



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-704030-I/12/RG

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 18.07.2012r.

Pan
Jacek Cichocki
Minister Spraw Wewnętrznych

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi dotyczące procedury weryfikacyjnej zmierzającej do wydania akredytacji dla kandydata na wolontariusza podczas Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Zgodnie z art. 68d ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.), w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 68a ust. 1, Policja, na wniosek upoważnionego organu Unii Europejskich Związków Piłkarskich (Union of European Football Associations) zwanej dalej "UEFA", może dokonywać sprawdzenia osoby ubiegającej się o akredytację UEFA w zakresie możliwości stwarzania przez tę osobę zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Turnieju UEFA EURO 2012. Policja przedstawia upoważnionemu organowi UEFA, na jego wniosek, opinię o osobie ubiegającej się o akredytację UEFA, przygotowaną na podstawie informacji zgromadzonych w zbiorach danych prowadzonych przez Policję lub zbiorach danych dostępnych Policji. Opinia nie wymaga jednak uzasadnienia oraz nie podlega zaskarżeniu (por. art. 68d ust. 4).

Policja może uzyskiwać i przetwarzać dane osobowe, za które - według art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) - uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Warto również zauważyć, że art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, definiuje pojęcie przetwarzania danych, przyjmując, że rozumie się przez nie jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie,

opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Informacje mogą dotyczyć m.in. osób mogących stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niepokojący jest fakt braku jakichkolwiek kryteriów uznania danej osoby za osobę "mogącą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego". Wydaje się, że na tej podstawie funkcjonariusze Policji będą mogli pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać, sprawdzać i wykorzystywać informacje, o jakich mowa w art. 20 ust. 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), w sposób całkowicie arbitralny, ponieważ ustawodawca nie precyzuje tej kategorii osób. Otwartość zakresu oraz brak definicji pojęcia osoby mogącej stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego może prowadzić do naruszeń konstytucyjnego prawa do prywatności.

Procedura weryfikacyjna miała na celu przekazanie przez Policję do UEFA stanowiska zawierającego rekomendację lub brak rekomendacji odnośnie do przyznania akredytacji. Działania takie pozwalają ograniczyć dostęp do określonych przez UEFA stref osobom, które w opinii Policji nie powinny mieć do nich dostępu. Umożliwienie przekazywania takich opinii z pewnością przyczyni się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa tej imprezy. W ramach *police screening* zadaniem Policji jest przeprowadzenie odpowiedniego sprawdzenia osoby oraz wydanie, na wniosek upoważnionego organu UEFA, opinii o niej. Policja formułuje opinię jedynie na podstawie informacji już posiadanych, a mianowicie zgromadzonych w zbiorach danych prowadzonych przez Policję lub zbiorach danych dostępnych Policji, np. w Krajowym Systemie Informacji Policji (KSIP), Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych. Ostateczną decyzję w przedmiocie przyznania albo nieprzyznania akredytacji podejmuje upoważniony organ UEFA.

W komentowanej procedurze wątpliwości Rzecznika budzi przepis dotyczący treści opinii. Zgodnie z art. 68d ust. 3 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych - opinia zawiera jedynie imię i nazwisko osoby ubiegającej się o akredytację UEFA, serię i numer dokumentu tożsamości tej osoby, przekazane przez upoważniony organ UEFA, oraz rekomendację albo brak rekomendacji Policji do przyznania akredytacji UEFA. Zakaz zamieszczania w opinii dodatkowych informacji

powoduje, że nie mogą się w niej znaleźć żadne inne dane, np. tzw. dane wrażliwe (zob. art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych).

Warto w tym miejscu zauważyć, iż zarówno w toku prac nad projektem noweli ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jak i w toku prac legislacyjnych wiele zastrzeżeń budzi fakt, że opinia Policji nie wymaga uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu. Na tej podstawie wysuwano wnioski, że opinia Policji ma charakter arbitralny i niedający się zweryfikować przez inny organ. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 4281), odnosząc się do tej kwestii, stwierdzono, że "[...] zaproponowane rozwiązania były przedmiotem konsultacji z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych. W szczególności organ ochrony danych osobowych wskazywał, że nie jest do końca czytelny cel przedmiotowej regulacji, ponadto obciążona jest ona pewnego rodzaju arbitralnością działania organów władzy publicznej, w tym wypadku Policji, dlatego że wydawane przez Policję opinie - zgodnie z projektem - nie wymagają uzasadnienia oraz nie podlegają zaskarżeniu. Mając na uwadze zarzut pierwszy - brak czytelnego celu regulacji - przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazali, że celem wspólnym dla władz Polski oraz dla UEFA jest ograniczenie dostępu do niektórych stref UEFA osób, które o taki wstęp będą się ubiegać, natomiast mogłyby stanowić zagrożenie bezpiecznego przebiegu Turnieju UEFA EURO 2012. Odnośnie do zarzutu arbitralności przyjętego rozwiązania, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazali, że przyjęcie trybu odwoławczego dla niewiążącego w swojej istocie rozstrzygnięcia, jakim jest opinia Policji, mija się z celem regulacji, ponieważ możliwość rozpatrywania takich odwołań mogłaby nastąpić już po terminie 31 grudnia 2012 r., a więc w czasie, gdy przepisy dotyczące *police screening* utracą swoją moc obowiązującą. Odnośnie do zarzutu braku uzasadnienia do opinii, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazali, że zamieszczenie uzasadnienia do opinii spowoduje, że UEFA mogłaby pozyskiwać informacje, w tym dane osobowe inne niż imię, nazwisko oraz seria i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość, o osobach ubiegających się o akredytację, których to informacji UEFA nie potrzebuje posiadać, natomiast ich ujawnienie może narazić na naruszenie prywatności lub innych dóbr prawnych tych osób, jak również interesów Policji polegających na zachowaniu poufnego charakteru niektórych informacji zgromadzonych o osobach ubiegających się o akredytację.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest prawidłowe. Podnieść należy, że granice wkraczania służb, w tym Policji, w konstytucyjne, chronione prawa obywateli, muszą być precyzyjnie i ustawowo określone - niedopuszczalne jest stosowanie prawa, które na określony czas wyłącza stosowanie Konstytucji RP. W sytuacji, gdy chodzi o ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, przepisy muszą charakteryzować się należytą precyzją i jasnością. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa wynikającymi z zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto należy wskazać, że o ile cel przepisu art. 68d ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych nie budzi wątpliwości, to budzi je ust. 4 tego przepisu. Wskazać należy, że ingerencja (zwłaszcza niejawna), w prawo do prywatności, w tym autonomię informacyjną musi mieć swoją precyzyjną i poprawnie sformułowaną podstawę prawną. Zastosowanie w ustawie z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych pojęć ocennych, niedookreślonych nie spełnia powyższych standardów i w tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu, art. 68d ust. 4 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Pomimo, iż Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 zakończyły się, to warto wypracować już teraz - w przypadku organizacji przez państwo polskie w przyszłości zawodów i imprez rangi europejskiej, czy światowej - procedurę weryfikacyjną i wydawania tego typu opinii przez Policję z poszanowaniem sfery konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które umożliwią w przyszłości podczas wydawania tego typu opinii przez Policję poszanowanie zasad wynikających z Konstytucji RP.

Z poszanowaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich