

Warszawa, 22 czerwca 2021r.

dr hab. Bartłomiej Biskup
Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Urszuli Góral, *Polityka Unii Europejskiej*

w zakresie ochrony danych osobowych, ss. 273

Promotor: ks. prof. dr hab. Piotr Mazurkiewicz

Problematyka dysertacji mgr Urszuli Góral, dotycząca polityki ochrony danych Unii Europejskiej, jest aktualna i warta badań w kontekście zmieniających się uwarunkowań politycznych i prawnych dotyczących tego obszaru. W swojej recenzji odniosę się do uzasadnienia wyboru problemu badawczego, zawartości rozprawy, metodologii oraz aspektów formalnych pracy. Wnioski końcowe będą zarówno podsumowaniem, jak i rekomendacją formalną dotyczącą dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

Uzasadnienie wyboru problemu badawczego

Magister Urszula Góral swoją dysertację poświęca „analizie celów politycznych, jakie przyświecały decydentom przy wprowadzaniu nowych przepisów regulujących zasady ochrony danych osobowych w UE” (s. 8). Konstatuje, że przez długi czas problematyka ta nie była przedmiotem zainteresowania UE, a jedynie ustawodawstw krajowych państw członkowskich. Powołuje się przy tym na regulacje Rady Europy, czy Organizacji Narodów Zjednoczonych, które stanowiły niejako początek prac nad uregulowaniem tego obszaru polityki UE (w znaczeniu *policy*). Autorka „analizuje proces polityczny prowadzący do uregulowania modelu ochrony danych przyjętego w UE” (s. 9). Zwraca również uwagę na wagę i znaczenie danych osobowych, które posiadają konkretną wartość ekonomiczną, stanowią część polityki gospodarczej,

„stanowią siłę napędową tej części gospodarki, która rozwija się w oparciu o nowe technologie, stosowanie systemów wykorzystujących sztuczną inteligencję, a przede wszystkim usług dostarczanych online, które pozwalają na zbieranie danych na masową skalę, ich analizowanie i dalsze wykorzystywanie (Big Data)” (s. 13). Doktorantka wskazuje również na brak w literaturze polskiej i zagranicznej kompleksowej analizy znaczenia tych regulacji dla procesów społecznych, demokratycznych i gospodarczych. Co chciałaby uzupełnić, poprzez „próbę analizy przypadku, jakim jest reforma ochrony danych na tle polityk UE” (s. 10).

Chociaż cele te są bardzo szerokie i ambitne, uzasadnienie wyboru problemu badawczego należy uznać za przekonujące i satysfakcjonujące. Pomimo szerokiego ich zakresu, są one logiczne i powiązane, co należy uznać za oznakę posiadania przez autorkę dużej świadomości poddawanej badaniom materii, a także dużej świadomości badawczej w zakresie analizowanej przez nią problematyki.

Ocena zawartości i struktury rozprawy

Recenzowana rozprawa składa się z siedmiu rozdziałów, wstępu, zakończenia, bibliografii oraz wykazu skrótów. Rozdziały podzielone są na podrozdziały, które z kolei zawierają jeszcze mniejsze jednostki edycyjne. Podejście takie jest z jednej strony może za bardzo „detalistyczne”, z drugiej jednak świadczy o precyzji Autorki podczas pisania rozprawy i chęci umieszczenia w dysertacji tylko koniecznych elementów.

W rozdziale pierwszym mgr Urszula Góral pisze o kształtowaniu się standardów ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Należy zatem uznać ten rozdział za wstępny, historyczny i pojęciowy. Autorka definiuje pojęcia danych osobowych i prywatności, ujmując je w odpowiednie ramy metodologiczne i dostarczając czytelnikowi niezbędnego aparatu pojęciowego oraz kategorialnego. Konkluduje, że zarówno prawo do ochrony danych, jak i do prywatności „są nierozzerwalnie związane, zaś wyodrębnienie prawa do ochrony danych osobowych stanowi istotny aspekt wyróżniający porządek prawny UE na tle innych międzynarodowych regulacji w tym zakresie” (s. 26). Autorka analizuje też w tym kontekście orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego rolę w kształtowaniu prawa do ochrony danych osobowych, które jednak „nie zostało uznane za prawo podstawowe w ujęciu uniwersalnym” (s. 28). W rozdziale tym mamy również analizę innych instrumentów międzynarodowych oraz rozważania na temat efektywności tych rozwiązań, kończące

się wnioskiem, że regulacje prawne muszą być zmieniane wraz ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną, co też zaczęła wdrażać Unia Europejska w odniesieniu do ochrony danych osobowych.

