

## Tajemnica statystyczna różni się od innych tajemnic zawodowych

Naruszanie naszej autonomii informacyjnej i prywatności poprzez żądanie niekoniecznych, choć wygodnych dla władzy, informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który państwo sięga nazbyt chętnie. W ubiegłym roku prokuratorom zdarzało się zwalniać dyrektorów urzędów statystycznych z tajemnicy zawodowej (statystycznej) i żądać kopii sprawozdań statystycznych składanych przez oznaczone w postanowieniach podmioty.

### Pod ustawową ochroną

Co w tym złego? Otóż tajemnica statystyczna jest ważnym elementem złożonego mechanizmu statystyki publicznej, zmierzającego do zgromadzenia wiarygodnych informacji wykorzystywanych później przez liczne podmioty w różnorodnych celach. Przewodną ideą ustawy o statystyce publicznej jest oparcie statystyki na zaufaniu między służbami statystycznymi a respondentami oraz zwrócenie uwagi na społeczny charakter statystyki. Badania mogą dotyczyć niemal każdej dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz występujących w nim zjawisk dających się obserwować i analizować z wykorzystaniem metod statystycznych.

Zapewnieniu jak najwyższej rzetelności danych oraz ochrony respondentów służy ustanowienie tajemnicy statystycznej - art. 10 ustawy. Przepis ten stanowi: "Zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie; dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby; udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych niż podane celów jest zabronione". Ochronie tajemnicy statystycznej służą też inne przepisy ustawy, chroniące dane indywidualne oraz możliwe do powiązania i zidentyfikowania ich z konkretną osobą czy działalnością ekonomiczną, a także wyznaczające kary za naruszenie tajemnicy.

### Dobro publiczne

Na tajemnicę statystyczną powoływali się dyrektorzy urzędów statystycznych, odmawiając przekazania organom wymiaru sprawiedliwości dokumentacji zawierającej objęte nią dane. Tymczasem podstawą prawną żądań kierowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości był art. 180 § 1 k.p.k., umożliwiający sądowi lub prokuratorowi zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej lub zawodowej. Przepis ten odnosi się do dziesiątków obowiązków dyskrekcji, które doczekały się ustawowych regulacji. Praktyka wymiaru sprawiedliwości przyjęła, iż tajemnica statystyczna, którą powszechnie w nauce uważa się za jedną z tajemnic związanych z wykonywaniem zawodu lub funkcji w rozumieniu tego przepisu, może zostać uchylona.

By ocenić, czy taka interpretacja art. 180 § 1 k.p.k. w odniesieniu do tajemnicy statystycznej jest zgodna konstytucją, musimy najpierw zastanowić się nad rolą statystyki publicznej w prawidłowym funkcjonowaniu państwa.

Szczególne zadania statystyki publicznej wyznaczają zasięg informacji, które obywatele i inne podmioty zobowiązani są powierzyć służbom statystycznym w ramach obowiązku statystycznego lub przekazują dobrowolnie, biorąc udział w fakultatywnych badaniach. Statystyka publiczna to nie zabawa biurokratów; jest ona dobrem publicznym. W dzisiejszym szybko zmieniającym się świecie niemal żadna dziedzina naszego życia nie może obyć się bez wiarygodnych informacji.

Prezes GUS ogłasza ok. 40 wskaźników (np. cen, wynagrodzeń, stóp bezrobocia) wykorzystywanych do podejmowania różnych decyzji, np. w sprawach waloryzacji rent i emerytur czy odliczania odpisów na fundusz socjalny zakładów pracy. Na podstawie wskaźników statystycznych opracowywany jest budżet państwa. Ważną rolę odgrywa też w opracowywaniu i monitorowaniu realizacji szeregu programów globalnych. Statystyka publiczna stanowi niezbędny element prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Dla administracji dane statystyczne są podstawą programów rozwoju regionalnego i społecznego, racjonalnego rozmieszczenia środków, bardziej sprawiedliwego rozdziału pomocy społecznej. Wreszcie dostarcza ona informacji szerokim kręgom społeczeństwa, umożliwiając aktywne uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, udział w debatach publicznych na najważniejsze tematy dotyczące życia gospodarczego i społecznego własnego środowiska oraz ocenę skuteczności wywiązywania się państwa i samorządu z przyjętych programów. Program badań statystycznych ustala w rozporządzeniu Rada Ministrów, która także decyduje, w jakim zakresie przekazywanie danych statystycznych przez osoby fizyczne oraz podmioty gospodarcze będzie obowiązkowe.

W kategorii statystycznych danych osób fizycznych mieści się szeroki wachlarz zagadnień, mocno ingerujących w prywatność respondentów. Dotykają one niezwykle wrażliwego obszaru, który jednostka niejednokrotnie stara się chronić przed ujawnieniem. Równie obszerny i zróżnicowany jest katalog statystycznych danych podmiotów gospodarczych.

## **Konflikt dwóch dóbr**

Wysoka ranga statystyki publicznej w organizacji życia społecznego sprawia, iż tajemnica statystyczna różni się od innych tajemnic zawodowych, takich jak notarialna, sędziowska, prokuratorska, adwokacka, radcowska, komornicza, dziennikarska czy lekarska. Przede wszystkim obowiązek statystyczny ustanowiony został niemal wyłącznie w interesie publicznym, a w interesie indywidualnym jedynie pośrednio, o tyle, o ile w interesie każdego obywatela leży sprawne funkcjonowanie państwa. Inaczej jest w przypadku informacji chronionych przez inne tajemnice zawodowe, gdzie chronione informacje są przekazywane przez jednostkę dobrowolnie z jej inicjatywy i w jej interesie. Przykładowo tajemnica adwokacka powstaje dlatego, że jednostka szukając pomocy prawnej, udaje się do profesjonalisty i powierza mu określony zasób informacji.

Tymczasem w wypadku obowiązku statystycznego udostępnienie danych nie wiąże się z żadną bezpośrednią korzyścią dla jednostki. Wręcz przeciwnie, wymaga on poświęcenia znacznej ilości czasu, łącząc się ze znacznym nieraz stopniem uciążliwości. Obowiązek statystyczny często wymusza udostępnianie kompleksowej informacji o niezwykle istotnych dla danego podmiotu, a nie jak w większości innych tajemnic - tylko wąskiego wycinka rzeczywistości. Dlatego ostrożnie trzeba podchodzić do możliwości przełamania tajemnicy statystycznej i wykorzystania chronionych przez nią danych do celów innych niż przewidziane w ustawie o statystyce publicznej.

Wspominany przepis kpie. umożliwiający zwolnienie z tajemnicy statystycznej wydaje mi się w tym kontekście głęboko nie -zgodny z konstytucją. I to na paru poziomach. Po pierwsze w art. 51 czytamy, że: "Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej jednostki. Konstytucyjna zasada proporcjonalności, stosowana gdy chcemy określić ową konieczność, wyraża przekonanie, że stopień ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Potrzeba więc wyważenia dwóch dóbr, których pełna realizacja jest niemożliwa: dobra naruszonego przez podjęte środki działania, a także dobra, którego ochrona jest w konkretnych okolicznościach celem ingerencji państwa. Art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie odnoszącym się do tajemnicy statystycznej zawiera konflikt dwóch dóbr: dobro wymiaru sprawiedliwości skonfrontowane zostaje z potrzebą zapewnienia wiarygodności statystyce publicznej, również będącej dobrem publicznym.

Wykorzystanie danych statystycznych winnych celach niż te, w których zostały one zebrane, godzi w dobro publiczne w postaci zaufania respondentów do organów statystycznych, a tym samym godzi w wiarygodność statystyki, podważając w konsekwencji funkcjonowanie całego systemu statystyki publicznej. Może to spowodować trudne do oszacowania negatywne następstwa dla całego państwa, np. prowadząc do utraty przez statystykę akceptacji społecznej. Bez dobrej, wiarygodnej statystyki i rzetelnej informacji statystycznej nie da się prawidłowo ocenić różnych aspektów rzeczywistości, utrudnione jest podejmowanie trafnych decyzji, problematyczne staje się prognozowanie przyszłości, chwieją się podstawy demokratycznego społeczeństwa informacyjnego itp.

Prokuratorskie wymuszanie złamania tajemnicy statystycznej jest działaniem wybitnie destrukcyjnym, którego negatywnych skutków nie da się odwrócić. Nawet pojedyncze przypadki ujawnienia przez służby statystyczne informacji jednostkowych mogą na długo poderwać zaufanie do tych służb, co przełoży się na pogorszenie jakości danych. Obrazowo przedstawia to Bohdan Wyżnikiewicz. Śledczym mogłoby się wydawać, że mieliby mniej pracy, gdyby mogli zwolnić księży z tajemnicy spowiedzi. Ale po ujawnieniu pierwszego takiego przypadku nie byłoby wielu chętnych do spowiadania się z jakiegokolwiek grzechu. Skutki złamania tajemnicy statystycznej byłyby podobne. Pamiętajmy też, że władze publiczne mają do dyspozycji rozmaite środki gromadzenia i weryfikacji informacji na potrzeby po -stępowania karnego, skuteczne zaś funkcjonowanie tych władz bez rzetelnych i obiektywnych informacji o sytuacji w państwie nie jest możliwe.

