

Warszawa, 7 stycznia 2016 r.

BAS-WAPEiM-15/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze, w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 4 stycznia 2016 r. (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Wójcik)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy jest kompleksowe określenie form i zasad funkcjonowania prokuratury. Projekt ma zastąpić obowiązujące obecnie w tym zakresie przepisy zawarte w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.). Projektodawcy zmiierzają do uregulowania m.in. pozycji ustrojowej prokuratury (dział I projektu ustawy), organizacji prokuratury (dział II projektu ustawy), w tym struktury, hierarchii, podległości służbowej; działalności prokuratury (dział III projektu ustawy), w tym uprawnień procesowych i materialnoprawnych prokuratorów w ramach postępowania przygotowawczego i sądowego; pozycji i roli prokuratorów (dział IV projektu ustawy), w tym zasad ich powoływania i odwoływania, wymaganych kwalifikacji, praw i obowiązków przysługujących prokuratorom.

Termin i zasady wejścia w życie projektowanej ustawy zostały określone w projekcie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze (druk sejmowy nr 163). Analizowany projekt ustawy ma wejść w życie z dniem 4 marca 2016 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Mając na uwadze przedmiot projektu ustawy, należy wskazać na objęte nim zagadnienia, które są regulowane prawem Unii Europejskiej.

2.1. W pierwszej kolejności należy przywołać treść art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Przepis ten konstytuuje zasadę swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego swoboda ta obejmuje m.in. prawo do ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy. Zgodnie z art. 45 ust. 4 TfUE zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

Treść pojęcia administracja publiczna została dookreślona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Uznał on, że administracja publiczna to całokształt miejsc pracy, które obejmują bezpośrednie lub pośrednie uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwa lub innych władz publicznych i które z tego względu zakładają istnienie między pracownikiem a państwem szczególnej więzi solidarności, jak również wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa (Komisja przeciwko Belgii, sprawa 149/79, wyrok z 17 grudnia 1980 r.).

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji dotyczącego stosowania dawnego art. 48 ust. 4 TWE¹ (O. J. 1988, C 72, s. 2). Zdaniem Komisji wyjątek odnoszący się do administracji publicznej dotyczy przede wszystkim pracowników sił zbrojnych, policji, sędziów, pracowników administracji skarbowej oraz dyplomacji. Może odnosić się do administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, w zakresie, w jakim chodzi o personel, który wykonuje władze państwową, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi².

2.2. Ze względu na kwestie ochrony danych osobowych należy wskazać na dyrektywę 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 (Dz. Urz. WE L 281 z 23.11.1995, s. 31 oraz Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, s. 1;

¹ Obecnie art. 45 ust 4 TfUE.

² Zob. także komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany (KOM(2010) 373 final).

Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 15, s. 355 oraz rozdz. 1, t. 4, str. 447; dalej jako: dyrektywa 95/46/WE).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE państwa członkowskie są zobowiązane chronić podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy wskazuje zakres wyłączeń stosowania jej postanowień do przetwarzania danych:

- w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty, jak np. dane, o których stanowi tytuł V i VI Traktatu o Unii Europejskiej, a w żadnym razie do działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa (łącznie z dobrą kondycją gospodarczą państwa, gdy działalność ta dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem państwa) oraz działalności państwa w obszarach prawa karnego,

- przez osobę fizyczną w trakcie czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze.

W art. 7 dyrektywy 95/46/WE określono m.in. obowiązek państw członkowskich do zapewnienia, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas gdy:

- a) osoba, której dane dotyczą, jednoznacznie wyraziła na to zgodę; lub
- b) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub w celu podjęcia działań na życzenie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy; lub
- c) przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega; lub
- d) przetwarzanie danych jest konieczne dla ochrony żywotnych interesów osób, których dane dotyczą; lub
- e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane; lub
- f) przetwarzanie danych jest konieczne dla potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora danych lub osoby trzeciej, lub osobom, którym dane są ujawniane, z wyjątkiem sytuacji, kiedy interesy takie podporządkowane są interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą, które gwarantują ochronę na podstawie art. 1 ust. 1 dyrektywy.

