

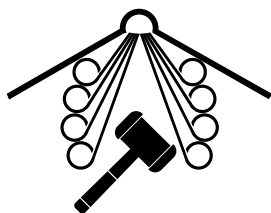
70 LAT

POWSZECHNEJ DEKLARACJI PRAW CZŁOWIEKA

Redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA

redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



Kraków 2019

© Copyright by Individual Authors, 2019

Recenzja

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK

Redakcja

Patrycjusz Pilawski

Projekt okładki

Marta Jaszcuk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-132-1 (druk)

ISBN 978-83-8138-195-6 (on-line, pdf)

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.pl>

Spis treści

WSTĘP.....	7
CZĘŚĆ I	9
JERZY ZAJADŁO, <i>Uniwersalizm Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: krótka historia pewnego trudnego kompromisu</i>	11
ROMAN WIERUSZEWSKI, <i>Współczesne znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka</i>	31
BRYGIDA KUŹNIAK, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa międzynarodowego</i>	41
CZĘŚĆ II	57
KRZYSZTOF DRZEWICKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – niespełniona nadzieja mniejszości narodowych</i>	59
MICHAŁ KOWALSKI, <i>Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego</i>	79
MAGDALENA ABU GHOLEH, <i>Prawo do kultury i jego współczesne zagrożenia</i>	91
KINGA DREWNIOWSKA, <i>Prawo do sądu jako prawo człowieka – rozważania na tle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	107
MICHAŁ GÓRSKI, <i>Czy tylko narodzeni mają prawo do życia? Twórcy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a prawa nasciturusa</i>	121
PRZEMYSŁAW KOMOROWSKI, <i>Redakcja artykułu 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej wpływ na kształt standardu wolności religijnej na przykładzie systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka</i>	135

CZĘŚĆ III.....	155
IRENEUSZ C. KAMIŃSKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa krajowego – uwagi o różnych zobowiązaniach międzynarodowych państwa</i>	157
HANNA KNYSIAK-SUDYKA, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administrujące i sądy administracyjne</i>	177
MAREK BIELSKI, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy karne</i>	195
DOMINIKA KUŹNICKA-BŁASZKOWSKA, <i>Rekomendacje w zakresie prawa do prywatności wydane przez Komitet Praw Człowieka i ich realizacja w Polsce</i>	209
AUTORZY	225
SUMMARY	229
INDEKS OSOBOWY	231

Rekomendacje w zakresie prawa do prywatności wydane przez Komitet Praw Człowieka i ich realizacja w Polsce

1. Wprowadzenie

Prawo do prywatności, chociaż wciąż nie do końca zdefiniowane, jest jednym z najważniejszych z praw gwarantowanych człowiekowi. Jest ono chronione na gruncie wielu międzynarodowych konwencji i umów, ale jednocześnie wydaje się, że nie każdy akt prawa międzynarodowego posiada skuteczne środki prawne gwarantujące jego przestrzeganie. Jednym z aktów prawnych, które posiadają pewne możliwości kontroli nad realizacją przez państwa-strony praw w nich zawartych, jest Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP lub Pakt)¹, w którym to określone kompetencje w tym zakresie zostały przyznane Komitetowi Praw Człowieka. Państwa-strony są zobowiązane do składania okresowych sprawozdań z wykonania postanowień Paktu, które są poddawane ocenie dokonywanej przez Komitet.

Jednocześnie zalecenia Komitetu Praw Człowieka nie są wiążące, zatem praktyka ich przestrzegania może być różna w poszczególnych państwach. Niniejsze opracowanie ma odpowiedzieć na pytanie, jakie rekomendacje Komitet Praw Człowieka skierował do Polski, oceniając jej sprawozdania okresowe, oraz czy Rzeczpospolita Polska wdrożyła te zalecenia w życie, aby zapewnić wymagany przez Pakt poziom ochrony prawa do prywatności.

¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

2. Prawo do prywatności w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych

Pomimo upływu lat Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (dalej: PDPCz lub Deklaracja) wciąż jest najważniejszym dokumentem w zakresie uniwersalnych i powszechnych praw człowieka. PDPCz nie jest jednak umową międzynarodową, przez wiele lat wątpliwości budziła możliwość powołania się na jej postanowienia w celu ochrony naruszonych praw i wolności. Coraz częściej jednak w doktrynie i orzecznictwie pojawiają się poglądy, zgodnie z którymi PDPCz ma charakter zwyczaju międzynarodowego, a co za tym idzie – należy ją uznać za źródło prawa międzynarodowego². Zasadne jest zatem chociaż częściowe wskazanie, w jaki sposób PDPCz reguluje kwestię prawa do prywatności w swoich postanowieniach.