W rozdziale drugim, doktorantka analizuje podejście UE do ochrony prywatności i rodziny oraz zmiany, jakie zaszły w tym zakresie na przestrzeni lat. Autorka definiuje trzy główne problemy jeśli chodzi o funkcjonowanie prawa dotyczącego ochrony danych w UE: „fragmentaryzacja prawa ochrony danych osobowych, brak odpowiedniego stopnia kontroli osób fizycznych nad swoimi danymi oraz brak właściwej wymiany danych osobowych między odpowiednimi organami krajowymi w ramach współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości” (s. 46). Na te problemy miały odpowiedzieć projektowane regulacje. Mgr Urszula Góral wskazuje zarówno na pozytywny wpływ wprowadzenia unijnych przepisów o ochronie danych osobowych, „na podjęcie przez państwa członkowskie różnorodnych działań w zakresie zmian legislacyjnych” (s.49) oraz zobowiązanie krajów kandydujących do Wspólnoty do wdrożenia dyrektywy, jak też widzi trudności związane z opóźnieniem implementacji prawa w większości państw członkowskich. Słusznie podkreśla, że na tamtym etapie celem było „zbliżanie, a nie całkowite ujednoczenie prawa państw członkowskich” (s. 50). Już wtedy zaczęto zwracać uwagę na opinie krajowych regulatorów oraz pomiotów gospodarczych i ich zrzeczeń (w formie wystąpień oraz konsultacji społecznych), co było elementem nowego podejścia do ochrony danych osobowych. Autorka opisuje, że to nowe podejście to przede wszystkim „zastąpienie dyrektywy rozporządzeniem i przekazanie kompetencji krajowych na rzecz UE” (s. 65), co odzwierciedla z pewnością tendencje federalistyczne w samej Unii. Konkluduje, że „dynamika negocjacji w okresie czterech lat pomiędzy przedstawieniem projektu Komisji, a zakończeniem trialogu potwierdza, że poszczególne elementy zmian w systemie ochrony danych miały zasadnicze znaczenie dla UE” (s. 71).

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie harmonizacji przepisów o ochronie danych osobowych w państwach UE, prezentowane są stanowiska poszczególnych grup państw, ale także rządów i poszczególnych prezydencji unijnych. Zaprezentowane również zostały prace nad tymi przepisami wykonywane na forum Parlamentu Europejskiego. Tym samym autorka kompleksowo analizuje poszczególne elementy trialogu. Odrębnie omówione jest stanowisko polskie oraz prowadzone w naszym kraju konsultacje społeczne. Ciekawym wątkiem jest wniosek o prowadzeniu rozmów przez polską delegację w formule „podwójnej tożsamości” (teoria *principal-*

agent) (s. 84) oraz o komunikowaniu przepisów w naszym kraju w ramie korzyści dla przedsiębiorców, a nie w ramie zapewnienia unijnych standardów praw podstawowych. Jest to wniosek zbieżny z innymi badaniami dotyczącymi czynników, które najbardziej interesują i przekonują poszczególne społeczeństwa do podejmowania decyzji. Autorka docenia również rolę poszczególnych prezydencji w UE, które przyjmowały „na siebie rolę moderatora dyskusji w celu osiągnięcia częściowych porozumień w określonych częściach projektu” (s. 87). Mgr Góral uważa, że w szczególności Parlament Europejski stał się forum wymiany poglądów i spotkania się różnorodnych interesów, w tym politycznych i gospodarczych. Efektem było ok. 4000 poprawek uwzględniających stanowiska 750 posłów do PE. Ale jednocześnie autorka dochodzi do wniosku, że „wśród opinii prezentowanych zwłaszcza przez prawników reprezentujących duże globalne przedsiębiorstwa pojawiały się głosy, że nowe przepisy o ochronie danych są ostrzejsze niż wcześniejsze regulacje” i „w tekście pozostało wiele przepisów umożliwiających wprowadzenie szczegółowych zasad na poziomie krajowym, co nie budziło aprobaty ze strony rynku” (s. 114). Po lekturze tego rozdziału czuć można jednak lekki niedosyt. Procesy decyzyjne przeanalizowane są na tyle ogólnie, że nie da się wskazać w wielu przypadkach, które grupy państw prezentowały jakie stanowiska, które rządy na co kładły większy nacisk, które organizacje gospodarcze (mamy tylko nazwy kilku z nich) popierały konkretne rozwiązania. Nie mówiąc już o procesie lobbingowym, jego przebiegu i analizie, która pokazałaby *clue* tych procesów na poziomie unijnym. Być może Autorka, która jak sama pisze była świadkiem i czynną uczestniczką tych dyskusji, nie chciała urazić osób i organizacji z którymi współpracowała, ale wzbogaciłoby to doskonale materiał empiryczny i miało unikalną wartość analityczną.