2.3. W prawie Unii Europejskiej wybrane zagadnienia dotyczące systemów zabezpieczeń społecznych, w szczególności koordynacji tych systemów zostały uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 166 z 30.4.2004, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72; dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 883/2004) oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym

wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1; dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 987/2009).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. W projekcie ustawy przewidziano wymóg obywatelstwa dla osób ubiegających się o stanowisko prokuratora (art. 75 § 1 pkt 1 projektu ustawy) oraz stanowisko asystenta prokuratora (art. 175 § 1 pkt 1 projektu ustawy). Aby ocenić zgodność z prawem Unii Europejskiej proponowanego wymogu obywatelstwa polskiego należy przeanalizować zadania i funkcje stanowisk, których ten wymóg dotyczy.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Prokuratorzy wykonują te obowiązki w ramach działań szczegółowo określonych w art. 3 oraz następnych projektu ustawy, które w szczególności dotyczą kierowania etapem przygotowawczym postępowania karnego, a także wnoszenia i popierania aktów oskarżenia na etapie postępowania sądowego.

Asystenci prokuratorów w ramach zastępowania prokuratorów są uprawnieni do podejmowania czynności dotyczących prowadzenia i nadzorowania postępowania przygotowawczego, a także innych działań określonych w art. 174 § 2-4 projektu ustawy.

Analiza zadań prokuratora i asystenta prokuratora pozwala uznać, że te stanowiska są związane z uczestnictwem w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwa lub innych władz publicznych i które z tego względu zakładają istnienie między pracownikiem a państwem szczególnej więzi solidarności, jak również wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa. Zatem wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przewidziany w projekcie ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności art. 45 ust. 4 TfUE.

3.2. W projekcie ustawy przewidziano szereg uprawnień w ramach postępowań karnych, dla organów prokuratury, które mogą dotyczyć przetwarzania danych osobowych. Przykładami tego rodzaju uprawnień są: prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego (art. 3 § 1 pkt 1 projektu ustawy), które obejmują m.in. pozyskiwanie danych osobowych, czy wprost określone w art. 3 § 1 pkt 6 projektu ustawy gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych. Należy podkreślić, że w takich przypadkach nie znajdują zastosowania postanowienia dyrektywy 95/46/WE, ponieważ dotyczą one działalności państwa w obszarze prawa karnego. Są one więc objęte wyłączeniem wskazanym w art. 3 ust. 2 tiret 1 tejże dyrektywy.

W kontekście innych wypadków przetwarzania danych osobowych warto wskazać na art. 12 § 1 projektu ustawy. Przepis ten upoważnia Prokuratora

Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innego wskazanego przez nich prokuratora do przekazania organom władzy publicznej, a w szczególności uzasadnionych wypadkach także innym osobom, informacji dotyczących działalności prokuratury, w tym także informacji dotyczących konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania. Tego rodzaju czynności są również objęte wyłączeniem określonym w art. 3 ust. 2 tiret 1 dyrektywy 95/46/WE, które dotyczy działalności na rzecz bezpieczeństwa państwa.

W art. 13 § 5 projektu ustawy wyraźnie wskazano, że Prokurator Generalny jest administratorem danych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.) gromadzonych i przetwarzanych w ogólnokrajowych systemach teleinformatycznych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z kolei na podstawie art. 188 § 1 projektu ustawy Prokurator Generalny został uprawniony do przetwarzania danych osobowych prokuratorów, prokuratorów w stanie spoczynku, asesorów, asystentów prokuratorów, urzędników i innych pracowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a także kandydatów na te stanowiska, w celu i w zakresie niezbędnym dla prawidłowego wykonywania zadań wynikających z obowiązujących przepisów. W tym zakresie przetwarzania danych osobowych zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 7 pkt e dyrektywy 95/46/WE.

3.3. Przepisy projektu ustawy, które dotyczą zagadnień z zakresu zabezpieczeń społecznych (zawartych w szczególności w rozdziale 2 działu IV projektu ustawy), w tym regulujące m.in. świadczenia na wypadek choroby lub niezdolności do pracy, a także świadczenia dla prokuratorów w stanie spoczynku, nie są sprzeczne z ustalonym prawem Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 oraz rozporządzeniem (WE) nr 987/2009.

4. Konkluzja

Poselski projektu ustawy - Prawo o prokuraturze nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 7 stycznia 2016 r.

BAS-WAPEiM-16/15

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy – Prawo o prokuraturze (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Wójcik), w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 4 stycznia 2016 r., jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektu ustawy jest kompleksowe określenie form i zasad funkcjonowania prokuratury, które mają zastąpić obowiązujące obecnie w tym zakresie przepisy zawarte w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy - Prawo o prokuraturze nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński