



Warszawa, 18 października 2016

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

VII.520.5.2016.AG

Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

W trakcie analizy spraw indywidualnych, które trafiają do Rzecznika Praw Obywatelskich, moją uwagę zwrócił problem, przedstawiony przez obywatela, który w 2015 r. zwrócił się z wnioskiem do Biura Interwencji Pomocy Prawnej Kancelarii Prezydenta RP o umożliwienie osobistego kontaktu w celu omówienia konkretnej sprawy, w odniesieniu do której chciał prosić o interwencję. Biuro Ochrony Rządu (BOR) w rozmowie telefonicznej, a następnie pisemnie, poinformowało Skarżącego o braku zgody na wejście do Kancelarii Prezydenta RP, powołując się na okoliczności, które objęte zostały klauzulą niejawności. W piśmie przekazanym skarżącemu wskazano na przepisy ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2016 r. poz. 552 ze zm., dalej jako: ustawa o BOR), w szczególności na art. 16, art. 17 ust. 1 pkt 1 i 3 i na art. 18 oraz akty wydane na jego podstawie, a także na art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, dalej jako: u.o.d.o.).

Analiza przepisów ustawy o BOR, na bazie tego konkretnego przypadku, wzbudziła moje poważne wątpliwości co do zasadności przyjętych rozwiązań, w tym co do ich zgodności z Konstytucją RP. Nie ma wątpliwości, że Biuro Ochrony Rządu jest wyspecjalizowaną formacją powołaną do realizacji zadań związanych z ochroną osób,

obiektów i urzędzeń, mających szczególne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa, wymienionych w art. 2 ustawy o BOR. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o BOR, w zakresie swoich zadań BOR wykonuje czynności administracyjno-porządkowe oraz podejmuje działania profilaktyczne, w tym m.in. – jak stanowi art. 16 pkt 1 ustawy o BOR – zapobiega popełnianiu przestępstw przeciwko osobom ochranianym, czy też ujawnia osoby i zdarzenia oraz rozpoznaje miejsca i zjawiska mogące mieć związek z zagrożeniem osób ochranianych oraz bezpieczeństwa obiektów i urzędzeń objętych ochroną. Działania, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy BOR prowadzi m.in. poprzez m.in. gromadzenie i przetwarzanie informacji mogących wpłynąć na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1. Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o BOR, przetwarzanie danych osobowych BOR może prowadzić bez wiedzy i zgody osoby, której one dotyczą, o ile służy to realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Dalej, w art. 18 ustawy o BOR zawarto delegację do wydania zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia szczegółowego zakresu i formy wykonywania działań, o których mowa w art. 17 ustawy.

Jak wynika z odpowiedzi, skierowanej przez BOR do Skarżącego, aktem wydanym na podstawie art. 18 ustawy o BOR jest zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nr Z-1 z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania przez Biuro Ochrony Rządu działań profilaktycznych. Kwestie będące przedmiotem sprawy uregulowane zostały ponadto decyzją Nr Z-262/2014 Szefa BOR z dnia 25 marca 2014 r. dotyczącą wprowadzenia wytycznych w sprawie podejmowania działań profilaktycznych w zakresie realizacji sprawdzeń wobec osób mogących przebywać w miejscach czasowego pobytu osób ochranianych lub w obiektach i urzędzeniach objętych ochroną oraz podmiotów realizujących usługi na rzecz osób, obiektów i urzędzeń ochranianych przez BOR. **Akty te zostały opatrzone klauzulą niejawności, stąd też obywatel nie może się z nimi zapoznać.**

Tak skonstruowane przepisy ustawy o BOR wzbudzają moje wątpliwości co do ich zgodności z art. 51 ust. 2-4 Konstytucji RP. Nie ma wątpliwości, że gromadzenie danych o obywatelach stanowi ingerencję w prawo do prywatności, którego aspektem jest prawo do ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 51 Konstytucji. W zakres wyrażonego w art. 51 Konstytucji prawa wchodzi m.in. zakaz pozyskiwania, gromadzenia

i udostępniania o obywatelach innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2), ale także prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4).

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich uważam – czemu dałem wyraz już w moich wcześniejszych stanowiskach w sprawach związanych z gromadzeniem informacji o obywatelach przez właściwe służby – że **niejawne pozyskiwanie informacji może stanowić środek skuteczny i zarazem konieczny do zwalczania masowych niebezpieczeństw współczesności** i dlatego może być uzasadnione na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, pod warunkiem jednak, że spełnione zostaną określone tam przesłanki. Podkreślałem zatem, że tego typu środki nie tylko mogą być uznane za dopuszczalne w określonych sytuacjach prawnych, ale **czasami nawet mogą okazać się wręcz konieczne dla zapewnienia pełniejszej realizacji praw i wolności jednostki**. Niemniej jednak tego typu ingerencjom zawsze powinny towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone.

Skoro ustawodawca zdecydował się na pozbawienie, czy ograniczenie fundamentalnego prawa jednostki do prywatności, to jego konstytucyjnym obowiązkiem w demokratycznym państwie prawa jest zapewnienie realizacji minimalnego standardu ochrony w postaci ustanowienia, chociażby następczej, kontroli w tym zakresie. Brak takiego rozwiązania na gruncie procedur prowadzących do daleko idącej ingerencji w prawo do prywatności budzi moje poważne zastrzeżenia.

W szczególności wątpliwa jest jakakolwiek możliwość weryfikacji informacji zgromadzonych przez BOR w oparciu o wyżej wskazane przepisy. Ustawa wskazuje wyłącznie, że mogą być gromadzone i przetwarzane informacje „mogące wpłynąć na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1”. Zakres ten określony został zatem bardzo szeroko. Tymczasem ustawa o BOR nie przewidywała żadnego mechanizmu kontrolnego nad gromadzonymi i przetwarzanymi informacjami. Nie ma nawet możliwości sprawdzenia, czy w istocie zgromadzone informacje dotyczą tej osoby, co do której następnie w oparciu

o tej informacji podjęto konkretne działania. Kompetencje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zostały też wyłączone na mocy art. 43 ust. 2 u.o.d.o. w związku z tym, że informacje mają charakter niejawnny. **Należy zaznaczyć – na przykładzie sprawy, która trafiła do RPO – że chociaż w tym konkretnym przypadku można stwierdzić, że obywatelowi uniemożliwiono jedynie wejście do budynku, podczas gdy zapewniono mu możliwość złożenia korespondencji w Biurze Podawczym Kancelarii Prezydenta RP lub przesłanie ich pocztą, to jednak nie wiadomo, jakie w przyszłości poniesienie on konsekwencje z tytułu tego, że jego dane znalazły się wśród informacji zgromadzonych przez BOR.**

Standard konstytucyjny dotyczący niejawnego pozyskiwania informacji o obywatelach wyznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 lipca 2014 r. w sprawie K 23/11. Określił w nim minimalne wymagania, dotyczące przepisów regulujących niejawnie pozyskiwanie informacji o obywatelach przez władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Standard ten został zrekonstruowany w oparciu o dotychczasowe wcześniejsze orzecznictwo Trybunału, jak również bogatą jurysprudencję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku tym TK podkreślił m.in., że brak jest generalnych standardów konstytucyjnych, które miałyby przesądzać o tym, że kontrola nad niejawnym pozyskiwaniem danych dotyczących jednostki zawsze musi mieć charakter uprzedni i tym samym dopuścił możliwość ustanowienia – w zależności od intensywności ingerencji organów państwowych – także odpowiedniej kontroli w formie następczej. Za niedopuszczalny natomiast należy uznać brak jakiegokolwiek – tj. także następczej – kontroli nad niejawnym pozyskiwaniem przez służby informacji o jednostce. Przepisy ustawy o BOR przewidują daleko idące formy ingerencji w prawo do prywatności jednostki, pozbawiając ją jednocześnie nie tylko wszelkich mechanizmów podważenia zasadności i legalności tego typu czynności z własnej inicjatywy, ale także prawa do bycia chronionym przez niezależny i niezawisły organ w formie jakiegokolwiek kontroli.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), **zwracam się do Pana Ministra, jako organu nadzorującego działalność Biura Ochrony Rządu, z uprzejmą prośbą o odniesienie się do moich wątpliwości, a w szczególności**

o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kwestii kontroli adekwatności i prawidłowości danych gromadzonych przez BOR o obywatelach.

Podpis na oryginale