Kolejne trzy rozdziały skupiają się na społecznym oraz gospodarczym kontekście funkcjonowania przepisów o ochronie danych osobowych oraz na ich znaczeniu dla państwa demokratycznego. I tak w rozdziale czwartym autorka skupia się na prawie do prywatności oraz jego ochronie konstytucyjnej, również jako ochronie przed nadmiernym nadzorem państwa nad obywatelami. Autorka przedstawia również bardzo aktualne rozważania nad funkcjonowaniem tych praw w dobie koronawirusa i nieustannym balansowaniem pomiędzy ochroną praw a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Ważną według autorki kwestią jest również monetyzacja danych osobowych i handel nimi. A także dopuszczenie organizacji trzeciego sektora do pracy nad uregulowaniami prawnymi w tym zakresie, jako przedstawicieli obywateli

(społeczeństwa). Według Autorki tego typu reprezentanci są w UE dopuszczani do procesów decyzyjnych.

Rozdział piąty dotyczy gospodarki opartej na danych i jej rozwoju. Doktorantka zwraca uwagę na cele wprowadzenia przepisów o RODO dla przedsiębiorstw oraz wady i zalety z tym związane. „Przedstawiciele sektora prywatnego wskazywali na potrzebę stworzenia bardziej przyjaznego środowiska dla prowadzenia działalności biznesowej w zakresie ram prawnych ochrony danych” (s. 152) – podkreśla Autorka. W ramach prac nad przepisami Komisja Europejska wprowadziła wiele takich, które ten postulat uwzględniają. Jednak koszty wprowadzenia tych przepisów spoczną, jak pisze Autorka, na przedsiębiorcach: „koszty przestrzegania przepisów dotyczących ochronnych danych mogą stanowić istotny element budżetu firm, które przed RODO nie inwestowały w przestrzeganie prywatności klientów, pracowników, czy kontrahentów” (s. 154). Urszula Góral analizuje również reakcje sektora prywatnego na wprowadzane regulacje oraz konsekwencje Brexitu dla ochrony danych osobowych.

W rozdziale szóstym Doktorantka analizuje znaczenie przepisów o ochronie danych osobowych dla procesów demokratycznych. Za ważne wydaje się być podniesienie w pracy tematu profilowania w obywateli w oparciu o dane osobowe i związanych z tym niebezpieczeństw. Chociaż przywoływane przez Autorkę rewelacje Snowdena trzeba traktować bardzo ostrożnie, to na przykład w marketingu ten proces jest znany od dawna. Mgr Urszula Góral wyraża przekonanie o potrzebie przejrzystości tych procesów oraz o konieczności walki „z pogłębiającym się zjawiskiem dezinformacji w sieci i brakiem zaufania obywateli do usług online” (s. 170). W słusznym przekonaniu Autorki dysertacji duże znaczenie mają w tym zakresie kwestie etyczne. Zarówno jeśli chodzi o przetwarzanie danych przez organy p[państwa, jak i partie polityczne, komitety wyborcze i inne podmioty. Równie ważne jest zapewnienie „zgodności procesów wyborczych z zasadami określonymi w przepisach o ochronie danych osobowych i ryzyku ich naruszenia w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej” (s. 187). Ponadto „europejscy decydenci powinni zadbać o przyjęcie przepisów, które zmienią układ sił w internecie i stworzą przestrzeń dla alternatywnych rozwiązań sprzyjających prywatności” (s. 188). Ostatni podrozdział jest szczególnie aktualny, bo poświęcony pandemii COVID-19 w kontekście ograniczania prawa obywateli UE do ochrony danych osobowych. Autorka podnosi, że „granice między służbą zdrowia i opieką medyczną, a celami egzekwowania prawa przez policję ulegały czasami

zatarciu” (s. 191) i konkluduje, że „nie można mówić o wyłączeniu stosowania przepisów o ochronie danych osobowych w związku z pandemią, czy też podważaniu zasadności ich obowiązywania w związku z zaistniałym kryzysem” (s. 194). Należy się oczywiście z tym zgodzić w sensie generalnym, jednak można szeroko dyskutować także o literze prawa i jego duchu i o sytuacjach, w których władze publiczne, stojąc przed wyborem między życiem obywateli, a ich prawem do ochrony danych, mogą zdecydować się na wybór tej pierwszej wartości. Oczywiście nie jest to tematem niniejszej pracy, ale z punktu widzenia politologicznego, a nawet filozofii polityki, takie argumenty przeciwne wywodowi Doktorantki mogą być również podnoszone.

Rozdział ostatni, siódmy, dotyczy postrzegania efektów reformy oraz dalszych kierunków działań i, jak pisze sama Autorka, „stanowi swoiste podsumowanie działań podjętych przez instytucje UE w związku z reformą systemu ochrony danych osobowych” (s. 199). Mgr Urszula Góral na podstawie różnorodnych raportów i analiz stwierdza, że „zreformowany system ochrony danych stanowi solidny zestaw przepisów umożliwiający zapewnienie ochrony praw człowieka zarówno w normalnej codzienności, jak i podczas kryzysów, takich jak np. pandemia koronawirusa” (s. 203). Jednocześnie przywołuje dane wskazujące na negatywny wpływ RODO na gospodarkę ankietowanych przedsiębiorców (s. 213). Wskazuje zarówno mocne, jak i słabe strony wprowadzonych regulacji. W części dotyczącej tytułowego „postrzegania” przez opinię publiczną odwołuje się do danych Eurobarometru (s. 204), ale bez analizy, czy nawet prezentacji w tabeli danych z badań. Taki zabieg pozwoliłby na pełniejsze przedstawienie tego aspektu, jakże ważnego, bo podkreślonego tytułem rozdziału. Ważnym elementem dysertacji jest również nakreślenie kierunków dalszych działań w zakresie ochrony danych osobowych. Doktorantka przywołuje tutaj chociażby orzeczenie TSUE wstrzymujące przesyłanie danych między UE a USA. Kładzie również nacisk na krajowe organy ochrony danych osobowych, które cieszą się dużą niezależnością. Słusznie konkluduje, że nowe kierunki, którym trzeba będzie w przyszłości sprostać, są związane z rozwojem nowych technologii, jako przykład wskazując nową architekturę przechowywania informacji typu *blockchain*. Wskazuje też na problemy z realizacją prawa do bycia zapomnianym oraz na niepełne wdrożenie przepisów przez niektóre kraje UE (tu znów brak szczegółowych danych na ten temat, które pozwoliłyby to zjawisko zilustrować).

Struktura rozprawy jest spójna i tworzy logiczną całość. Zebrany materiał przedstawiony jest rzetelnie i prawidłowo. Doktorantka wykazała się dużymi

umiejętnościami analitycznymi i syntezującymi. W treści rozprawy odzwierciedlone są również wątki empiryczne związane z osobistym doświadczeniem Autorki, które są umiejętnie wbudowane w warstwę teoretyczną rozważań. Treść pracy dotyczy tematu ważnego oraz aktualnego, co dodatkowo wzmacnia jej wartość.

Warstwa metodologiczna pracy

Doktorantka w swojej pracy formułuje główną hipotezę badawczą, zgodnie z którą „tryb podejmowania decyzji w tej sprawie (wprowadzenia nowych przepisów o ochronie danych osobowych – przyp. BB) stanowi przykład kompleksowości działań określonych grup politycznych i gospodarczych” (s. 8). W dalszej części wyjaśnia, że „unijne podejście do ochrony danych było uwarunkowane czynnikami krajowymi, instytucjonalnymi i gospodarczymi” (s. 8) i wreszcie deklaruje, że analiza „wyjaśnia, które z tych czynników miały decydujące znaczenie w określaniu kierunków polityki” (s. 8). Oczywiście z treści można wywnioskować, że te grupy to Komisja Europejska, Parlament Europejski, rządy poszczególnych państw, lobbyści, kręgi gospodarcze itp. Jednak czytelnik nie jest w stanie dowiedzieć się *explicite*, czy ta hipoteza została zweryfikowana oraz które z tych grup i czynników były decydujące, bądź czy mamy do czynienia z jakąś hierarchią tych czynników.

