

Stanowisko Fundacji Panoptykon w sprawie projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji¹

Fundacja Panoptykon jest organizacją pozarządową, której celem jest ochrona praw człowieka, w szczególności prawa do prywatności. W naszej działalności zajmujemy się m.in. wpływem sztucznej inteligencji i algorytmów podejmujących decyzję na życie człowieka. Braлиśmy również udział w konsultacjach związanych z przyjęciem rozporządzenia 2024/16892 w sprawie sztucznej inteligencji przez Parlament Europejski i Radę UE (dalej rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji lub rozporządzenie).

Pragniemy serdecznie podziękować za uwzględnienie naszych uwag w drugiej wersji projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji (dalej: „projekt ustawy”). Jednocześnie nadal dostrzegamy konieczność doprecyzowania niektórych kwestii. W niniejszym stanowisku przedstawiamy nasze uwagi do wybranych przepisów projektu ustawy².

1. Wyłączenia dla AI w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego

Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nie stosuje się go „do obszarów wykraczających poza zakres stosowania prawa Unii i w żadnym wypadku nie wpływa ono na kompetencje państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa narodowego, niezależnie od rodzaju podmiotu, któremu państwa członkowskie powierzyły wykonywanie zadań związanych z tymi kompetencjami”. Pojęcie bezpieczeństwa narodowego nie jest precyzyjnie zdefiniowane w prawie wspólnotowym.

Mimo problemów interpretacyjnych, jakie rodzi pojęcie bezpieczeństwa narodowego, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych³,

¹ Projekt z dnia 10 lutego 2025 r.

² Stanowisko przygotowane przez Mateusza Wrotnego i Wojciecha Klickiego.

³ Uwagi Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 22 listopada 2024 r. do projektu ustawy.

postulującego całkowite wyłączenie stosowania projektowanej ustawy względem służb specjalnych. Taka regulacja byłaby niezgodna zarówno z orzecznictwem TSUE i ETPC, jak i analizą ustawowych zadań realizowanych przez służby specjalne.

Pozytywnie zatem oceniamy intencję autorów projektu, by doprecyzować, w jakich sprawach nie stosuje się do działań służb specjalnych opiniowanego projektu.

Jednak proponowane brzmienie art. 4 ust. 2 i ust. 3 projektu oceniamy krytycznie. Na podstawie analizy **art. 4 ust. 2** niejasny jest zakres znaczeniowy tego przepisu, który może – od rozpoczęcia obowiązywania – budzić wątpliwości interpretacyjne. Naszym zdaniem doprecyzowania wymaga to, czy planowane wyłączenie dotyczyć ma:

- **wszystkich** spraw związanych z realizacją zadań ustawowych ABW, czy tylko
- tych „pozostających w bezpośrednim związku z działaniami na rzecz lokalizowania, ścigania oraz identyfikowania osoby podejrzanej”, czy wreszcie
- wszystkich spraw, w tym działań pozostających w bezpośrednim związku z działaniami lokalizowania (...) jedynie **w zakresie, w jakim dotyczą one bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego, o których mowa w art. 1-2 ustawy o ABW i AW.**

Najbardziej prawdopodobna wydaje się trzecia z wymienionych interpretacji. W tej sytuacji niejasna jest sytuacja Agencji Wywiadu, o której mowa w pierwszej części proponowanego przepisu (art. 4 ust. 2), podczas gdy na jego końcu mowa już tylko o „(...) zakresie, w jakim dotyczą one bezpieczeństwa **wewnętrznego** państwa”, podczas gdy Agencja Wywiadu (zgodnie z przywołanym art. 2 ustawy o ABW i AW) zajmuje się ochroną bezpieczeństwa **zewnętrznego** państwa.

Pozostając na gruncie trzeciej z możliwych interpretacji zwracamy uwagę, że odwołanie do art. 1 ustawy o ABW („Tworzy się *Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego* właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego”) bez odesłania do konkretnych zadań wymienionych w art. 5 ustawy rodzi kolejne wątpliwości interpretacyjne związane z pytaniem, czy wszystkie zadania realizowane przez ABW (także np. na podstawie odrębnych ustaw i umów międzynarodowych (por. art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o ABW i AW) mieszczą się w zakresie ogólnej właściwości ABW wskazanej w art. 1 ustawy o ABW i AW. Przyjęcie takiej interpretacji prowadziło do wniosku, że de facto w zakresie wszystkich swoich

zadań ABW nie podlega proponowanej regulacji. Przyjęcie z kolei odmiennej interpretacji wiązałoby się z koniecznością każdorazowej oceny, czy realizowane przez Agencję zadanie wiąże się z ogólną właściwością służby zgodnie z art. 1 ustawy o ABW. Taka regulacja byłaby w naszej ocenie skrajnie nieefektywna i niepraktyczna, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że wskazane wyżej liczne wątpliwości interpretacyjne rozstrzygałaby w praktyce sama ABW będąc poniekąd „sędzią we własnej sprawie”.

Analiza zadań ustawowych służb specjalnych wskazuje, że są nimi m.in. przeciwdziałanie korupcji w sporcie (por. art. 2 ust. 1 lit. e ustawy o CBA) lub rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi (por. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o ABW). Tego typu przestępstwa nie mieszczą się nawet w szeroko rozumianej definicji bezpieczeństwa narodowego.

W wyroku z 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce **Europejski Trybunał Praw Człowieka** wskazał, że „w sprawach dotyczących praw podstawowych prawo byłoby sprzeczne z zasadą rządów prawa, jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego zapisanych w Konwencji, gdyby nie zawierało ograniczeń swobody decyzyjnej przyznanej władzy wykonawczej w sprawach bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym ustawodawstwo musi określać zakres i sposób wykonywania takiego uprawnienia z wystarczającą jasnością – biorąc pod uwagę uzasadniony cel – aby zapewnić jednostce odpowiednią ochronę przed arbitralnością”.

Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w połączonych sprawach C-511/18, C-512/18 i C-520/18 wskazał, że państwa członkowskie nie mają pełnej swobody w zakresie regulacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego: w kontekście możliwego w tym celu nałożenia na firmy telekomunikacyjne obowiązku retencji danych Trybunał wskazał, że jest to możliwe, jeśli ustawodawca zapewni, że zatrzymywanie danych będzie uzależnione od spełnienia związanych z nim materialnych i proceduralnych warunków oraz że osoby, których dane dotyczą, dysponują skutecznymi gwarancjami chroniącymi przed ryzykiem nadużyć.

W związku z tym naszym zdaniem konieczna jest ponowna analiza zaproponowanego wyłączenia, które – w naszej ocenie – powinno dotyczyć konkretnych jednostek redakcyjnych wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW i AW.

Przechodząc do analizy art. 4 ust. 3 (wyłączenie dotyczące Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego) jego interpretacja także rodzi wątpliwości ze względu na

odesłanie do „zadań ustawowych SKW i SWW, o których mowa w art. 1-2 ustawy” [o SKW i SWW]. Tymczasem zadania ustawowe tych służb wymienione są odpowiednio w art. 5 i art. 6 ustawy. Podobnie jak w przypadku uwag dotyczących art. 4 ust. 3 postulujemy odwołanie się do tych zadań SKW i SWW wymienionych w art. 5 i 6 ustawy, które w ocenie projektodawcy są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem narodowym.