Przepis art. 180 § 1 k.p.k. milczy na temat przesłanek zwolnienia z tajemnicy służbowej lub zawodowej, co budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia kryterium "konieczności". Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której organy wymiaru sprawiedliwości zechcą sięgnąć po ten środek mimo istnienia innych dróg dojścia do prawdy. Ponadto w świetle art. 180 § 1 k.p.k. zwolnienie z tajemnicy statystycznej może być stosowane w zasadzie w każdej kategorii spraw, w tym także drobniejszych, co jest rażąco nieadekwatne w zestawieniu z doniosłością objętych tajemnicą danych. Rodzi to również pokusę pójścia na skróty w uzyskiwaniu materiału dowodowego, zwłaszcza że obecne uregulowanie trybu zażaleniewego przy zwalnianiu z tajemnicy statystycznej jest niewystarczające.

## **Pułapka na obywatela**

Drugi oczywisty dla mnie poziom niekonstytucyjności omawianego przepisu wiąże się z konstytucyjną ochroną prywatności (art. 47). W orzecznictwie polskim i strasburskim podkreśla się, że nie ma powodu, aby z pojęcia życia prywatnego wyłączać działalność zawodową i prowadzenie interesów.

Jest wreszcie trzeci poziom, związany z art. 43 konstytucji, zawierający fundamentalną zasadę prawa karnego - domniemania niewinności. Jest to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela wobec władzy w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Podstawowym skutkiem obowiązywania zasady domniemania niewinności jest wymaganie, by ten, kto zarzuca przestępstwo, musiał je udowodnić.

Dlatego oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść.

W sytuacji, gdy prokurator postanawia przedstawić zarzuty, a następnie podejrzany (oskarżony), wypełniając swój obowiązek, przekazuje urzędowi statystycznemu wymagane w odpowiednim formularzu informacje, po czym prokurator lub sąd zwalnia urząd statystyczny z obowiązku zachowania w tajemnicy takich informacji, dochodzi do widocznego naruszenia zakazu samooskarżania. W żadnym razie organy wymiaru sprawiedliwości nie byłyby uprawnione do żądania tych informacji bezpośrednio od podejrzanego (oskarżonego). Bardziej skomplikowana jest sytuacja, gdy ktoś przekazuje urzędowi statystycznemu wymagane informacje, a następnie prokurator wydaje wobec tej osoby postanowienie o przedstawieniu zarzutów, po czym zwalnia się urząd statystyczny z tajemnicy. Wówczas jednostka nie korzysta z gwarancji procesowych, mających rangę konstytucyjną, gdyż postępowanie karne przeciwko niej nie toczy się w żadnej fazie, jednakże wtedy art. 180 § 1 k.p.k. pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 konstytucji. Można sobie wyobrazić sytuację, w której organy ścigania celowo zwlekają z formalnym rozpoczęciem postępowania karnego do momentu złożenia przez daną osobę sprawozdania statystycznego, licząc, że zawarte w nim informacje okażą się pomocne w trakcie dalszych czynności. Ochrona zaufania obywatela do państwa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, gdzie uczciwe wypełnienie formularza sprawozdawczego może skutkować odpowiedzialnością karną w ewentualnym procesie.

Także w przypadku, gdy obowiązek statystyczny dotyczy osób prawnych - spółek z o.o. oraz akcyjnych - żądanie zwolnienia z tajemnicy statystycznej godzi w zakaz samooskarżania, gdy osoba, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne, dysponuje takim pakietem udziałów (akcji), który pozwala jej samodzielnie decydować o funkcjonowaniu spółki.

### **We Wspólnocie**

Zagadnieniom ochrony informacji jednostkowych poświęcają wiele uwagi międzynarodowe regulacje. Wszystkie one wyrażają przekonanie, iż nienaruszalność tajemnicy statystycznej powinna być bezwzględnie przestrzegana w demokratycznym państwie prawnym.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 ustanawia niemal bezwzględną tajemnicę statystyczną w zakresie danych używanych do tworzenia statystyk Wspólnoty. Pamiętajmy więc, że zastosowanie przepisu art. 180 § 1 k.p.k. jest całkowicie niedopuszczalne w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie od obowiązku zachowania w tajemnicy danych używanych do tworzenia statystyk Wspólnoty.

Jak więc wybrnąć z dylematów dotyczących zwalniania z tajemnicy statystycznej? Z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony praw obywateli nie ma innego wyjścia, jak uznać bezwzględny charakter tajemnicy statystycznej z powodów, jakie podano w tych rozważaniach. Nie wolno ośmieszać prawa. Ustawodawca racjonalny nie tworzy statystyki państwowej po to, by podważać podstawy jej rzetelności. Prawo trzeba stosować tak, by było zgodne z konstytucją. Należy też respektować konsekwencje prawne wynikające z członkostwa w Unii i europeizować prawo oraz praktykę polską

Janusz Kochanowski