

PODSTAWOWE ZASADY PRAWNE FUNKCJONOWANIA STATYSTYKI PUBLICZNEJ

Uzyskanie rzetelnej i wiarygodnej informacji statystycznej, odpowiadającej oczekiwaniom jej użytkowników zależy od bardzo wielu czynników. Wymieńmy je począwszy od porozumienia z przedstawicielami użytkowników w sprawie treści badań i zakresu udostępnianych wyników, od zastosowania poprawnej metodologii badania, wykorzystania najbardziej odpowiednich źródeł danych, racjonalnej organizacji badań i zastosowania właściwych technologii informacyjnych na etapie opracowań, właściwego doboru i kwalifikacji pracowników, uzyskania niezbędnych środków na opracowanie i udostępnianie informacji, po zapewnienie służbom statystycznym społecznego zrozumienia i zaufania, zwłaszcza ze strony respondentów przekazujących dane służbom statystycznym itp.

W warunkach pogłębiającej się współpracy międzynarodowej, bardzo ważne z punktu widzenia uzyskiwania wiarygodnej i rzetelnej informacji jest zapewnienie zgodności statystyki polskiej z ogólnie przyjętymi standardami metodologicznymi w dziedzinie jednolitej interpretacji pojęć, stosowania uzgodnionych definicji, klasyfikacji, podstawowych wskaźników, a także przestrzegania podstawowych zasad etycznych obowiązujących pracowników służb statystycznych.

Aby wszystkie czynniki oddziaływały w sposób stabilny na kształt naszej statystyki, założenia i warunki ich stosowania powinny znaleźć odpowiednie umotywowanie w przepisach prawnych.

Odwołując się do przykładu obowiązującej obecnie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹, do takich najważniejszych spraw należą:

- określenie podstawowych zadań i obowiązków polegających na zapewnieniu rzetelnego i obiektywnego informowania wszystkich zainteresowanych użytkowników informacji o sytuacji gospodarczej i społecznej oraz o stanie i zagrożeniach środowiska naturalnego,

¹ Dla podkreślenia społecznego charakteru statystyki jako usługi publicznej, do której równoprawny, równorzędny i równoczesny dostęp mają wszyscy jej użytkownicy, nasz system statystyki w ustawie z 1995 r. nazwano „statystyką publiczną” w odróżnieniu od stosowanych w poprzednich ustawach pojęć „statystyki państwowej” (w latach 1946–1989) lub „statystyki administracyjnej” (od 1919 r.). W większości krajów za granicą używana jest nazwa „statystyka oficjalna”.

- definicja statystyki publicznej oraz jej odróżnienie od innych form badań statystycznych prowadzonych przez organy administracji rządowej, samorządy terytorialne, instytucje naukowe i inne,
- określenie zasad funkcjonowania służb statystyki publicznej oraz nadanie im uprawnień do zbierania danych ze wszystkich dostępnych źródeł, zarówno od respondentów w drodze badań własnych, jak i z systemów oraz dokumentów administracyjnych,
- nadanie służbom statystycznym uprawnień mających na celu skoordynowany rozwój systemów informacyjnych w kraju. Uprawnienia te polegają m. in. na upoważnieniu do prowadzenia ogólnokrajowych rejestrów oraz na wprowadzeniu jednolitych klasyfikacji i nomenklatur obowiązujących nie tylko służby statystyki publicznej, ale również inne służby informacyjne w kraju (Oleński, 1995),
- szczególnie ważną rolę w zapewnieniu rzetelności i wiarygodności statystyki publicznej odgrywa ujęcie w zasadach prawnych bezwzględnego obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej, polegającego na ochronie uzyskiwanych od respondentów w badaniach statystycznych danych jednostkowych (indywidualnych i osobowych). Ochrona ta polega na a) zapewnieniu wykorzystywania tych danych wyłącznie do opracowań i analiz statystycznych oraz b) na zakazie ich udostępniania komukolwiek w formie umożliwiającej identyfikację respondenta przekazującego informację służbom statystycznym.

Z uwagi na występujące ostatnio przypadki podejmowania działań przez niektóre organy administracyjne oraz organy ścigania zmierzających do wymuszenia na służbach statystycznych naruszenia przepisów prawnych ujętych w ustawie o statystyce publicznej, sprawie tej poświęcę szczególną uwagę.

Prawne, etyczne i pragmatyczne podstawy ochrony danych

Dostarczenie użytkownikom statystyki rzetelnych i kompletnych informacji wyników zależy w decydującym stopniu od zapewnienia uzyskiwania od respondentów (osób, gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych, w tym gospodarstw rolnych) kompletnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych według programu ustalonego dla każdego badania.

Aktywny udział respondentów w badaniach statystycznych oraz uzyskiwanie od nich prawdziwych danych może mieć miejsce jedynie w warunkach dokładnego wyjaśnienia celu każdego badania oraz zdobycia pełnego zaufania respondentów do służb statystycznych. Zaufanie to można zdobyć jedynie na podstawie przekonania respondentów, że badanie, w którym respondent ma uczestniczyć jest społecznie celowe, że służby statystyczne dają respondentowi pełne gwarancje, iż **dane przekazane przez nich służbom statystycznym będą wykorzystane wyłącznie do sporządzania zagregowanych informacji i analiz, i dalej, że nie będą one wykorzystywane do żadnych innych celów, które mogłyby wyrządzić jakkolwiek**

szkodę respondentowi oraz, że dane indywidualne i osobowe zawierające cechy pozwalające na identyfikację respondentów, będą pieczołowicie chronione i nie zostaną pod żadnym pozorem nikomu udostępnione.

Jakiegokolwiek, nawet pojedyncze przypadki ujawnienia przez służby statystyczne informacji jednostkowych, mogą na długi czas poderwać zaufanie do tych służb, co natychmiast spowoduje zwiększoną liczbę odmów udziału w badaniach powodujących istotne pogorszenie jakości danych. W tzw. badaniach przymusowych, w których obowiązek udzielania informacji ustalany jest pod groźbą sankcji przewidzianych w odpowiednich przepisach prawnych, spowoduje to zwiększenie liczby odpowiedzi zawierających dane niedokładne lub nierzetelne. Można, dlatego stwierdzić, że **złamanie zakazu udostępniania danych jednostkowych pozwalających na identyfikację podmiotu przekazującego te dane, praktycznie uniemożliwi funkcjonowanie obiektywnej i rzetelnej statystyki publicznej z trudnymi do oszacowania szkodami dla gospodarki i autorytetu instytucji publicznych.**

Fundamentalne znaczenie społecznego zaufania respondentów do służb statystycznych w celu zapewnienia kompletności i wiarygodności informacji wynika z zasadniczych zmian funkcji statystyki w warunkach gospodarki rynkowej i społeczeństwa demokratycznego. Zmiany wprowadzone na przełomie lat 1980. i 1990., które znalazły później wyraz w ustawie z 29 czerwca 1995 r. polegały na znacznym złagodzeniu akcentowania przymusu administracyjnego w wypełnianiu obowiązków na rzecz statystyki oraz na znacznie silniejszym zwróceniu uwagi na społeczny charakter statystyki. Szanując autonomię przedsiębiorstw w dziedzinie ich wewnętrznych systemów informacyjnych i zapewniając zachowanie ładu informacyjnego w państwie poprzez stosowanie jednolitych klasyfikacji i nomenklatur w tej ustawie, nie zamieszczono przepisów dotyczących m. in. obowiązku dostosowania wewnętrznych systemów informacyjnych przedsiębiorstw do realizacji obowiązków sprawozdawczych. Nie zamieszczono również przepisów dotyczących uprawnień służb statystycznych do prowadzenia przez służby statystyczne **kontroli w przedsiębiorstwach w dziedzinie ewidencji i dokumentacji wewnętrznej oraz kontroli rzetelności, prawidłowości i terminowości sprawozdań statystycznych.**

Przepisy nowej ustawy zmierzały do stworzenia systemu statystyki publicznej na **zaufaniu między służbami statystycznymi odpowiedzialnymi za zbieranie i opracowanie informacji, a respondentami**, którzy rozumiejąc potrzeby nowoczesnego systemu informacji, zobowiązują się do dostarczania wiarygodnych i rzetelnych danych o ich działalności w sprawach objętych tematyką badania. GUS i jego służby zostały zobowiązane do zagwarantowania, iż dane przekazywane tym służbom przez respondentów będą wykorzystywane **wyłącznie do opracowania statystycznych zestawień i analiz zbiorczych i nie będą udostępniane nikomu w formie umożliwiającej identyfikację respondentów.**

Projekty przepisów prawnych dotyczących gwarancji zachowania tajemnicy statystycznej mają już długą historię. W Stanach Zjednoczonych wprowadzono je prawie przed 120. laty w celu zachęcenia przedsiębiorstw do przekazywania służbom statystycznym dokładnych danych, zapewniając ich, że dane uzyskane będą wykorzystywane wyłącznie do opracowania informacji zbiorczych oraz, że do tych

danych nie będą mieli dostępu „ich konkurenci, zainteresowani praniem brudów dziennikarze oraz populiści spośród członków Kongresu” (Seltzer, 2005).

Podobne zapewnienia o zakazie ujawniania danych, (choć wyrażone w innej formie) rozszerzono w St. Zjednoczonych na dane osobowe. W proklamacji do narodu wydanej przez Prezydenta Williama Tafta przy okazji spisu ludności 1910 r. podkreślono, że „spis ludności nie ma nic wspólnego z podatkami, ze służbą wojskową, sądownictwem lub egzekwowaniem jakichkolwiek praw narodowościowych, państwowych lub lokalnych. Nikt nie może ponieść jakiegokolwiek szkody z powodu udostępnienia wymaganej w spisie informacji” (Barabba, 1975)

Przepisy dotyczące ochrony danych jednostkowych w polskich przepisach prawnych

W pierwszej, wydanej w Polsce po utworzeniu GUS **ustawie z 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej**, (Dz. U. Nr 85, poz. 464), mimo, iż była ona bardzo krótka, licząca jedynie 8 artykułów, sprawie obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej poświęcono odrębny artykuł (art. 4), który stwierdza wyraźnie, że: „Zeznania, poczynione na podstawie obowiązku, nałożonego w myśl art. 2, mogą być używane tylko do celów statystycznych i nie mogą być udzielane władzom publicznym, ani też osobom prywatnym w innym celu. Za ścisłe przestrzeganie tego przepisu odpowiadają osobiście funkcjonariusze biorący udział w dochodzeniu”.

Podobne sformułowanie obowiązku ochrony danych jednostkowych zbieranych w formie badań statystycznych zawiera **dekret z 31 lipca 1946 r. o organizacji statystyki państwowej i o Głównym Urzędzie Statystycznym**, (Dz. U. Nr 41, poz. 239). Art. 12 tego dekretu ustalał, że: „Zeznania indywidualne uzyskane w wyniku spisów powszechnych i innych badań statystycznych, wymagających składania zeznań przez prywatne osoby i instytucje, mogą być używane wyłącznie do zestawień statystycznych. Dane te nie mogą być udzielane ani władzom publicznym ani też instytucjom i osobom prywatnym w innym celu. Za ścisłe przestrzeganie tego przepisu osobiście odpowiadają osoby, biorące udział w badaniu statystycznym”.

Kolejna ustawa, z 15 lutego 1962 r. o organizacji statystyki państwowej (Dz. U. Nr 10, poz. 47.) w art. 17 stwierdzała, że „Wykorzystywanie informacji i zeznań indywidualnych, uzyskanych w wyniku spisów powszechnych i innych badań statystycznych, dla celów innych niż dla zestawień statystycznych jest zabronione”, a art. 18 określał sankcje za naruszenie tego przepisu.

Identyczny zapis zawierał art. 24 ustawy z 26 lutego 1982 r. o statystyce państwowej, (Dz. U. Nr 7, poz. 58 r.).

Istotne i niestety niekorzystne, zmiany w sformułowaniu obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej wprowadziła ustawa z 24 maja 1989 r. o zmianie ustawy o statystyce państwowej (Dz. U. Nr 32, poz. 171). Zmieniła ona m.in. treść dwóch artykułów ustawy z 1982 r. w taki sposób, że ograniczyła zakaz wykorzystywania

danych indywidualnych do innych celów niż zastosowania statystyczne wyłącznie do osób fizycznych oraz zezwoliła na udostępnianie informacji jednostkowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą organom władzy, administracji i kontroli państwowej. Oto treść tych zmian, Art. 24: „Wykorzystywanie informacji i zeznań indywidualnych o osobach fizycznych, (podkr. T. W.), uzyskanych w wyniku spisów powszechnych i innych badań statystycznych, dla celów innych niż dla zestawień statystycznych jest zabronione”. Art. 25.1: „Publikowanie wyników badań statystycznych oraz udostępnianie informacji statystycznych podlegają ograniczeniom wynikającym z ochrony sfery praw osobistych obywateli oraz ochrony tajemnicy państwowej, produkcyjnej lub handlowej i 25.2: „Informacje jednostkowe o osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz o działalności gospodarczej osób fizycznych, zawierających dane objęte tajemnicą produkcyjną lub handlową, mogą być udostępniane wyłącznie organom władzy, administracji i kontroli państwowej, a na ich publikowanie jest wymagana zgoda podmiotu, którego dotyczy” (podkr. T. W.).

