



Warszawa, 20 października 2017 r.

Uwagi Fundacji Panoptykon¹ w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców²

Przedstawiony przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (dalej: **projekt ustawy**) wprowadza regulacje dotyczące działalności gospodarczej polegającej na pośrednictwie przy przewozie osób. Projekt przewiduje w szczególności dodanie do art. 50 ustawy o transporcie drogowym pkt. 5, na mocy którego Inspekcja Transportu Drogowego, w przypadku stwierdzenia wykonywania pośrednictwa przy przewozie osób bez wymaganej licencji, nabędzie uprawnienie do występowania z wnioskiem do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o „zablokowanie przeznaczonych do wykonywania pośrednictwa przy przewozie osób programów komputerowych, numerów telefonów, aplikacji mobilnych, platform teleinformatycznych albo innych środków przekazu informacji”.

Nie kwestionując zasadności wprowadzenia ustawowych regulacji dotyczących pośrednictwa przy przewozie osób, **poważne wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP oraz praw i wolności obywatelskich budzi wyżej opisana sankcja za wykonywanie pośrednictwa bez licencji.**

Wprowadzenie mechanizmu blokowania rodzi poważne ryzyko dla konstytucyjnie chronionej wolności słowa, która obejmuje nie tylko możliwość swobodnego otrzymywania i przekazywania informacji, ale także jej aktywne poszukiwanie i zdobywanie³ za pomocą jakichkolwiek środków. Wolność słowa dotyczy nie tylko powszechnie rozumianej możliwości wyrażania swoich podglądów, ale także dostępu do wszelkiego rodzaju przekazów informacji, również tych charakterystycznych dla Internetu, obejmując tym samym takie formy wypowiedzi jak strony internetowe czy aplikacje mobilne. Blokowanie treści w Internecie uniemożliwia użytkownikom zapoznanie się z nimi. Tym samym, blokowanie stanowi ograniczenie wolności wypowiedzi, rozumianej również jako wolność dostępu do informacji, i w konsekwencji musi spełniać warunki wynikające z Konstytucji i prawa międzynarodowego.

Konstytucja RP wprowadza w art. 54 ust. 2 zakaz cenzury prewencyjnej, która – zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 r. – rozumiana jest jako „przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem do odbiorcy, a także do uzależniania przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego. Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa, natomiast **ingerencja uprzednia może być**

¹ Opinia przygotowana przez Karolinę Iwańską.

² Projekt z dnia 18 września 2017 r.

³ R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 468.

dopuszczona tylko wyjątkowo, jako uboczny efekt innych, legitymowanych konstytucyjnie działań państwa”⁴.

Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń dla wolności słowa powinna być także oceniana przez pryzmat art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którego ust. 2 określa dopuszczalny zakres ograniczeń. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wskazuje, że stosowanie środków prewencyjnych polegających na blokowaniu treści w Internecie jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, ponieważ zagrożenia z nimi związane są na tyle poważne, że działania władz krajowych wymagają szczególnie restrykcyjnej kontroli⁵, a blokada treści musi być stosowana z rozwagą⁶. ETPCz wprowadził również wymogi dla zgodnego z prawem mechanizmu blokowania, zgodnie z którymi wszelkie ograniczenia wolności słowa muszą być oparte na określonej podstawie prawnej jasno regulującej zakres tych ograniczeń, jak i podlegać muszą kontroli sądowej w celu ochrony przed nadużyciami⁷. Również Konstytucja RP wprowadza w art. 31 ust. 3 wymóg, aby jakiegokolwiek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane tylko wtedy, gdy są one **konieczne** w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony określonych wartości.

Tym samym, zarówno na gruncie Konstytucji, jak i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności istnieje możliwość ograniczenia wolności słowa poprzez blokowanie treści w Internecie. **Ograniczenia te muszą być jednak stosowane absolutnie wyjątkowo oraz muszą być konieczne dla osiągnięcia celu, który uzasadnia ograniczenie praw podstawowych.**

W naszej ocenie, zaproponowane rozwiązanie jest niezgodne z opisanymi wyżej zasadami.

1. Zasadność proponowanego rozwiązania

Uzasadnienie projektu nie wskazuje w żaden sposób, dlaczego blokowanie przeznaczonych do wykonywania pośrednictwa przy przewozie osób środków przekazu informacji jest niezbędną sankcją za wykonywanie pośrednictwa bez licencji. Ma to szczególne znaczenie w kontekście tego, że nie jest to jedyna sankcja za wykonywanie tej działalności niezgodnie z prawem – projekt ustawy przewiduje również kary finansowe dla podmiotów wykonujących działalność w zakresie pośrednictwa z naruszeniem przepisów, w tym bez wymaganej licencji. Dodatkowa ingerencja w gwarantowaną Konstytucją wolność słowa rozumianą także jako wolność poszukiwania informacji jest zupełnie zbędna i tym samym nie spełnia wymogów dla ograniczenia praw i wolności obywatelskich, zobowiązujących ustawodawcę do wykazania konieczności i proporcjonalności ustanowionego ograniczenia dla wolności słowa. Jak bowiem wynika z orzecznictwa ETPCz i Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzanie ograniczeń praw i wolności obywatelskich jest dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach i musi zostać każdorazowo wyczerpująco uzasadnione. Projektodawca nie przedstawia w uzasadnieniu żadnych powodów, które wskazywałyby na konieczność zastosowania mechanizmu blokowania.

⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r. dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 21 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 22 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie Observer i Guardian przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga 13585/88 i 13166/87.

⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie Kalda przeciwko Estonii, skarga 17429/10.

