



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 05.10.16

Adam Bodnar

VII.501.178.2015.AG

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

Na posiedzeniu plenarnym w dniach 10-11 czerwca 2016 r. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) przyjęła opinię w sprawie ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (opinia nr 830/2016, dalej jako: ustawa o zmianie ustawy o Policji, Dz. U. z 2016 r., poz. 147).

W swojej analizie Komisja Wenecka skoncentrowała się przede wszystkim na tych zmianach poczynionych w ustawie o Policji, które dotyczą zasad dostępu Policji do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, podmiotów, których dane mogą być zbierane w oparciu o przepisy ustawy, proceduralnych gwarancji zabezpieczających przed nadużyciami, a w szczególności kwestii nadzoru nad zbieraniem i przetwarzaniem danych do celów zwalczania przestępczości w kraju.

Zdaniem Komisji Weneckiej, **ustawa o zmianie ustawy o Policji w znacznym stopniu realizuje rekomendacje i zalecenia płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 23/11, który miał być w ten sposób wykonany. Jednocześnie jednak Komisja wskazała wiele braków, które powinny zostać naprawione przez ustawodawcę.** Podkreślono w szczególności, że przesłanki dostępu służb do danych telekomunikacyjnych czy internetowych są bardzo szerokie, pojawiają się więc wątpliwości, czy spełniają one wymóg przewidywalności ingerencji w prawo do prywatności, chronione przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Ustawodawca powinien zatem wprowadzić normy prawne, które sprecyzowałyby i ograniczyły szeroki dostęp służb do danych. Ponadto Komisja Wenecka wskazała, że przepisy powinny zostać uzupełnione o określenie, w jakich sytuacjach możliwe jest korzystanie z tych danych zwłaszcza, gdy istnieją inne, mniej inwazyjne środki.

Dane pozyskiwane w ramach dostępu do danych telekomunikacyjnych, pocztowych czy internetowych powinny być również poddane skutecznemu systemowi kontroli przez niezależny organ. Zdaniem Komisji Weneckiej, mechanizm kontroli następczej sądu, wprowadzony ustawą, oparty o półroczne raporty statystyczne jest niewystarczający.

Odnosząc się do wyrażania przez sądy zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej, Komisja Wenecka wskazała na potrzebę istnienia odpowiednich zabezpieczeń, które zagwarantują skuteczność tej procedury. Z uwagi na fakt, że postępowanie o zarządzenie kontroli operacyjnej jest prowadzone niejawnie, bez udziału strony objętej kontrolą, zdaniem Komisji należy rozważyć wprowadzenie do polskiego prawa instytucji niezależnego od organów ścigania specjalnego pełnomocnika, którego zadaniem będzie obrona interesów osoby poddanej inwigilacji. Podobne rozwiązania funkcjonują w różnych państwach Europy.

Prawo powinno również przewidywać jakąś formę następczej kontroli legalności prowadzonej kontroli, np. poprzez możliwość złożenia skargi. Komisja Wenecka wskazała też, że w polskim prawie brakuje mechanizmu informowania osoby poddanej inwigilacji – po jej zakończeniu – o fakcie jej prowadzenia.

Podobne wnioski, dotyczące nadzoru nad organami prowadzącymi działalność wywiadowczą, ale także bardziej ogólnie mającą na celu zwalczanie przestępczości poprzez zbieranie danych i informacji o osobach, płyną również z raportu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: FRA) „Inwigilacja prowadzona przez służby wywiadowcze: środki zabezpieczające prawa podstawowe oraz środki prawne dostępne w Unii Europejskiej”, opublikowanego przez Agencję jeszcze w 2015 r. (<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>). Agencja Praw Podstawowych UE, działając na zlecenie Parlamentu Europejskiego, przeprowadziła takie badanie, dokonując analizy ram prawnych w 28 państwach członkowskich UE i przedstawiła opis istniejących rozwiązań. W opracowaniu szczególny nacisk położono na mechanizmy kontroli oraz środki odwoławcze, które mogą przysługiwać jednostkom podnoszącym zarzut naruszenia ich prawa do prywatności. Należy podkreślić, że pod pojęciem „służb wywiadowczych” FRA rozumie nie tylko te służby, które uprawnione są do działania na arenie międzynarodowej, koncentrując się na zagrożeniach zewnętrznych, lecz również takie służby, które posiadają mandat do działania na szczeblu krajowym i koncentrują się na zagrożeniach dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Raport Agencji dotyczy zatem inwigilacji zarówno „ukierunkowanej” - prowadzonej w stosunku do konkretnej osoby, a także „nieukierunkowanej” - dotyczącej przechwytywania informacji w sytuacji, gdy nie można z góry określić, z jaką osobą, organizacją czy właściwością techniczną wiąże się gromadzenie danych. Wskazuje także, że granice między zadaniami w zakresie egzekwowania prawa a zadaniami służb wywiadowczych się zacierają. Raport

FRA przygotowywany był jeszcze przed przedstawieniem projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, więc nie odnosi się do tego programu. Tym niemniej, należy zwrócić uwagę na podstawowe ustalenia FRA dotyczące Polski, w szczególności w odniesieniu do kwestii nadzoru nad służbami.

Wnioski płynące z Raportu mogłyby zatem mieć znaczenie również w kontekście opinii Komisji Weneckiej zwłaszcza, że analiza FRA podejmuje kwestię mechanizmów odpowiedzialności służb stosujących inwigilację. Nadzór jest sposobem na zapewnienie odpowiedzialności publicznej za decyzje i działania służb. Zdaniem ekspertów, nadzór ma na celu zapobieganie nadużywaniu uprawnień, legitymizację wykonywania uprawnień o charakterze ingerencyjnym oraz uzyskanie lepszego rezultatu po dokonaniu oceny konkretnych działań.

Z zapowiedzi przedstawicieli MSWiA, w tym w szczególności Sekretarza Stanu w MSWiA Pana Jarosława Zielińskiego tuż po przyjęciu opinii przez Komisję Wenecką (<http://www.pap.pl/aktualnosci/news,539650,komisja-wenecka-wyslucha-informacji-o-tk-i-przyjmie-opinie-o-ustawie-o-policji.html>), wynikało, że rząd dokona jej analizy.

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 z uprzejmą prośbą o informację na temat wyników tej analizy oraz działań podjętych w związku z opinią Komisji Weneckiej do ustawy o zmianie ustawy o Policji, a także wskazanie, czy rozważana jest - w kontekście chociażby wniosków płynących z raportu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej - możliwość dokonania zmian ustawowych w zakresie nadzoru nad służbami policyjnymi, czy służbami ochrony państwa.**