Przytoczone zapisy były jawnie sprzeczne ze standardami obowiązującymi w statystyce w krajach demokratycznych². Na szczęście, obowiązywały one stosunkowo krótko, bowiem już ustawa o statystyce publicznej, opracowana w nowych warunkach społeczno-gospodarczych, przyjęta 29 czerwca 1995 r. (Dz. U. Nr 88 poz. 439), wprowadziła w tej sprawie jednoznaczne uregulowania, zgodne z zaleceniami organizacji międzynarodowych oraz ze standardami obowiązującymi w krajach demokratycznych. W ustawie tej przepisy dotyczące obowiązków ochrony danych jednostkowych ujęte są w kilku artykułach.

Art. 10 określa, iż „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 (tajemnica statystyczna)”.

Art. 12 nakłada na pracowników służb statystycznych szczególne obowiązki przestrzegania tajemnicy statystycznej: „Pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankierzy statystyczni oraz inne osoby wykonujące czynności w imieniu i na rzecz statystyki publicznej, mający bezpośredni dostęp do danych indywidualnych i danych osobowych, są obowiązani do bezwzględnego przestrzegania tajemnicy statystycznej i mogą być dopuszczeni do wykonywania tych czynności po złożeniu w urzędzie statystycznym albo innej jednostce organizacyjnej służb statystyki publicznej pisemnego przyrzeczenia”.

² Zmiany odzwierciedlały ówczesne zadania statystyki jako instrumentu kontroli realizacji planów gospodarczych. Nie spowodowały one na szczęście istotniejszych reperkusji ze strony jednostek gospodarczych, prawdopodobnie ze względu na to, że w przeważającej większości stanowiły one własność państwową. Niemniej jednak, rozwiązanie to stanowiło poważny krok wstecz, nawet w stosunku do dekretu z 31 lipca, 1946 r. o organizacji statystyki państwowej i o GUS.

Art. 38: „1. Nie mogą być publikowane ani udostępniane dane jednostkowe uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej. 2. Nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej informacje statystyczne możliwe do powiązania i zidentyfikowania ich z konkretną osobą oraz dane indywidualne, charakteryzujące wyniki ekonomiczne działalności podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą, w szczególności, jeżeli na daną agregację składa się mniej niż trzy podmioty lub udział jednego podmiotu w określonym zestawieniu jest większy niż trzy czwarte całości”.

Art., 39: „Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zapewnia przechowywanie zgromadzonych danych statystycznych gwarantujące przestrzeganie tajemnicy statystycznej”.

Art., 54: „Kto narusza tajemnicę statystyczną, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Ochrona danych jednostkowych w przepisach prawnych zagranicą

Polską ustawę z 1995 r. opracowano, wykorzystując zalecenia organizacji międzynarodowych oraz rozwiązania prawne stosowane w urzędach statystycznych krajów Unii Europejskiej (UE) oraz w niektórych innych państwach. Z tego względu przyjęte rozwiązania prawne w naszej ustawie, w szczególności dotyczące ochrony danych, są zgodne z podobnymi przepisami obowiązującymi w tych krajach. Niemniej jednak, w niektórych szczegółowych elementach różnią się one od zapisów polskiej ustawy. Warto, więc je zasygnalizować do ewentualnego rozwiązania w przypadku podjęcia prac nad przygotowaniem nowej wersji ustawy, uwzględniającej aktualną sytuację i zadania statystyki.

W ustawie o statystyce Niderlandów (Statistics Netherlands Act, 2003), w sekcji 37, stwierdza się, że dane uzyskane przy realizacji badań statystycznych mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów statystycznych. Dane te nie mogą być udostępniane nikomu poza osobami wykonującymi obowiązki, wobec Urzędu Statystycznego. Dane te mogą być publikowane w taki sposób, aby z ich treści nie można było uzyskać informacji pozwalającej na zidentyfikowanie osoby, gospodarstwa domowego, firmy lub instytucji, z wyjątkiem przypadków danych odnoszących się do przedsiębiorstwa lub instytucji, w stosunku do których, istnieją uzasadnione przesłanki, że przedsiębiorstwo to lub instytucja nie będzie miała żadnych obiekcji w tej sprawie. W sekcji 38 ustawa zobowiązuje dyrektora generalnego (prezesa) Urzędu do podjęcia wszelkich technicznych i organizacyjnych kroków dla ochrony danych przed utratą lub uszkodzeniem oraz zapobieżenia nieuprawnionego dostępu do tych danych. Sekcja 41 upoważnia dyrektora generalnego do udostępnienia danych do celów naukowych z zagwarantowaniem pełnego bezpieczeństwa podmiotu, którego dane dotyczą oraz wykorzystywania danych wyłącznie do celów wskazanych w prośbie w sprawie udostępnienia tych danych.

Ustawa o statystyce RFN (Federal Republik of Germany, 2008), w artykule 16, zatytułowanym "Confidentiality" ustala, że dane indywidualne dotyczące warunków osobistych lub sytuacji materialnej przekazane służbom statystyki federalnej nie mogą być ujawnione przez pracowników tych służb z wyjątkiem przypadków określonych w szczególnych przepisach prawnych lub w przypadku pisemnej zgody respondenta, jak również w przypadku, gdy dane można uzyskać ze źródeł ogólnie dostępnych, jeśli dotyczą one agencji publicznych lub nie mogą być zidentyfikowane z podmiotem, jeśli dotyczą danych indywidualnych innych podmiotów. Art. 21 wprowadza również zakaz łączenia danych indywidualnych pochodzących ze statystyki federalnej z innymi informacjami w celu identyfikacji osób, przedsiębiorstw, zakładów lub jednostek lokalnych w celach innych niż statystyczne. Za złamanie tego zakazu grozi kara do 1 roku więzienia lub kara pieniężna (art. 22).