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie Yildirim przeciwko Turcji, skarga 3111/10; Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie Cengiz i in. Przeciwko Turcji, skarga 48226/10 i 14027/11.

W związku z tym, samo wprowadzenie w tym przypadku mechanizmu blokowania należy uznać za sprzeczne z Konstytucją i prawem międzynarodowym.

2. Niejasna procedura blokowania

Nawet gdyby wprowadzenie mechanizmu blokowania zostało uznane za konieczne i proporcjonalne (co wysoce wątpliwe), zaproponowana procedura blokowania nie spełnia wymogów, o których mowa we wstępie, z uwagi na jej wyjątkową niejasność. Proponowany przepis nie określa, jak z wnioskiem Inspekcji Transportu Drogowego postępował będzie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, a w szczególności, w jaki sposób będzie on mógł doprowadzić do zablokowania danych aplikacji lub innych przekazów informacji. Przepis nie precyzuje, czy efektem jego zastosowania będzie brak możliwości pobrania aplikacji ze sklepu internetowego, a jeśli tak, to jak zostanie to zrealizowane technicznie. Projekt nie wyjaśnia, w jaki sposób blokowane miałyby być aplikacje już zainstalowane na urządzeniach użytkowników. Nie jest również jasne, jak przedstawiać się będą ewentualne obowiązki podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne. Z tych powodów, jednoznaczna i pełna ocena zaproponowanych rozwiązań oraz ich wpływu na prawa i wolności obywatelskie jest niemożliwa.

3. Tryb blokowania i kontrola sądu

Z proponowanego brzmienia przepisu nie wynika również, w jakim trybie prawnym miałyby nastąpić blokowanie, w szczególności projektodawca nie precyzuje, czy blokowanie miałyby nastąpić każdorazowo w drodze decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz pomija milczeniem zasady składania odwołania przez podmioty, których aplikacje zablokowano. Brak regulacji w tym zakresie powoduje wyjątkową niepewność prawną, jak również rodzi ryzyko arbitralności i blokowania aplikacji podmiotów, które prowadzą działalność zgodnie z prawem. Z uwagi na głęboką ingerencję proponowanego rozwiązania w gwarantowaną Konstytucją wolność słowa, o blokadzie aplikacji lub innego przekazu informacji powinien każdorazowo rozstrzygać niezależny sąd.

4. Relacja proponowanych regulacji do prawa do prywatności

Poważne wątpliwości, zwłaszcza wobec braku poruszenia tej kwestii przez projektodawcę tak w treści projektu ustawy, jak i w uzasadnieniu, budzi relacja proponowanego rozwiązania do prawa do prywatności użytkowników urządzeń końcowych. Projektodawca, nie precyzując, jak w praktyce będzie działał mechanizm blokowania, nie wyjaśnia również, w jaki sposób wpłynie on na przekazywanie podmiotom publicznym, np. Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, danych osobowych użytkowników, takich jak numery IP czy informacje o próbie połączenia z daną aplikacją lub jej pobrania. Projekt nie określa ponadto, czy użytkownikowi będzie wyświetlany jakiś komunikat lub czy będzie on przekierowywany na strony internetowe podmiotów publicznych.

5. Tendencja do blokowania treści w Internecie

W ostatnich miesiącach Fundacja Panoptykon obserwuje niepokojącą tendencję do wprowadzania mechanizmów blokowania treści w Internecie w kolejnych obszarach działania państwa. W pierwszej kolejności takie rozwiązanie wprowadziła przyjęta w czerwcu 2016 r. ustawa o działaniach antyterrorystycznych, która przyznała Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego uprawnienie do blokowania stron internetowych. Z kolei na mocy ustawy o grach hazardowych stworzono rejestr domen internetowych, które służą do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą i zobowiązano podmioty świadczące usługi

telekomunikacyjne do blokowania stron znajdujących się w tym rejestrze. Obecnie w Ministerstwie Finansów toczą się z kolei prace nad projektem ustawy nowelizującej ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym, która przyzna Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do zamieszczania w rejestrze domen niedozwolonych stron internetowych podmiotów podejrzanych przez Komisję o działalność niezgodną z prawem i zobowiąże przedsiębiorców telekomunikacyjnych – wzorem ustawy hazardowej – do zablokowania stron wpisanych do rejestru. Naszym zdaniem, rozwiązania te naruszają chronioną Konstytucją wolność słowa. Nie kwestionując zasadności skutecznej walki z naruszeniami prawa, stoimy na stanowisku, że wykorzystywane narzędzia blokowania stron, aplikacji i innych przekazów informacji w Internecie, kreując pozornie proste rozwiązania dla trudnych problemów, są jednakże nieproporcjonalne oraz stanowią poważne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich. Ponadto, taka tendencja legislacyjna otwiera drogę do coraz dalej idącej ingerencji w wolność słowa w Internecie w odpowiedzi na potrzebę egzekwowania przepisów dotyczących kolejnych obszarów objętych regulacją państwa. Upowszechnianie blokowania w dalszych, relatywnie drobnych dziedzinach działania państwa niweczy wymóg, zgodnie z którym wprowadzanie ograniczeń dla wolności słowa musi mieć charakter absolutnie wyjątkowy.

Mając na uwadze powyższe, Fundacja Panoptykon uznaje, że wprowadzenie mechanizmu blokowania przeznaczonych do wykonywania pośrednictwa przy przewozie osób programów komputerowych, numerów telefonów, aplikacji mobilnych, platform teleinformatycznych albo innych środków przekazu informacji **stanowi realne ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Uważamy, że niespełniające warunku konieczności blokowanie przekazów informacji w Internecie jest środkiem niedopuszczalnym w demokratycznym państwie prawa.**