



Warszawa, 22 grudnia 2013 r.

**Stanowisko Fundacji Panoptykon<sup>1</sup> w sprawie projektu rozporządzenia  
Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniającego rozporządzenie  
w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej  
czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach  
oraz w innych miejscach publicznych<sup>2</sup>**

Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniającego rozporządzenie w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych (**dalej: projekt**) określa warunki, sposób i formy przeprowadzania czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach i w innych miejscach publicznych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Fundacja Panoptykon zwraca uwagę na dwa problemy **merytoryczne** wynikające z projektu oraz zgłasza zastrzeżenia co do przyjętego **trybu prac nad projektem**.

**1. Niezdefiniowane pojęcie „działań specjalnych”, podczas których funkcjonariusze mogą prowadzić obserwację**

Zgodnie z projektem § 2 ust. 1 rozporządzenia w zmienionym brzmieniu ma umożliwiać funkcjonariuszom Straży Granicznej obserwację „podczas pełnienia służby granicznej lub prowadzenia działań granicznych i **specjalnych**”. Obserwacja podczas pełnienia służby granicznej lub prowadzenia działań granicznych jest powtórzeniem treści obecnie obowiązującego rozporządzenia i jako takie nie budzi wątpliwości. Jednak „**działania specjalne**” są pojęciem nowym, niezdefiniowanym zarówno na poziomie rozporządzenia, jak i ustawy o Straży Granicznej. Co więcej, w uzasadnieniu projektu nie znajduje się żadna wzmianka wyjaśniająca wprowadzenie takiej zmiany, a sformułowania tego nie ma w opublikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej (**dalej: BIP**) MSW wersji rozporządzenia z 16 października 2013 r.

W związku z niejasną treścią pojęcia „działania specjalne” postulujemy jego wykreślenie z projektu rozporządzenia.

**2. Obserwacja przy użyciu środków technicznych zapewniających niejawnie działanie funkcjonariusza, a w szczególności przy użyciu urządzeń służących do ustalenia położenia osób lub rzeczy**

Ustawa o Straży Granicznej upoważnia funkcjonariuszy Straży Granicznej do „obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych **służących do rejestracji obrazu i dźwięku** zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych”, a zmieniane rozporządzenie ma określić warunki, sposób i formy przeprowadzania tych czynności (art. 11 ust. 5a w związku z ust. 1 pkt 7 ustawy o Straży Granicznej). Podobnie jak Rządowe Centrum Legislacji<sup>3</sup> uważamy,

---

<sup>1</sup> Stanowisko przygotowane przez Annę Walkowiak i Wojciecha Klickiego.

<sup>2</sup> Projekt w wersji nieopublikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej, przesłanej Fundacji Panoptykon drogą elektroniczną 18 grudnia 2013 r.

<sup>3</sup> Opinia Rządowego Centrum Legislacji z 5 listopada 2013 r. opublikowana w BIP MSW 20 grudnia 2013 r.

że niedopuszczalne jest upoważnienie w drodze rozporządzenia funkcjonariuszy Straży Granicznej do stosowania „środków technicznych zapewniających niejawnie działanie funkcjonariusza, a w szczególności **przy użyciu urządzeń służących do ustalenia położenia osób lub rzeczy**”, ponieważ działania takie wykraczają poza zakres przedmiotowy delegacji do wydania rozporządzenia. Rozporządzenie nie może bowiem regulować problematyki innej, niż to wynika z ustawy, a tym bardziej prowadzić do rozszerzenia zakresu uprawnień funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W kategorii „urządzenia służące do ustalania położenia osób lub rzeczy” mogą znaleźć się np. systemy namierzania satelitarnego. Naszym zdaniem przyznanie Straży Granicznej uprawnienia do wykorzystywania tego typu narzędzi wykracza poza cel rozporządzenia, jakim jest ustalenie warunków i form obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych, w szczególności ze względu na brak gwarancji, że wykorzystanie tych narzędzi zostanie przerwane, gdy obserwowana osoba opuści miejsce publiczne.