We Francji, obowiązki dotyczące koordynacji i ochrony danych w statystyce reguluje ustawa z 7 czerwca 1951 r. (Act on legal obligation, 1951). Artykuł 6, powołując się na przepisy artykułów Kodeksu Postępowania Karnego ustala, że dane osobowe, zawarte w kwestionariuszach, dotyczące życia prywatnego i rodzinnego, nie mogą być pod żadnym pozorem udostępnione przez jednostkę, która prowadziła badanie, przed upływem 100 lat od daty przeprowadzenia badania. Indywidualne dane o charakterze ekonomicznym lub finansowym, zawarte w kwestionariuszach badania, nie mogą być udostępnione przed upływem 30 lat od przeprowadzenia badania. Wyjątkiem od tej zasady może być decyzja władzy administracyjnej, podjęta z uwzględnieniem opinii Komitetu do spraw Tajemnicy Statystycznej³. Informacje, o których mowa, w żadnym przypadku nie mogą być wykorzystywane do celów dochodzeń finansowych lub do represji gospodarczych. Pracownicy zatrudnieni przy prowadzeniu badań zobowiązani są przestrzegać tajemnicy zawodowej pod groźbą kary przewidzianej w odpowiednich artykułach kodeksu karnego.

Ustawa o statystyce Finlandii (Finland, 2004), w sekcji 13 dotyczącej udostępniania danych stwierdza się, że dane indywidualne mogą być udostępniane wyłącznie na warunkach określonych w ustawie lub po wyrażeniu zgody podmiotu, którego dane dotyczą. Dane nie mogą być wykorzystywane do celów dochodzeniowo-śledczych, do inwigilacji, innych postępowań prawnych, podejmowania decyzji administracyjnych lub innych czynności dotyczących osób indywidualnych, przedsiębiorstw, korporacji lub fundacji.

³ Ta sama ustawa decyduje o utworzeniu dekretem Rady Państwa Komitetu do spraw Tajemnicy Statystycznej. Pełni on rolę doradczą w sprawach rozpatrywanych wniosków o udostępnienie danych jednostkowych dotyczących działalności gospodarczej i finansowej jednostek prawnych sektora publicznego i prywatnego oraz działalności zawodowej indywidualnych przedsiębiorców. W skład Komitetu wchodzi m. in. przedstawiciele Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Osoby lub organizacje, które uzyskały pozytywną decyzję ministerialną, podjęta za zgodą Komitetu nie mają prawa udostępnić danych komukolwiek. Wszelkie naruszenia tego przepisu podlegają karom przewidzianym w kodeksie karnym. Tego rodzaju rozwiązanie prawne, nie stosowane w innych krajach, wiąże się zapewne z faktem, że we Francji system statystyki oficjalnej pracuje według wariantu zdecentralizowanego, polegającego na tym, że znaczną część badań statystycznych prowadzą służby resortowe, a INSEE (Narodowy Instytut Badań Statystyczno-Ekonomicznych) spełnia w stosunku do tych badań funkcje koordynacyjne.

Godnym odnotowania jest fakt, iż w przepisach prawnych UE pojęcie „tajemnicy statystycznej” (Statistical confidentiality) definiowane jest kilkakrotnie, natomiast w żadnym z analizowanych przykładów krajowych ustaw o statystyce nie znalazłem sformułowań definiujących to pojęcie, tak jak to ma miejsce w art. 10 naszej ustawy o statystyce publicznej. W analizowanych tekstach ustaw zagranicznych występują jedynie sformułowania zakazujące bezwzględnie ujawniania danych jednostkowych oraz wykorzystywania ich do celów innych niż analizy statystyczne, a zwłaszcza do celów śledczych, podatkowych, do podejmowania decyzji administracyjnych itp. Zastanawiam się, czy zamieszczenie w naszej ustawie kategorii prawnej „tajemnica statystyczna” nie zostało wykorzystane jako jeden z powodów sformułowania stanowiska prokuratury zaliczającego tajemnicę statystyczną do stosowanego w ustawodawstwie polskim jednego z ponad 30 rodzajów tajemnicy służbowej oraz tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. W ten sposób odniesiono ją do tej kategorii tajemnicy, z obowiązku zachowania której, mogą zwolnić organy prokuratury, powołując się na przepisy kodeksu postępowania karnego.

Niezależnie od wątpliwości, czy zasadne jest zastosowanie wspomnianego przepisu w odniesieniu do obowiązku ochrony informacji przekazywanych służbom statystycznym przez respondentów wobec składanych publicznie przez te służby przyrzeczeń i zobowiązań, że informacje te nie będą nikomu udostępnione i że będą wykorzystane wyłącznie do opracowań i analiz, uważam, że instytucje żądające wydania jednostkowych dokumentów badań statystycznych powinny brać pod uwagę nie tylko potencjalne (i najczęściej wątpliwe) korzyści wynikające z zapoznania się z nimi, ale również i szkody, jakie może to spowodować dla rzetelności i wiarygodności statystyki publicznej. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że ujawnienie faktów udostępnienia przez służby statystyczne dokumentów badań statystycznych, przekazanych im w dobrej wierze przez respondentów, podważałoby celowości kontynuowania szeregu tematów badawczych.

Ochrona danych jednostkowych w przepisach i zaleceniach międzynarodowych

Międzynarodowe przepisy prawne regulujące funkcjonowanie systemów oficjalnej statystyki zagadnieniom ochrony informacji jednostkowych poświęcają bardzo wiele uwagi. Przepisy te opracowane były z myślą o zapewnieniu wiarygodnych i rzetelnych danych w układach porównywalnych w skali międzynarodowej. **Chodzi w nich zarówno o ochronę interesów podmiotów przekazujących w dobrej wierze służbom statystycznym dane o swojej działalności, jak i o stworzenie atmosfery zaufania tych podmiotów do służb statystycznych. Atmosfera ta stanowi niezbędny warunek istnienia wiarygodnej i rzetelnej statystyki.** Z ważniejszych dokumentów międzynarodowych regulujących obowiązki służb statystycznych w dziedzinie bezwzględnej ochrony danych jednostkowych wymienić należy zwłaszcza:

1) **Konwencję nr 108 Rady Europy** o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych⁴. Zawiera ona ogólne zasady ochrony danych osobowych odnoszące się do różnych dziedzin: medycyny, ubezpieczeń społecznych, bankowości, zatrudnienia, reklamy, statystyki, telekomunikacji, policji itd. Ich wprowadzanie w życie odbywa się na podstawie rekomendacji dziedzinowych pod adresem rządów opracowywanych przez grupy projektowe pod egidą Komitetu Konsultacyjnego Rady Europy. Zasady ochrony danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych dla celów statystycznych sformułowane zostały w **Rekomendacji przyjętej we wrześniu 1997 r.**⁵. Rekomendacja podkreśla konieczność przestrzegania obowiązku poszanowania prywatności osób przy prowadzeniu wszelkich badań wymagających wykorzystania danych osobowych. Podkreśla również, że dane gromadzone i przetwarzane dla celów statystycznych muszą służyć wyłącznie do tych celów. Nie mogą być wykorzystywane do innych celów, niż określono to w celach badania. W szczególności, nie mogą być wykorzystywane do podejmowania decyzji lub kroków wobec osób, których dane dotyczą ani do kompletowania lub poprawiania zbiorów, których dane są przetwarzane do celów innych niż statystyczne (podkr. T. W.).⁶