Zgodnie z art. 12 PDPCz nie wolno ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu. W Deklaracji nie ma powszechnie przyjętej i akceptowalnej definicji pojęcia prywatności lub życia prywatnego. Jednocześnie w trakcie prac nad przyjęciem oficjalnego tekstu PDPCz ścierały się różne teorie na temat tego, jakie wartości w sferze prawa do prywatności Deklaracja powinna chronić³. Przed przyjęciem PDPCz konstytucje krajowe chroniły tylko prywatność domu i korespondencję w sposób mniej lub bardziej kompleksowy. Z uwagi na niewiążący charakter PDPCz konieczne było przyjęcie dokumentu rangi międzynarodowej o charakterze wiążącego aktu prawnego, jakim stał się MPPOiP. Postanowienia w nim zawarte w zakresie prawa do prywatności są niemal identyczne jak te w Deklaracji.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych w art. 17 zakazuje bezprawnej ingerencji w życie prywatne, rodzinne, mir domowy i korespondencję jednostki. Jednocześnie wskazuje, że każdy ma prawo do ochrony prawnej przed takimi ingerencjami i atakami. Ani MPPOiP, ani PDPCz nie zawierają definicji prywatności, podobnie jak pozostałe dokumenty międzynarodowe regulujące ten aspekt życia jednostki. Przyczyną takiego stanu rzeczy są różnice w rozumieniu ochrony prywatności przez poszczególne państwa, a także zmieniający się charakter tej wartości, bez wątpienia bowiem sfera

² Więcej o zwyczaju międzynarodowym i źródłach prawa międzynarodowego zob. W. Czaplinski, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 102; J. P. Humphrey, *The International Bill of Rights: Scope and Implementation*, „William & Mary Law Review” 1976, vol. 17, nr 3, s. 530, <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol17/iss3/6> – 14.10.2019.

³ Zob. O. Diggelmann, M. N. Cleis, *How the Right to Privacy Became a Human Right*, „Human Rights Law Review” 2014, vol. 14, nr 3, s. 441-458.

prywatności zmienia się pod wpływem czasu, przemian kulturowych i społecznych⁴. Rewolucja technologiczna, która dokonała się w ostatnich 20-30 latach, zmieniła nie tylko sposób postrzegania prawa do prywatności przez jednostkę, ale w znaczny sposób przyczyniła się do rozwoju narzędzi i sposobów, które mogą prowadzić do naruszenia tego prawa. Wydaje się zatem, że powściągliwość w definiowaniu tej wartości jest jak najbardziej pożądana, trudno bowiem wyobrazić sobie możliwość stworzenia definicji na tyle ogólnej, aby swoim zakresem obejmowała zagrożenia, które mogą wystąpić za 10 lat, a równocześnie na tyle szczegółowej, aby nie pozostawiała wątpliwości interpretacyjnych.

Jednocześnie duże zasługi w definiowaniu charakteru i zakresu prawa do prywatności ma Komitet Praw Człowieka. W swojej decyzji w sprawie *Coeriel i Aurik p. Holandii* stwierdził, że „pojęcie prywatności odnosi się do tej sfery życia człowieka, w której może on/ona swobodnie wyrażać swoją tożsamość zarówno poprzez wchodzenie w relacje z innymi, jak i samodzielnie⁵”. Wydaje się zatem, że ochrona prywatności przyznana przez MPPOiP nie zamyka się jedynie w ochronie przed wkraczaniem w sferę autonomii czy intymności jednostki, ale gwarantuje również możliwość kształtowania swojej tożsamości przez relacje z otoczeniem⁶.

Z art. 17 MPPOiP wynikają zarówno obowiązki negatywne, jak i pozytywne dla państw-stron Paktu. Państwo ma bowiem obowiązek powstrzymania się od dokonywania arbitralnych lub bezprawnych ingerencji i ataków na sferę prywatną jednostki, jednocześnie jest ono zobowiązane do stworzenia ram ochrony autonomii jednostki przed ingerencją władz publicznych, jak i podmiotów prywatnych⁷. Zdaniem Komitetu, art. 17 oddziałuje zarówno w relacjach pomiędzy państwem a jednostką, jak i w stosunkach horyzontalnych⁸. W obu wypadkach państwa zobowiązane są do przyjęcia takich rozwiązań prawnych i innych środków ochrony, aby w sposób w pełni efektywny zapewnić ochronę prawa do prywatności przed arbitralną i niezgodną z prawem ingerencją w prawo jednostki do prywatności. Za arbitralne naruszenie prawa do prywatności uważa

⁴ L. Kański, *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, R. Wieruszewski (red. nauk.), Warszawa 1991, s. 323.

⁵ Decyzja KPCz z dnia 31 października 1994 r. w sprawie 453/1991 *Coeriel i Aurik p. Holandii*, pkt. 10.2.

⁶ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Komentarz do art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 373.

⁷ *Ibidem*, s. 374.

