady odnoszące się do wolności prasy i słowa czy też ograniczać zasadę dostępności do informacji publicznych. W Szwecji każdy jest uprawniony do wglądu w dokumenty publiczne, stąd nie bez przyczyny mówi się, iż „zasada jawności” jest rozumiana wprost²⁵. Szwedzka ustawa nie jest również właściwa dla działalności dziennikarskiej, artystycznej i literackiej, w tym przypadku należy w pierwszej kolejności odwołać się do stosownych regulacji konstytucyjnych.

W przypadku obu państw, zarówno Szwecji, jak i Polski, utworzenie organu nadzoru nad realizacją prawa do ochrony danych osobowych, wykonującego swoje funkcje w sposób całkowicie niezależny, służyć miało zapewnieniu ochrony praw jednostek²⁶. Szwedzki Urząd Inspekcji Danych Osobowych (Data inspektionen lub DIB) powstał już w latach 70. XX w. jako odpowiedź na społeczne zapotrzebowanie ochrony przed możliwym zagrożeniem, z jakim utożsamiano postępującą komputeryzację i rozwój technologii, a tym samym ograniczenie prywatności. Trudno

²⁴ Więcej: J. Barta, P. Figielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych...*

²⁵ Por. S. Sagan, *Szwedzkie doświadczenia...*, s. 101.

²⁶ Obowiązek ten wynika m.in. z pkt 62 preambuły do dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych (DzU WE 95 L 281).

w warunkach szwedzkich znaleźć drugi organ państwowy, którego tło i środowisko działania zmieniało się równie dynamicznie.

Szwedzka ustawa z 1998 r. nie wymienia wprost nazwy tego organu, a posługuje się jedynie ogólnie terminem: organ kontroli. W art. 3 niniejszej ustawy znajduje się jego definicja, która stanowi, iż jest to organ powołany przez rząd do sprawowania kontroli. Jest to organ kolegialny w postaci niezależnych komisji. Zasadne jest stwierdzenie, że zadania postawione mu przez rząd sprowadzają się w głównej mierze do stworzenia odpowiednich warunków przetwarzania danych osobowych w taki sposób, by uniknąć sytuacji nieuzasadnionego naruszenia prywatności oraz stanie na straży zgodności i spójności legislacji w tej dziedzinie.

W 2003 r. w skład Urzędu wchodziło 40 pracowników, głównie z wykształceniem prawniczym, oraz trzech specjalistów ds. technologii informacyjnych. Urząd dzieli się na cztery jednostki: Biuro Generalnego Dyrektora, które jest odpowiedzialne za sprawy administracyjne, komisję nadzorczą, zajmującą się kontrolą oraz skargami, komisję informacyjną, w której kompetencjach mieści się zarządzanie stroną internetową Urzędu, publikacjami, wykładami oraz seminariami oraz komisja prawna odpowiedzialna za działania nadzorujące Urzędu, wydawanie opinii na temat propozycji legislacyjnych odnośnie ochrony danych osobowych oraz koordynowanie współpracy na szczeblu międzynarodowym. Zniesiono osobną komisję finansową, a jej kompetencje podzielono pomiędzy pozostałe jednostki. W 2002 r. całkowita liczba złożonych skarg wynosiła 406, z czego większość dotyczyła bezprawnego publikowania danych osobowych w Internecie oraz wykorzystywania danych konsumentów w celach marketingowych²⁷.

W systemie prawa szwedzkiego poza Ustawą o ochronie danych osobowych istnieje wiele innych aktów odnoszących się do przetwarzania informacji w zbiorach i rejestrach. Najważniejsze z nich to Ustawa o informacjach kredytowych, Ustawa o odzyskiwaniu długów²⁸. Częścią zadań Urzędu jest również

²⁷ Dane za: *Privacy and Human Rights 2003: Sweden*, które są dostępne na stronie internetowej: <http://www.privacyinternational.org/survey/phr2003/countries/sweden>