2) **Deklarację w sprawie etyki zawodowej statystyków** przyjętą w 1985 r. przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Instytutu Statystycznego⁷. W Deklaracji podkreśla się, że prowadząc badania, statystycy muszą mieć świadomość, że niemal każde badanie wiąże się z określoną uciążliwością dla jednostek wyznaczonych lub wybranych losowo do badań (osób, gospodarstw domowych, jednostek prowadzących działalność gospodarczą, instytucji). Stopień tej uciążliwości może być różny. Różne też mogą być odczucia i reakcje poszczególnych jednostek. Niektóre rodzaje pytań objętych programem badań mogą wywoływać negatywne reakcje respondentów oraz niechęć udzielania na nie odpowiedzi. Część danych o badanych jednostkach statystycy mogą uzyskiwać z różnych innych źródeł bez wiedzy i zgody zainteresowanych podmiotów. Aby ograniczyć uciążliwości związane ze zbieraniem danych od badanych jednostek statystycy powinni rozszerzać wykorzystywanie da-

⁴ Podpisana w Strasburgu 28 stycznia 1981 r., weszła w życie 1 października 1985 r.. Polska podpisała Konwencję w 1999 r. i ratyfikowała ją 24 maja 2002, co stanowiło warunek wstąpienia do UE.

⁵ Rada Europy, Komitet Ministrów, Rekomendacja Nr R (97) 18, Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych dla celów statystycznych, przyjęta przez Komitet Ministrów 30 września 1997 r. w czasie 602 spotkania Ministrów Delegatów.

⁶ Warto przy tej okazji wyjaśnić, że w pełni dopuszczalne i legalne jest przetwarzanie dla celów statystycznych danych, które początkowo zostały zebrane dla innych niż statystyczne celów. Dotyczy to, przykładowo, wykorzystywanych przez służby statystyczne danych administracyjnych. Muszą być jedynie zachowane odpowiednie gwarancje, że dane te będą odpowiednio chronione oraz nie zostaną użyte do podejmowania decyzji wobec osób lub innych podmiotów, których dane te dotyczą..

⁷ Międzynarodowy Instytut Statystyczny (MIS) utworzony w 1885 r. jest jednym z najstarszych na świecie towarzystw naukowych zrzeszających wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki statystycznej. Instytut liczy obecnie ponad 2000 członków wybieranych, reprezentujących 133 krajów. Łącznie z członkami wyspecjalizowanych sekcji tematycznych liczba członków MIS wynosi ok. 5000 osób rekrutujących się ze 156 krajów.

nych ze źródeł administracyjnych. Pamiętać trzeba w każdym przypadku o konieczności zapewnienia ochrony danych indywidualnych i wykorzystywania zebranych danych wyłącznie do celów analityczno-statystycznych, a nie do celów administracyjnych. Szczególnie mocno "Deklaracja" akcentuje obowiązek ochrony danych indywidualnych zebranych w toku badań statystycznych oraz zakaz ich udostępniania komukolwiek i w jakiegokolwiek formie. Zobowiązuje ona statystyków nie tylko do skutecznej ochrony i do nie udostępniania danych indywidualnych, ale i do podejmowania właściwych środków zapobiegających bezpośredniemu lub pośredniemu ujawnieniu takich danych (punkt 4.6 "Deklaracji").

3) **Podstawowe zasady statystyki oficjalnej** przyjęte na 47. sesji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ 15 kwietnia 1992 r. jako dokument regulujący zasady działalności służb statystycznych na obszarze EKG. Dokument ten, po jego rozpatrzeniu przez Komitet Statystyczny Komisji Ekonomiczno-Społecznej ds. Azji i Pacyfiku oraz przez Wspólną Konferencję Afrykańskich Planistów, Statystyków i Demografów został uznany jako dokument mający uniwersalne znaczenie. Stworzyło to podstawę do jego przyjęcia przez Komisję Statystyczną i Radę Ekonomiczną i Społeczną ONZ, 15 kwietnia 1994 r. w charakterze oficjalnego dokumentu Narodów Zjednoczonych. „Podstawowe zasady” stanowią swojego rodzaju dekalog statystyczny. Zawierają one bowiem, 10 „przykazań”, których powinny przestrzegać służby statystyczne każdego kraju. Jedną z zasad, mającą szczególne znaczenie dla skutecznej ochrony danych jednostkowych, a mianowicie **zasada 6**, stwierdza, że „**Dane indywidualne zbierane przez organy statystyczne do opracowań zbiorczych dotyczące zarówno osób fizycznych, jak i prawnych są ściśle poufne i mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów statystycznych**”⁸.

Przepisy prawne UE w sprawie wykorzystania i ochrony danych jednostkowych

Należy tu wymienić, przede wszystkim, **Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej** stanowiącą zbiór fundamentalnych praw człowieka. Ma ona formę uroczystej proklamacji. W art. 7 Karty podkreśla się prawo każdej osoby do poszanowania swojego prywatnego i rodzinnego życia, mieszkania i kontaktów. Art. 8 Karty gwarantuje prawo do ochrony danych osobowych. Dane te mogą być przedmio-

⁸ Jak wynika z dyskusji na Konferencji Okrągłego Stołu poświęconej omówieniu problemów związanych z wdrożeniem „Podstawowych zasad”, zorganizowanej we wrześniu 1993 r. przez GUS pod egidą Komisji Statystycznej ONZ, Europejskiej Komisji Gospodarczej i Eurostatu, przepisy prawne regulujące zasady funkcjonowania oficjalnej statystyki we wszystkich krajach zapewniają pełną ochronę danych jednostkowych. W szczególności nie dają prawa dostępu do indywidualnych danych statystycznych organom ścigania i władzom podatkowym.

tem opracowania w sposób uczciwy, do wyraźnie określonych celów i na podstawie zgody zainteresowanej osoby lub na innych zasadach określonych w prawie⁹.

W sposób bezpośredni do statystyki odnosi się szereg przepisów przyjętych w trybie rozporządzeń Rady, Parlamentu i Rady lub rozporządzeń Komisji Europejskiej. Przepisy te należą do tzw. kategorii „hard law”, a więc prawa obowiązującego bezpośrednio wszystkie kraje należące do Unii. Z tej grupy aktów prawnych należy wskazać m. in.:

- **Rozporządzenie Rady (WE) Nr 322/97 z 17 lutego 1997 w sprawie statystyki Wspólnoty** (Council Regulation, 1997). Akt ten w punkcie 13) preambuły stwierdza: „Istotna jest ochrona poufnych informacji, które krajowe i wspólnotowe władze statystyczne muszą zebrać w celu tworzenia statystyk Wspólnoty. Jest to niezbędne w celu zdobycia i utrzymania zaufania osób przekazujących te informacje; poufność danych statystycznych musi podlegać tym samym zasadom we wszystkich państwach członkowskich (podkr. T. W.). **Art. 10** definiuje pojęcie poufności jako „ochronę danych jednostkowych, uzyskanych bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych, przed naruszeniem prawa do poufności. Rozumie się przez to zapobieganie wykorzystaniu uzyskanych danych w celach innych niż statystyczne oraz ich bezprawnemu ujawnieniu”. **Art. 13** stwierdza, że „Dane używane przez władze krajowe i władze Wspólnoty do tworzenia statystyk Wspólnoty uznaje się za poufne, gdy umożliwiają one bezpośrednią lub pośrednią identyfikację jednostek statystycznych, co skutkuje ujawnieniem ich informacji indywidualnych. Aby określić, czy możliwa jest identyfikacja danej jednostki statystycznej, należy wziąć pod uwagę wszystkie przewidywalne środki, które mogą być użyte przez strony trzecie do jej zidentyfikowania. **Art. 15** ustala, że „Poufne dane uzyskane wyłącznie do celów tworzenia statystyk Wspólnoty wykorzystuje się wyłącznie do celów statystycznych przez władze krajowe i władze Wspólnoty chyba, że respondenci wyrażą jednoznaczną zgodę na użycie tych danych do innych celów”.
- **Kodeks postępowania w statystyce europejskiej**, przyjęty w lutym 2005 r. przez Komitet do spraw Programu Statystycznego¹⁰ formułuje zasady niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych or-

⁹ Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalono 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei oraz powtórnie z poprawkami – na szczycie w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Karta powinna zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem, że Traktat w Lizbonie ratyfikują wszystkie państwa członkowskie UE. Wobec negatywnego wyniku referendum w Irlandii, sytuacja prawna Karty nie jest jasna. Rządy W. Brytanii i Polski ograniczyły dla swoich obywateli ochronę prawną Karty w przyjętym dodatkowym protokole. Ograniczenia te nie dotyczą przepisów odnoszących się do ochrony informacji osobowych.

¹⁰ Komitet do spraw Programu Statystycznego (Statistical Programme Committee – SPC) składa się z szefów urzędów statystycznych krajów UE. Pracuje pod przewodnictwem Eurostatu. Przedmiotem zainteresowania SPC są wszystkie najważniejsze sprawy rozwoju statystyki europejskiej, w tym ocena rocznych i wieloletnich programów badań, wspólne klasyfikacje, harmonizacja badań statystycznych itp.

ganów statystycznych. Wśród 15 najważniejszych zasad, które obowiązują organy Wspólnoty i kraje członkowskie, zasada nr 5 „Poufność statystyki” podkreśla, iż **„Należy bezwzględnie zagwarantować: poufność dostawców danych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, organów administracji oraz innych respondentów), poufność informacji przez nich udzielanych oraz ich wykorzystanie wyłącznie do celów statystycznych”¹¹.**

Do oceny prawidłowości wprowadzenia w życie każdej z 15 zasad, kodeks wyodrębnia szereg wskaźników, według których dokonywana jest analiza, czy realizacja poszczególnych zasad przez służby statystyczne krajów traktowana jest z należytą sumiennością i rzetelnością. Ocena realizacji zasady 5 dokonywana jest według następujących 6 wskaźników: 1) Czy zachowanie tajemnicy statystycznej ma gwarancje prawne? 2) Czy personel służb statystycznych w momencie przyjmowania do pracy podpisuje zobowiązanie do zachowania tajemnicy? 3) Czy w przepisach prawnych przewidziano wystarczające sankcje za naruszenie tajemnicy statystycznej? 4) Czy istnieją instrukcje i wytyczne w sprawie ochrony tajemnicy statystycznej w trakcie gromadzenia i przetwarzania danych. Czy wytyczne są dostępne? 5) Jakie są zabezpieczenia fizyczne i technologiczne ochrony bezpieczeństwa i integracji baz danych statystycznych? 6) Czy istnieją wyraźne przepisy dotyczące użytkowników zewnętrznych mających dostęp do danych jednostkowych do celów naukowych?

W celu jednolitego podejścia we wszystkich krajach UE do realizacji zasad przyjętych w Kodeksie, Eurostat prowadzi szeroko zakrojone prace instruktażowe i kontrolne. W ramach prac kontrolnych organizowane są w poszczególnych krajach tzw. przeglądy partnerskie (peer reviews), w toku których poddawana jest szczegółowej analizie działalność krajowych urzędów statystycznych ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację 15 zasad sformułowanych w Kodeksie. W GUS taki przegląd partnerski został przeprowadzony w kwietniu 2007 r. Wśród spraw odnoszących się do realizacji przez statystyków polskich przepisów kodeksu, szczegółowej analizie poddano przestrzeganie zasad ochrony tajemnicy statystycznej według wymienionych 6 wskaźników. Wyniki oceny były bardzo dobre.

Trzeba też zaznaczyć, że istnieje projekt nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Statystyki Europejskiej (Proposal, 2008), znajdujący się obecnie w trakcie dyskusji w Parlamencie, który ma uwzględnić zmiany, jakie zaszły w działalności Unii w okresie ostatnich 10 lat i zastąpić m. in. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 322/97. W części dotyczącej ochrony danych jednostkowych w art. 20 projekt stwierdza wyraźnie, że informacje poufne zbierane przez urzędy statystyczne w celu opracowania statystyki europejskiej, podlegają ochronie w celu zdobycia i utrzymania zaufania podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie tych informacji. Ochrona poufności danych podlega identycznym zasadom we wszystkich krajach członkowskich. (podkr. T. W.). Rozwinięciem tego

¹¹ Na znaczenie tego kodeksu dla zapewnienia jakości i rzetelności informacji statystycznej oraz konieczność jego przestrzegania zwraca uwagę Komunikat z dnia 25 maja 2005 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych.

ustalenia jest zapis art. 21 ustalający, że „W tym celu istnieje konieczność określenia wspólnych zasad i wytycznych zapewniających poufność danych wykorzystywanych do opracowania statystyki europejskiej oraz dostępu do tych danych z uwzględnieniem rozwoju technologicznego i wymagań użytkowników w społeczeństwie demokratycznym”. Projekt ten zawiera również artykuł zatytułowany „Naruszenie tajemnicy statystycznej” (art 26), ustalający, że „kraje członkowskie zobowiązane są do podejmowania właściwych środków zapobiegających i podejmujących sankcje wobec jakichkolwiek naruszeń tajemnicy statystycznej”.