2. Skarga na naruszenie przepisów rozporządzenia lub ustawy

Pozytywnie oceniamy próbę uszczegółowienia procedury składania i rozpatrywania skargi przez osoby fizyczne. Zwracamy jednak uwagę na dwa problemy: wysokie wymagania dotyczące zawartości skargi oraz niejasności dotyczące etapów rozpatrywania skargi i momentu informowania na ten temat skarżącego.

a) wymogi dotyczące zawartości skargi

Autorzy projektu wskazali, że skarga musi m.in. wskazywać **nazwę systemu AI**, o jaki chodzi oraz opisywać istotne fakty. Jak słusznie zwrócił uwagę prof. Grzegorz Sibiga⁴ może okazać się, że dla obywateli są to zbyt wygórowane wymagania formalne. O ile rozumiemy, że bez opisu istotnych faktów Komisja lub jej Przewodniczący mogą nie mieć możliwości reakcji na skargę, tak wymóg wskazywania nazwy systemu wydaje się nam nadmierny, zwłaszcza że skarżący może tej nazwy po prostu nie znać.

b) etapy rozpatrywania skargi i informowanie skarżącego

Zgodnie z art. 50 ust. 1 osoba fizyczna składa skargę do Komisji. Jednak przepis ten nie odpowiada jednoznacznie na pytanie o dalsze losy złożonej skargi i czy zajmuje się nią Przewodniczący czy od razu Komisja. Za tą pierwszą wykładnią przemawia fakt, że po analizie skargi Przewodniczący może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania (por. ust. 5). Jednak z drugiej strony - Komisja może wszcząć postępowanie z urzędu, a więc także po zapoznaniu się

⁴ W przywołanym materiale prof. Sibiga słusznie wskazuje także na niejasności dotyczące relacji pomiędzy planowanym mechanizmem skargowym a ogólnymi rozwiązaniami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności w zakresie skargi przewidzianej w KPA oraz kwestii ewentualnego stosowania przepisów KPA w zakresie nieprzewidzianym ustawą) <https://www.rp.pl/prawo-w-polsce/art41813051-skarga-przewidziana-w-ai-act-nie-poprawia-sytuacji-obywateli>.

ze skierowaną do niej skargą. Co więcej, za możliwością wszczęcia postępowania przez Komisję przemawia art. 50 ust. 4 projektu.

Doprecyzowanie kolejnych etapów rozpatrywania skargi ma znaczenie z perspektywy funkcjonalności tego mechanizmu, ale także z perspektywy informacji, jakie otrzymuje skarżący (por. art. 50 ust. 6). Aktualnie niejasne jest bowiem, jak rozumieć pojęcia “wszczęcia postępowania, o którym mowa w ust. 5 i “zakończeniu postępowania w sprawie związanej z postępowaniem, o którym mowa w ust. 5”. Jednocześnie prof. Sibiga słusznie zwrócił uwagę na problem braku konieczności jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji o niewszczeniu postępowania.

Naszym zdaniem procedura rozpatrywania skarg wymaga zmian, w szczególności poprzez ułatwienie ich składania (wykreślenie konieczności wskazywania nazwy systemu) oraz uporządkowanie procedury ich rozpatrywania, włączając w to uzupełnienie zakresu informacji przekazywanych skarżącemu o uzasadnienie braku przesłanek do wszczęcia postępowania.

3. Konflikt interesów w przypadku członków Komisji

Pragniemy powtórnie podkreślić, że doprecyzowania wymagają reguły rozstrzygnięcia konfliktu interesów w sytuacji, gdy system sztucznej inteligencji będący przedmiotem kontroli Komisji rozwijałaby lub wdrażała jedna z instytucji, których przedstawiciele będą członkami Komisji. Wychodzimy z założenia, że członek Komisji reprezentujący daną instytucję co do zasady będzie z nią w relacji zatrudnienia lub innej relacji umownej. W obecnym kształcie art. 21 projektu ustawy wydaje się, że konsekwencją takiego scenariusza byłoby trwale wykluczenie przedstawiciela tej instytucji z członkostwa w Komisji. Naszym zdaniem zasadne byłoby sformułowanie jasnych reguł postępowania w takim przypadku, tak aby – nie wyłączając z góry danej instytucji z możliwości udziału w pracach Komisji – uniknąć ryzyka wystąpienia sytuacji, w której członek Komisji będzie „sędzią we własnej sprawie”.



.....
Katarzyna Szymielewicz
Prezeska