²⁸ Istota dwóch ostatnich ustaw przejawia się przede wszystkim w zakresie ingerencji w prywatność jednostki. Gwoli wyjaśnienia należy powiedzieć, iż na terenie Szwecji organizacje zajmujące się badaniem zdolności kredytowej mają prawo zbierać informacje dotyczące sytuacji finansowej przedsiębiorstw oraz sytuacji osobistej i materialnej jednostek. W Szwecji każda osoba powyżej 15 roku życia znajduje się w rejestrach takich organizacji. Organizacje te dla swego działania wymagają pozwolenia ze strony Urzędu, który dodatkowo przeprowadza inspekcje mające na celu sprawdzenie prawidłowego zbierania tychże informacji. Szczegółowe dane dotyczące osoby fizycznej mogą być przekazane trzeciej stronie tylko w uzasadnionych przypadkach, np. badania zdolności kredytowej. Niemniej jednak za każdym razem dana osoba musi otrzymać kopię zebranych informacji. Analogicznie instytucje zajmujące się ściąganiem długów wymagają dla swego działania pozwolenia Urzędu.

monitorowanie ich zgodności. Ponadto Urząd Ochrony Danych Osobowych pełni rolę doradczą przy przygotowywaniu przez rząd projektów ustaw, monitorując, czy prywatność została w nich poddana możliwie najszerszemu zakresowi ochrony. Nie zmienia to faktu, iż jest to jedynie głos doradczy bez mocy decyzyjnej. Ostatecznie w rękach reprezentantów narodu szwedzkiego spoczywa zadanie odpowiedniego zrównoważenia prawa do prywatności i aktualnych potrzeb społecznych.

Podobnie na mocy art. 8 polskiej Ustawy o ochronie danych osobowych powołano do życia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Nie nadano mu jednak przymiotu organu konstytucyjnego. Powołuje go Sejm za zgodą Senatu na czteroletnią kadencję. W przypadku wyboru kandydata na to stanowisko szczególnie istotne wydają się jego przymioty osobiste. Przypisana mu funkcja gwaranta ochrony prawa do ochrony danych osobowych determinuje zakres i kształt powierzonych zadań. Zgodnie z art. 12 Ustawy o ochronie danych osobowych można je podzielić na te, które dotyczą konkretnych przypadków przetwarzania danych osobowych (art. 12 pkt 1–3) oraz takie, które mają wpływ na ogólny kształt realizacji ochrony danych osobowych w Polsce (art. 12 pkt 4–5)²⁹. Swoje zadania GODO wykonuje przy pomocy zastępcy oraz Biura. Nie posiadają oni jednak własnych kompetencji, a działają jedynie z upoważnienia Generalnego Inspektora.

Niewątpliwie słabością polskiej Ustawy o ochronie danych osobowych jest brak możliwości m.in. wniesienia skargi konstytucyjnej, bezpośredniej inicjatywy legislacyjnej czy nakładania wysokich kar finansowych na podmioty łamiące przepisy ustawy.

Zarówno w przypadku Polski, jak i Szwecji prawo do prywatności, a co za tym idzie gwarancje ochrony danych osobowych znajdują swoje umocowanie w przepisach konstytucyjnych. Niemniej jednak – jak podnosi słusznie Marek Ostrowski – współcześnie nadal „nie wiemy, jaki jest właściwie zakres tej prywatności, co to jest życie prywatne, co to jest życie osobiste, co to jest intymność”³⁰. Toteż nie zaskakują pojawiające się konflikty: po pierwsze, pomiędzy ochroną prywatności a dostępem czy nawet prawem do informacji, które niewątpliwie również stanowi zasadnicze prawo, a także konflikty między interesem publicznym a prywatnym. Doniosłe znaczenie z punktu widzenia ich możliwego rozwiązania stanowi wypracowanie przez poszczególne państwa mechanizmów zabezpieczających prawną ochronę prywatności i danych osobowych.

²⁹ Por. M. Sakowska, *Pozycja ustrojowa i zadania Generalnego Inspektora Danych Osobowych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 87–88.

³⁰ M. Ostrowski, *Sfera prywatności – ile o sobie powinniśmy wiedzieć [w:] Prywatność – prawo czy produkt*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 2008, s. 12–13.

Polska w tym zakresie ma dość skąpe doświadczenia nawiązujące głównie do aktów prawnych państw Europy Zachodniej. Szwecja od początku lokowała się na przedzie zmian, nieraz będąc ich inicjatorem. Zestawienie rodzimego i skandynawskiego modelu rozwoju ochrony danych osobowych oraz ich praktyki w omawianej materii uznałam za szczególnie interesujące. Zwłaszcza ze względu na ów pozorny brak zbieżności, pewną biegunowość wypracowywania konkretnych rozwiązań i jak okazuje się – dochodzenia końcowo do stosunkowo podobnych konkluzji i założeń.

Przyrodzone prawo do godności i prywatności oraz podniesienie tych praw do rangi praw fundamentalnych stanowiło dla obu państw punkt wyjściowy. Niemniej jednak społeczeństwo szwedzkie znacznie wcześniej zrozumiało nieadekwatność uregulowań jedynie na gruncie prawa cywilnego i potrzebę ich odrębnej regulacji. Również, co podkreśla Stanisław Sagan³¹, jest ono znacznie lepiej przygotowane do sprostania skokowemu wzrostowi potencjału technik i technologii komputerowej, jako że ich wprowadzenie tradycyjnie zdeterminowane jest przez związki zawodowe, wysuwające na pierwszy plan ochronę i kontrolę prywatności. Kolejnym czynnikiem jest wysoka świadomość swoich praw oraz doświadczenie polityczne obywateli, którzy nie mają oporów przed sporządzaniem wniosków o udostępnienie im wszelakich danych oraz dokumentów. Znajduje to odzwierciedlenie nie tylko w codziennym życiu, ale także w funkcjonowaniu szwedzkich organów administracji publicznej. Pod tym względem społeczeństwo polskie nadal ma wiele zaległości. Wystarczy wziąć pod uwagę powszechną niechęć do składania skarg na naruszenie ochrony danych osobowych oraz stosownych wniosków o ich udostępnienie. Z jednej strony obserwuje się wysoki stan niewiedzy osób, których dane osobowe zostały naruszone, a z drugiej można dostrzec nadgorliwość organów administracji, które pozyskują na wszelki wypadek zgodę na przetwarzanie danych, mimo że przepisy takiej zgody nie wymagają³². Z punktu widzenia Polski potrzeba rozważań prawniczych oraz studiów komparatystycznych w kwestii ochrony danych osobowych jest nadal aktualna.

Warto pamiętać o wadze, jaką ma spełnianie wymogów stawianych przez prawo wspólnotowe. Zgodnie bowiem z opinią Europejskiego Inspektora Ochrony Danych skuteczna ochrona danych osobowych, będąca podstawową wartością leżącą u podstaw unijnych polityk, powinna być traktowana jako warunek ich powodzenia³³.

³¹ Zob. S. Sagan, *Szwedzkie doświadczenia...*, s. 102.

³² Por. Sprawozdanie GODO za 2006 r., s. 14; <http://www.godo.gov.pl/156/>

³³ A. Szerba, *Europejski Inspektor Ochrony Danych – niezależny organ nadzoru* [w:] *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów*, red. G. Goździewicz, M. Szablowska, Toruń 2008, s. 225.

THE EVOLUTION OF PERSONAL DATA PROTECTION BASED ON THE EXAMPLE OF POLAND AND SWEDEN

Summary

The article discusses the origin and development of the idea of personal data protection showing its sources in inherent human dignity and protection of the right to privacy coming from it. In the beginning personal data were protected merely by the institutions of civil law. The turning point comes in the seventies of the twentieth century along with raising the protection of personal data to the statutory issue.

In the article there were shown two ways of development of personal data protection on the example of Sweden and Poland. Sweden as a state which is a part of Nordic tradition of a wide access to information. The first country in the world which parliament issued an act concerning freedom of information – the Act regarding freedom of the press from year 1766 and early passing of the law which comprehensively regulated the issue of data protection. It was compared to the short experience of Poland that only in 1997 passed the appropriate law in the subject matter under discussion. Constitutional and statutory regulations and the institutions serving personal data protection in both countries were collated with each other.

The article was to show the legitimacy of comparative studies in the subject of personal data protection, the development that took place in both countries and the progressing process of unifying the legislation of the European Union which is significantly expressed in the legislation of the Member States.