Prawne podstawy udostępniania danych jednostkowych do badań i analiz naukowych

Jednostkowe dane zgromadzone w wyniku badań statystycznych są niezwykle cennym materiałem do prowadzenia pogłębionych opracowań i analiz statystycznych. Znaczną część tych prac wykonują same służby statystyczne stosownie do przyjętego w programach badań zakresu analiz, opracowań zbiorczych i publikacji. Prócz tego istnieje jednak cały szereg możliwości prowadzenia bardziej szczegółowych analiz, których służby statystyczne z różnych względów nie są w stanie realizować. Prowadzenia ich, mogłyby się podjąć jednostki naukowe, pod warunkiem uzyskania dostępu do danych jednostkowych w tych przypadkach, gdy dane zagregowane nie dają podstawy do prowadzenia takich analiz.

Zdając sobie sprawę z ogromnego bogactwa informacji nagromadzonych w zbiorach jednostkowych danych, które mogą być wykorzystane do pogłębienia wiedzy o procesach gospodarczych i społecznych, służby statystyczne poszukują rozwiązania, które pozwoliłyby zaspokoić postulaty pracowników nauki, a które jednocześnie nie byłyby sprzeczne z ciążącymi na statystykach obowiązkami ochrony danych jednostkowych.

Ułatwienie możliwości korzystania przez pracowników naukowych z danych jednostkowych do prowadzenia przez nich analiz, sprzyjałoby również ożywieniu kontaktów pracowników służb statystycznych z pracownikami naukowymi wyższych uczelni i innych placówek naukowych. Wyniki analiz mogłyby być zapewne wykorzystywane do wzbogacenia i rozszerzenia programu prac analitycznych w służbach statystyki publicznej.

Sprawie poszukiwania porozumienia międzynarodowego dotyczącego usprawnienia dostępu pracowników naukowych do danych jednostkowych pochodzących z badań statystycznych poświęcony jest m. in. obszerny dokument przyjęty przez Konferencję Statystyków Europejskich (Managing, 2007). Dokument ten, opracowany w wyniku trwającej kilka lat dyskusji w gronie statystyków-praktyków oraz pracowników naukowych korzystających z dorobku statystyki oficjalnej akcentuje potrzebę poszukiwania sposobów ułatwienia dostępu do danych jednostkowych bez naruszenia obowiązujących zasad ochrony danych, w tym zwłaszcza punktu 6. Podstawowych Zasad Statystyki Oficjalnej.

Sprawę korzystania z danych jednostkowych do opracowań i analiz wykonywanych przez placówki naukowo-badawcze regulują również przepisy UE.

Rozporządzenie Komisji Nr 831/2002 (Commission Regulation, 2002) określa zasady, według których jednostki naukowo badawcze mogą starać się o uzyskanie dostępu do danych gromadzonych przez Eurostat. Rozporządzenie określa również rodzaje badań, z których dane jednostkowe mogą być udostępniane. Jeśli jednostka spełnia warunki określone w rozporządzeniu, dane udostępniane są na podstawie indywidualnej umowy określającej warunki dostępu, zobowiązania do przestrzegania tajemnicy statystycznej oraz sankcje za jej naruszenie.

Zgodnie z rozporządzeniem, jednostka która uzyskała uprawnienie do korzystania z danych poufnych, może z nich korzystać w wydzielonych pomieszczeniach Eurostatu pod ścisłą kontrolą pracownika, który zobowiązany jest m. in. sprawdzić, czy otrzymane wyniki nie stwarzają niebezpieczeństwa ujawnienia danych podlegających ochronie. Udostępnienie danych poza pomieszczenie Eurostatu może dotyczyć wyłącznie tzw. „danych zanonimizowanych”, czyli pozbawionych wszelkich cech pozwalających na identyfikację podmiotu, którego dane dotyczą.

Z prawa dostępu do danych jednostkowych na podstawie rozporządzenia 831 korzysta obecnie ok. 20 jednostek naukowo-badawczych. Nie ma wśród nich placówek polskich.

Zasady udostępniania danych jednostkowych ośrodkom naukowym w Polsce reguluje zarządzenie wewnętrzne prezesa GUS z 6 marca 2007 r. Zarządzenie ustala (punkt 6.3.3), że w przypadku badań naukowych dla których realizacji niezbędne są zbiory danych jednostkowych dopuszcza się udostępnienie takich danych uniwersytetom i innym instytucjom szkolnictwa wyższego oraz organizacjom i instytucjom prowadzącym badania naukowe. Udostępniane mogą być wyłącznie dane nieidentyfikowalne, z wyłączeniem danych charakteryzujących sytuację finansowo-ekonomiczną podmiotów

Zamawiający dane ośrodek naukowy powinien szczegółowo określić cele badawcze oraz zobowiązać się do wykorzystania uzyskanych danych wyłącznie do realizacji zadań wynikających z tych celów oraz do nieprzekazywania ich osobom trzecim. Warunki udostępnienia oraz obowiązki i środki zapewniające zachowanie poufności danych oraz ewentualne sankcje za złamanie tych zobowiązań określone są w umowie zawartej przez GUS z ośrodkiem naukowym.

Podsumowanie i wnioski

Obowiązujące obecnie przepisy prawne dotyczące statystyki publicznej, w szczególności ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, wraz z późniejszymi zmianami, opracowana z myślą o funkcjonowaniu systemu informacji statycznej w warunkach gospodarki rynkowej i demokratycznego społeczeństwa i wykorzystująca dorobek prawny organizacji międzynarodowych oraz krajów przodujących w dziedzinie statystyki, odegrały bardzo istotną rolę w przekształceniu naszej statystyki w nowoczesne narzędzie poznania rzeczywistości społecznej

i ekonomicznej kraju. Służy ono za podstawę podejmowania strategicznych decyzji dotyczących rozwoju kraju, stwarzając podstawy faktograficzne do debat publicznych oraz do wsparcia badań naukowych w dziedzinie ekonomii, demografii, socjologii i innych nauk społecznych. Jednocześnie jednak, upływ czasu ujawnił słabości i luki, które wymagają bardziej krytycznego spojrzenia na niektóre elementy bazy prawnej naszej statystyki. Chodzi o przeciwdziałanie pojawiającym się zagrożeniom oraz stworzenie warunków prawnych dokonania postępu w rozwoju statystyki publicznej i jej funkcjonowania w systemie statystyki europejskiej i światowej.

Po pierwsze, istnieje pilna potrzeba zapewnienia prawnych i niekwestionowanych przez nikogo gwarancji ochrony informacji jednostkowych przekazywanych przez respondentów służbom statystycznym w ramach badań statystycznych. Jeśli przepisy w tej sprawie w świetle aktualnych interpretacji prawnych są nieprecyzyjne, należy dążyć do ich modyfikacji. Jest to sprawa tym pilniejsza, że służby statystyki publicznej stoją w przededniu szerokiej kampanii społecznej przed Narodowym Spisem Powszechnym ludności i mieszkań oraz Powszechnym Spisem Rolniczym. Sprawy pełnej ochrony danych jednostkowych oraz niedopuszczenie do ich wykorzystania do jakichkolwiek celów pozastatystycznych, zwłaszcza wobec obserwowanego wzrostu niechęci znacznej części społeczeństwa do udziału w badaniach, będą zapewne stanowić jeden z podstawowych argumentów sprzyjających stworzeniu atmosfery przychylności do służb statystycznych i przełamywania oporu do udziału w badaniach. Jednocześnie, jakiegokolwiek, nawet pojedyncze, sygnały o dobrowolnym lub wymuszonym odstępstwie od tej zasady i dopuszczenie do ujawnienia informacji pozwalających na identyfikację respondenta mogą poważnie zagrozić zarówno kompletności, jak i rzetelności informacji spisowych.

Po drugie, zapewniając jednoznaczność przepisów dotyczących tajemnicy statystycznej, ustawa powinna wyraźnie upoważnić służby statystyczne do ułatwienia dostępu jednostkom naukowym do danych niezbędnych w prowadzonych przez te jednostki pracach badawczo-analitycznych. Zapisy ustawy oraz towarzyszące im akty wykonawcze powinny wyraźniej zdefiniować pojęcia, które wywołują nadal kontrowersje. Są one związane, przykładowo, z interpretacją „wyłączonego wykorzystania do celów statystycznych”, „cele naukowo-badawcze”, zwłaszcza wobec zwiększającego się wykorzystania danych do analizy potrzeb rynku, do celów reklamowych i innych celów komercyjnych. Przepisy powinny także sprzyjać przyjęciu części odpowiedzialności za ochronę danych przez jednostki naukowe wykorzystujące te dane. Przepisy powinny także stymulować podejmowanie badań dotyczących metod „anonimizacji” danych wykluczających, a przynajmniej poważnie ograniczających niebezpieczeństwo identyfikacji podmiotów dostarczających dane. Szczególnie duże niebezpieczeństwo identyfikacji istnieje w przypadku danych z badań działalności gospodarczej ze względu na ujmowanie w tych badaniach znacznej liczby cech (symbol terytorialny, rodzaj działalności, liczba zatrudnionych itp.), na podstawie których, zwłaszcza korzystając, np. z dostępu do danych rejestru Regon, można z dużym prawdopodobieństwem zidentyfikować podmiot.

Po trzecie, w ramach doskonalenia zasad prawnych statystyki publicznej istnieje konieczność dokonania wszechstronnej analizy spójności przepisów prawnych,

zwłaszcza rangi ustawowej, regulujących niezwykle istotne sprawy dla prawidłowego funkcjonowania statystyki. Jednym z przykładów braku takiej spójności jest omawiana obszernie tutaj kwestia różnej interpretacji przepisów o tajemnicy statystycznej w ustawie o statystyce oraz w Kodeksie postępowania karnego. Jak daleko sięga owa niespójność świadczy zasadniczo różna interpretacja tych przepisów przez najwyższe władze Prokuratury RP (por. pismo Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego) oraz znanych ekspertów prawnych (por. opinia prof. dr. hab. Huberta Izdebskiego) publikowana w portalu internetowym GUS. Innym przykładem niespójności są przepisy ustawy o statystyce publicznej (art. 13, ust. 3), które upoważniają służby statystyki publicznej do nieodpłatnego korzystania z danych administracyjnych w formie wyciągów z rejestrów, kopii zbiorów danych, dokumentów ewidencyjnych, z baz danych systemów informatycznych itp. Jednocześnie niektóre resorty i instytucje centralne nie wyrażają na to zgody, powołując się na obowiązujące ich inne ustawy, które im tego zabraniają.

Po czwarte, należałoby dokonać analizy, czy istniejące zasady prawne w wystarczającym stopniu uwzględniają dokonujący się postęp w technologii informacyjnej i czy rozwiązania prawne nadążają za tym postępem. Mam tu na myśli zwłaszcza dokonującą się na naszych oczach prawdziwa rewolucja w systemie gromadzenia danych w formie kwestionariuszy i ankiet bezpapierowych, w systemie udostępniania informacji w formie elektronicznej i ograniczania tradycyjnych publikacji papierowych. Jesteśmy również świadkami szybkiego postępu i zmian w metodach oprogramowania oraz w technologii zapisu i przechowywania danych. Jak w tych warunkach poradzimy sobie z realizacją obowiązków ciężących na służbach statystycznych dotyczących wieloletniego (100 letniego?) archiwowania danych itp.?

prof. dr hab. Tadeusz Walczak – GUS

Literatura

- Act on legal obligation, coordination and confidentiality in the field of statistics, No 51–711, (1951). Unofficial translation).
- Barabba Vincent (1975), The right of privacy and the need to know. W Seltzer(2005).
- Commission Regulation (EC) No 831/2002 of 17 May 2002 implementing Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, concerning access to confidential data for scientific purposes.
- Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 o Community Statistics, OJ No L. 52.22.2.97).
- Federal Republic of Germany (2008), Law on Statistics for Federal Purposes of 22 January 1987, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Finland (2004), The Statistics Act, Adopted in Helsinki on 23 April 2004.

Managing Statistical Confidentiality & Microdata Access, Principles and Guidelines of Good Practice (2007), United Nations, New York and Geneva.

Oleński Józef (1995), Wystąpienie na 37 posiedzeniu Sejmu 15 grudnia 1994 r. w celu uzasadnienia projektu ustawy o statystyce publicznej, Przepisy prawne w statystyce, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, tom 48, wyd. GUS.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Statistics, 6 maja 2008.

Seltzer William (2005), Official Statistics and Statistical Ethic: Selected Issues, referat na 55. sesji Międzynarodowego Instytutu Statystycznego, Sydney.

Statistics Netherlands Act (2003), Statistics Netherlands, Voorburg-Heerlen, November.