Autorka rozprawy deklaruje, że formułuje hipotezy pomocnicze (s. 8 i 9). Jednakże ich ujęcie językowe sugeruje, iż mamy do czynienia z pytaniami badawczymi, które mają określić zakres podejmowanych badań. Są to jednak pytania rozstrzygnięcia zamiast pytań otwartych, które w większym stopniu dałyby szansę na naukową refleksję na podejmowany temat. W dalszej części Autorka ponownie formułuje pytania badawcze, dodać należy, iż czyni to poprawnie. Zatem, moje uwagi odnoszę do precyzji języka metodologicznego i sposobu strukturyzacji intencji metodologicznych.

Jeśli chodzi o ramy teoretyczne pracy, to Autorka deklaruje przyjęcie ich w oparciu o cel analizy (s. 10). Czyli *de facto* zastosowanie pewnego, ale też niezbyt precyzyjnie określonego *a priori*, „miksu” podejść teoretycznych. Te mamy opisane dopiero w dalszej części pracy. Przyjęte przez Autorkę metody badawcze nie budzą zastrzeżeń i są w pracy właściwie zaimplementowane. Są to metody: systemowa, historyczna, instytucjonalno-prawna, formalno-dogmatyczna oraz porównawcza (s. 17).

Aspekty formalne pracy

Dysertacja napisana jest czytelnym i poprawnym językiem. Widać staranność Doktorantki w doborze słów, posługiwanie się poprawną polszczyzną (co dzisiaj nie jest zjawiskiem oczywistym) oraz dbałość o precyzję wypowiedzi. Drobne błędy edycyjne, czy słownikowe można będzie skorygować przy wydaniu rozprawy drukiem. Wysoka kultura językowa i edycyjna jest bardzo dużym walorem pracy. Struktura pracy jest przejrzysta i logiczna, treść jest bardzo bogato udokumentowana (505 przypisów). Na docenienie zasługuje również wybór źródeł (bibliografia liczy aż 37 stron), wśród których znalazły się, oprócz dostępnych prac badawczych, oficjalne dokumenty UE i krajów członkowskich, akty prawne, orzecznictwo, rekomendacje, komunikaty, plany prac, mapy drogowe, a także zapisy z publicznych debat i notatki ze spotkań. Widać godną podziwu biegłość Autorki w poruszaniu się w gąszczu tych materiałów, co też jest z pewnością związane z Jej wieloletnim doświadczeniem zawodowym pracy w tym obszarze. Tytuł pracy jest adekwatny do przedstawionej treści.

Wnioski końcowe

Po szczegółowym zapoznaniu się z przedłożoną do recenzji dysertacją mgr Urszuli Góral pod tytułem „Polityka Unii Europejskiej w zakresie ochrony danych osobowych”, stwierdzam, co następuje:

1. Podjęty przez Doktorantkę przedmiot badań jest ważny i aktualny.
2. Przeprowadzone przez Doktorantkę badania są oryginalne i wnoszą istotny wkład w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji.
3. Walory badań przeprowadzonych przez Doktorantkę znacznie przekraczają i rekompensują niedociągnięcia w warstwie prezentacji metodologii badań.
4. Podnoszone przeze mnie wątpliwości i uwagi krytyczne mają na celu zachęcenie Doktorantki do większej wrażliwości na precyzję języka naukowego i powiązanie prezentacji efektów badań z założeniami teoretycznymi. W żadnej mierze nie stanowią negacji dokonanych przez Nią ustaleń i nie wpływają na pozytywną ocenę przedstawionego do recenzji osiągnięcia naukowego.
5. Rekomendacje zawarte w rozdziale siódmym i zakończeniu dysertacji co do kierunków dalszych badań i rozwoju tego obszaru polityki UE uważam za uniwersalne i wartościowe.

Wobec powyższego stwierdzam, że recenzowana rozprawa ma charakter oryginalny, spełnia wymienione w ustawie wymagania, a jej Autorka mgr Urszula Góral wykazała się stosowną wiedzą teoretyczną w zakresie dyscypliny naukowej nauki o polityce i administracji. W związku z tym przedkładam wniosek, aby dysertacja mgr Urszuli Góral została dopuszczona do dalszego etapu postępowania w przewodzie doktorskim.

B. Biskup