

Oświadczenie



Oświadczenie 04/2022 w sprawie wariantów konstrukcji cyfrowego euro z perspektywy prywatności i ochrony danych

przyjęte 10 października 2022 r.

Europejska Rada Ochrony Danych (EROD) przyjęła następujące oświadczenie:

W lipcu 2021 r. Europejski Bank Centralny (EBC) podjął decyzję o rozpoczęciu 24-miesięcznego etapu prac analitycznych nad ewentualnym cyfrowym euro, które miałyby prowadzić do emisji elektronicznej waluty – o ile zostanie ona zatwierdzona – dwa lub trzy lata później¹.

Ze względu na duże potencjalne zagrożenie dla podstawowych praw i wolności obywateli europejskich, z jakim może się wiązać realizacja takiego projektu, EROD wystosowała pismo², w którym przypominała o zasadach uwzględnienia prywatności i ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślnej prywatności i ochrony danych, a także zaoferowała swoje doradztwo w tym temacie w czasie prac analitycznych. EROD, po uzyskaniu pozytywnej reakcji ze strony EBC, rozpoczęła spotkania eksperckie z inspektorem ochrony danych i zespołem operacyjnym ds. cyfrowego euro. Spotkania te w dużym stopniu przyczyniły się do lepszego zrozumienia projektu. EROD miała możliwość regularnego przekazywania zespołowi operacyjnemu EBC informacji zwrotnych na temat konsekwencji politycznych projektu pod względem prywatności i ochrony danych.

W lutym 2022 r. Komisja Europejska („Komisja”) ogłosiła zamiar przedstawienia w 2023 r. projektu unijnego instrumentu legislacyjnego na rzecz wdrożenia cyfrowego euro do prawa UE³. Ponadto Eurogrupa przeprowadziła kilka dyskusji tematycznych w latach 2021 i 2022, aby omówić główne aspekty polityczne projektu, w tym kwestie prywatności i ochrony danych.

¹ Więcej informacji można znaleźć na stronie: [Częste pytania na temat cyfrowego euro \(europa.eu\)](https://europa.eu), pod pytaniem ósmym

² https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf

³ Orędzie o stanie Unii – list intencyjny Komisji Europejskiej: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Letter_of_Intent_PL_0.pdf

Z uwagi na niedawne podjęcie przez Radę Prezesów EBC kroków w sprawie opracowania pierwszego podzbioru wariantów konstrukcji na etapie badań analitycznych – w szczególności w odniesieniu do dostępności cyfrowego euro w internecie i poza nim, poziomu ochrony danych i mechanizmów przekazywania danych – EROD pragnie przypomnieć na piśmie przedstawione już wytyczne i stanowisko wyrażone w ciągu ostatniego roku.

Zasady uwzględnienia prywatności i ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślnej prywatności i ochrony danych

Na wstępie EROD przypomina¹, że bardzo wysoki – zgodnie z oczekiwaniami obywateli – poziom prywatności i ochrony danych, jest niezbędny, aby zapewnić zaufanie Europejczyków do przyszłego cyfrowego euro, które to zaufanie jest warunkiem pomyślnej realizacji projektu. Nie ulega wątpliwości, że w porównaniu z fizyczną gotówką i jej zaletami w postaci prywatności i swobody użytkowania, szczególna wartość cyfrowego euro – w wysoce konkurencyjnym i efektywnie działającym środowisku płatniczym – wynikałaby z wysokiego poziomu prywatności. Zapewnienie go jest zaś zadaniem sektora publicznego i byłoby czynnikiem decydującym o akceptacji projektu przez obywateli UE. Z tego względu cyfrowe euro powinno w jak największym stopniu przypominać fizyczną gotówkę.

EROD zaleca zbadanie na etapie prac analitycznych różnych rozwiązań technologicznych – już dostępnych lub skalowalnych w rozsądnych ramach czasowych – aby umożliwić porównanie różnych wariantów konstrukcji pod kątem prywatności i ochrony danych. Ma to na celu spełnienie zasad uwzględnienia prywatności i ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślnej prywatności i ochrony danych zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami. W tym kontekście warianty konstrukcji zatwierdzone przez EBC powinny opierać się na udokumentowanej ocenie skutków wszystkich rozpoznanych rodzajów ryzyka i jednocześnie sprzyjać innowacyjnym technologiom służącym wzmocnieniu ochrony prywatności (takim jak e-pieniądze czy dowód z wiedzą zerową).

Na obecnym etapie prac analitycznych Rada Prezesów EBC zatwierdziła warianty konstrukcji w zakresie prywatności i ochrony danych w zależności od metody zatwierdzania transakcji i sposobu wykorzystania cyfrowego euro (online albo offline). Decyzje te znalazły odzwierciedlenie w przedstawionych niedawno przez EBC dokumentach na potrzeby konsultacji z zainteresowanymi stronami⁴, które zostały potwierdzone w opublikowanym niedawno *sprawozdaniu EBC z postępów etapu prac analitycznych w sprawie cyfrowego euro*⁵.

Unikanie systematycznego zatwierdzania transakcji i ich śledzenia

EROD zauważa, że wybranym przez EBC „scenariuszem bazowym” byłoby opracowanie cyfrowego euro dostępnego w internecie, z transakcjami zatwierdzanymi przez podmiot trzeci⁵. Taki wariant konstrukcji wiązałby się z pełną przejrzystością niektórych danych osobowych (w tym danych dotyczących transakcji) wobec podmiotu trzeciego na potrzeby przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). Wprowadzenie trybu offline dla płatności zbliżeniowych o niższej wartości – z zachowaniem prywatności transakcji i posiadanych środków – oraz trybu online

⁴https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504_fou_nddesignoptions.en.pdf?6350327ade6044017df4df0a8812b7dc

⁵https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs220929.en.pdf; strony 5–8.

opartego na zasadzie „selektywnej prywatności”⁵, zgodnie z którą jedynie transakcje o dużej wartości podlegają kontrolom na potrzeby AML/CFT, określa się jako „wychodzące poza scenariusz bazowy” i wymagające dalszego zbadania.

Konieczność każdorazowego zatwierdzania transakcji przez podmiot trzeci może być nie zawsze właściwa w kontekście celów politycznych określonych w art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz dążenia do wysokiego standardu prywatności, który może zaoferować wyłącznie sektor publiczny. Kontrole regulacyjne, jeżeli są potrzebne, powinny co do zasady być przeprowadzane *ex post* i w sposób ukierunkowany – w przypadku wystąpienia szczególnego ryzyka związanego z AML/CFT. Zatwierdzanie każdej (bez wyjątków) transakcji realizowanej w cyfrowych euro może być niezgodne z mającymi zastosowanie do ochrony danych zasadami konieczności (niezbędności) i proporcjonalności zgodnie z wykładnią zawartą w orzecznictwie TSUE⁶.

Próg prywatności, zarówno dla płatności offline, jak i online

Mając to na uwadze, EROD proponuje ujęcie w scenariuszu bazowym „progu prywatności”, zarówno dla trybu offline, jak i online. Zostanie on wyrażony jako wartości transakcji, poniżej której jej śledzenie nie będzie możliwe. Zagwarantuje to obywatelom prywatność codziennych płatności dokonywanych w cyfrowych euro i odzwierciedli niski poziom ryzyka takich transakcji pod kątem AML/CFT. Taki brak możliwości śledzenia oznacza, że transakcje o niskiej wartości nie podlegają kontrolom i nie są księgowane na rachunkach pośrednika.

Ponadto EROD zaleca, aby cyfrowe euro zostało w jak największym stopniu opracowane według trybu peer-to-peer zamiast trybu opartego na rachunkach, zarówno dla płatności w internecie, jak i poza nim. Jeżeli istnienie rachunku okaże się niezbędne do funkcjonowania cyfrowego euro, EROD zaleci zbadanie, czy i w jaki sposób działanie cyfrowej waluty mogłoby ograniczyć wzajemne powiązania z rachunkami bankowymi lub rachunkami pieniądza elektronicznego jedynie na czas, kiedy użytkownicy wypłacają środki ze swojego portfela cyfrowego euro lub go zasilają – jak to ma obecnie miejsce w przypadku bankomatów⁷.

Potrzeba szczegółowych ram regulacyjnych

Ponadto EROD zaleca opracowanie szczegółowych ram prawnych na rzecz cyfrowego euro, które oprócz rozwinięcia innych kwestii prawnych powinny w szczególnym stopniu uwzględniać aspekty związane z ochroną danych i AML/CFT. Obecne ramy prawne dotyczące płatności elektronicznych⁸ wydają się nieodpowiednie dla takiego narzędzia jak cyfrowe euro, które znacznie różni się od innych istniejących obecnie środków płatności elektronicznych pod względem celów politycznych i poziomu

⁶ Zob. w szczególności: *La Quadrature du Net i in.* (sprawa C-511/18, wyrok z dnia 6 października 2020 r.), ECLI:EU:C:2020:791; *Tele2 Sverige AB* (sprawa C-203/15, wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r.), ECLI:EU:C:2016:970; *Ministerio Fiscal* (sprawa C-207/16, wyrok z dnia 2 października 2018 r.), ECLI:EU:C:2018:788.

⁷ Wykorzystywanych do wypłacania gotówki.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością oraz dyrektywa (UE) 2015/2366 Parlamentu Europejskiego i Rady z listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego

zaufania niezbędnego do spełnienia oczekiwań obywateli. EROD zaleca, aby te szczegółowe ramy prawne stanowiły część zaplanowanego przez instytucje UE „scenariusza bazowego”.

EROD z zadowoleniem przyjmuje zatem fakt, że Komisja zamierza zaproponować takie ramy prawne w 2023 r. Po zapoznaniu się z nimi, EROD jest gotowa przedstawić Komisji i współprawodawcom odpowiednie wytyczne, aby zagwarantować właściwą równowagę między ochroną danych a innymi celami, takimi jak AML/CFT, z uwzględnieniem wszystkich istotnych celów związanych z wprowadzeniem cyfrowego euro. Wytyczne te mogłyby opierać się na niniejszym oświadczeniu, w razie potrzeby nieformalnych posiedzeniach i wspólnej opinii EROD i EIOD w sprawie projektu instrumentu prawnego Komisji.

EROD przypomina, że w kontekście właściwej oceny zagrożeń dla praw i wolności osób, których dane dotyczą, konieczna będzie ocena skutków dla ochrony danych zgodnie z obowiązującymi przepisami o ochronie danych. Przed zaproponowaniem konkretnych wariantów konstrukcji EROD zaleca również, aby oceny ryzyka w zakresie prywatności i w zakresie AML/CFT zostały przeprowadzone łącznie w celu kompleksowego zbadania i ograniczenia obu rodzajów ryzyka, które są w pewien sposób ze sobą powiązane.

Zachęcanie do publicznej debaty demokratycznej

Ponadto EROD wzywa EBC i Komisję do ożywienia debaty publicznej na temat ochrony danych osobowych w kontekście płatności cyfrowych. EBC i Komisja mogłyby zdaniem EROD skorzystać na dodatkowych informacjach pochodzących od społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego na temat tego, w jaki sposób projekt cyfrowego euro mógłby spełniać najwyższe standardy prywatności i ochrony danych w praktyce.

EROD pozytywnie ocenia owocną wymianę poglądów z zespołem operacyjnym EBC ds. cyfrowego euro i jest gotowa udzielić EBC dalszych wskazówek na kolejnych etapach prac analitycznych poprzez analizowanie i pogłębianie przewidywanych wariantów konstrukcji. Ma to stanowić kluczowy wkład w powodzenie projektu cyfrowego euro z poszanowaniem podstawowych praw osób fizycznych w zakresie ochrony danych.

Jeżeli chodzi o wdrożenie prototypu przypadku użycia w handlu elektronicznym⁹, EROD zaleca zagwarantowanie, by był on w pełni zgodny z wyrokiem w sprawie Schrems II i innymi mającymi zastosowanie przepisami o ochronie danych.

W imieniu Europejskiej Rady Ochrony Danych

Przewodnicząca

(Andrea Jelinek)

⁹ <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews220916.en.html>