Podnoszony przez nas problem potwierdza również uzasadnienie projektu, zgodnie z którym obserwacja „będzie mogła być prowadzona **nie tylko** przy użyciu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, ale także przy użyciu środków technicznych zapewniających niejawnie działanie funkcjonariusza, a w szczególności przy użyciu urządzeń (środków) służących do ustalenia położenia osób i rzeczy”. Wprost potwierdza to tezę, że rozporządzenie prowadzi do przyznania funkcjonariuszom uprawnień innych niż te, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o Straży Granicznej, co stanowi **niezgodne z zasadami prawodawstwa rozszerzenia kompetencji funkcjonariuszy Straży Granicznej**.

Zwracamy uwagę, że upoważnienie do działania przy użyciu „urządzeń służących do ustalenia położenia osób lub rzeczy” jest niedopuszczalne również ze względu na niewystarczającą precyzję – pozwala bowiem na stosowanie szerokiej gamy nieokreślony dokładnie narzędzi w znacznym stopniu ingerujących w prywatność i inne prawa.

Warto w tym kontekście przywołać wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stosowania przez różne służby (w tym również Straż Graniczną) w ramach kontroli operacyjnej **środków technicznych** umożliwiających uzyskanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalania<sup>4</sup>. W swoim wniosku RPO wskazała, że „nieograniczony katalog możliwych do zastosowania przez służby środków technicznych powoduje, iż mogą one za pomocą tych bliżej niezidentyfikowanych środków ingerować także w inne [niż prywatność] prawa i wolności jednostki, takie jak choćby nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się czy też autonomię informacyjną jednostki”<sup>5</sup>. RPO wskazuje więc na niepełność regulacji dotyczących stosowania kontroli operacyjnej wobec braku precyzyjnego katalogu środków technicznych, z których mogą korzystać służby.

Ze względu na powyższe argumenty projektowany § 3 ust. 2 rozporządzenia powinien zostać wykreślony.

### 3. Tryb prac nad rozporządzeniem

W BIP MSW 25 października 2013 r. opublikowano projekt rozporządzenia w wersji z 16 października. W ramach przeprowadzonych konsultacji międzyresortowych Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pismem z 31 października 2013 r. poprosiła o rozszerzenie zakresu

---

<sup>4</sup> Wniosek RPO w sprawie o sygn. K 23/11.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

konsultacji społecznych o „organizacje społeczne zajmujące się zagadnieniem praw osób monitorowanych (m.in. Fundację Panoptykon) i uzupełnienie oceny skutków regulacji o omówienie ich wyników”.

Prawdopodobnie również w wyniku przeprowadzonych konsultacji międzyresortowych powstała kolejna wersja projektu rozporządzenia, rozszerzająca uprawnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej o prowadzenie „działań specjalnych”.

Pomimo prośby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 31 października dopiero 18 grudnia 2013 r. Fundacja Panoptykon została poproszona drogą elektroniczną o przedstawienie stanowiska w sprawie projektu (prośba o przedstawienie opinii skierowana drogą listowną wpłynęła na adres Fundacji 20 grudnia). Termin wyznaczony na przedstawienie opinii (do 22 grudnia) wyniósł 4 dni, w tym jedynie dwa dni robocze, i przypadał na dzień ustawowo wolny od pracy.

Projekt rozporządzenia, który otrzymaliśmy do konsultacji, nie jest udostępniony (wbrew treści jego uzasadnienia) na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, a w BIP MSW udostępniona jest jego nieaktualna wersja. Przywołane pismo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak opinie przedstawione w ramach konsultacji międzyresortowych (m.in. cytowana wyżej opinia Rządowego Centrum Legislacji), zostały opublikowane w BIP MSW 20 grudnia popołudniu, w związku z poruszeniem przez nas tego problemu za pośrednictwem portalu Twitter.

Naszym zdaniem tryb prac nad projektem budzi wątpliwości co do zgodności z ustawą o dostępie do informacji publicznej, a także Regulaminem pracy Rady Ministrów i zarządzeniem nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych. W związku z tym prosimy o informację, dlaczego:

- projekt nie został opublikowany w BIP Rządowego Centrum Legislacji;
- projekt w wersji przedstawionej nam do konsultacji nie został opublikowany w BIP MSW;
- stanowiska przedstawione w ramach uzgodnień międzyresortowych nie zostały opublikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu przez MSW;
- termin wyznaczony Fundacji Panoptykon na przedstawienie opinii wynosił jedynie 2 dni robocze.