⁸ Komentarz Generalny Komitetu Praw Człowieka nr 16, na temat horyzontalnego obowiązywania praw człowieka zob. więcej: B. Skwara, *W obronie bezpośredniego horyzontalnego obowiązywania praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 79-101; J. H. Knox, *Horizontal Human Rights Law*, „American Journal of International Law” 2008, vol. 102, nr 1, s. 1-47; D. M. Chirwa, *In Search of Philosophical Justification and Suitable Models for the Horizontal Application of Human Rights*, „African Human Rights Law Journal” 2008, vol. 8, nr 2, s. 294-311.

się również dozwoloną prawem ingerencję, jeśli nie urzeczywistnia ona celów i założeń MPPOiP bądź nie jest proporcjonalna do założonych celów ingerencji.

Zgodnie z art. 17 MPPOiP organy publiczne mogą ingerować w prawo jednostki do prywatności tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w celu ochrony interesu publicznego. Nawet w przypadku gdy ingerencja w życie prywatne jednostki jest dozwolona z punktu widzenia Paktu, państwo powinno w sposób szczegółowy określić, w jakich warunkach i na jakich zasadach dana ingerencja jest dopuszczalna, a decyzja o ingerencji powinna być podejmowana z uwzględnieniem indywidualnych przypadków oraz jedynie przez organy, które są do tego uprawnione.

Prawo do prywatności chronione przez art. 17 MPPOiP obejmuje również nienaruszalność korespondencji, w tym korespondencji elektronicznej, jak również inne formy porozumiewania się, takie jak np. rozmowy telefoniczne. Co do zasady nagrywanie rozmów jest zakazane. Przeszukanie osoby powinno być ograniczone tylko do poszukiwania konkretnego dowodu i w żadnym wypadku nie może prowadzić do szykanowania. Organy publiczne powinny poczynić odpowiednie kroki, aby zapewnić, że przeszukiwanie będzie odbywało się z poszanowaniem godności osoby przeszukiwanej.

W komentarzu generalnym Komitet podkreśla, że zbieranie i przechowywanie informacji na temat określonej osoby powinno być regulowane prawem. Odpowiednie środki powinny być przedsięwzięte przez organy państwa, aby zapewnić, że informacje na temat jednostek nie dostaną się w ręce osób nieuprawnionych do dostępu do takich informacji i że nie są one wykorzystywane w celach niezgodnych z postanowieniami Paktu. W celu zapewnienia najbardziej skutecznej ochrony życia prywatnego każda osoba powinna mieć prawo do zbadania, czy jakieś dane osobowe są przechowywane w automatycznych plikach danych, a jeśli tak, to do jakich celów. Każda osoba powinna również być w stanie ustalić, które władze publiczne lub osoby prywatne bądź organy kontrolują albo mogą kontrolować jej akta. Jeżeli takie pliki zawierają nieprawidłowe dane osobowe lub zostały zgromadzone czy też przetworzone wbrew przepisom prawa, każda osoba powinna mieć prawo do żądania ich zmiany lub usunięcia. Dotychczasowy komentarz generalny do art. 17 MPPOiP nie zawiera niezbędnych współcześnie odniesień w zakresie prawa do prywatności związanych ze zmieniającą się rzeczywistością cyfrową i nie obejmuje takich zagadnień jak *big data*, kradzież tożsamości bądź wykorzystywanie technologii informatycznych w celu inwigilacji jednostki zarówno przez podmioty prywatne, jak i organy państwa⁹.

Oczywiste jest, że nawet najbardziej wzniosłe i potrzebne przepisy prawa nie będą stosowane, o ile nad ich przestrzeganiem nie będzie czuwał niezależny i efektywny

⁹ Privacy Rights in the Digital Age A Proposal for a New General Comment on the Right to Privacy under Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights: A Draft Report and General Comment by the American Civil Liberties Union, <https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/jus14-report-iccpr-web-rell.pdf> – 31.12.2018.

w swoich działaniach organ. Artykuł 28 MPPOiP powołał do życia Komitet Praw Człowieka, którego głównym zadaniem jest stanie na straży przestrzegania przez państwa postanowień Paktu oraz działanie na rzecz podwyższenia międzynarodowych standardów w upowszechnianiu i wdrażaniu efektywnej ochrony praw człowieka.

3. Pozycja Komitetu Praw Człowieka ONZ i charakter jego rekomendacji

Kompetencje Komitetu Praw Człowieka i zasady jego funkcjonowania zostały uregulowane w części IV MPPOiP, protokole fakultatywnym¹⁰ oraz w regulaminie Komitetu¹¹. Państwa-strony Paktu po raz pierwszy utworzyły Komitet 20 września 1976 r., wybierając 18 niezależnych ekspertów, których kadencja rozpoczęła się 1 stycznia 1977 r.¹² Członkowie Komitetu mają status niezależnych ekspertów i nie mogą pełnić funkcji w administracji rządowej bądź w służbie dyplomatycznej¹³. Wyboru ekspertów dokonuje zgromadzenie wszystkich państw członkowskich Paktu zwoływane przez Sekretarza Generalnego. Członek Komitetu powinien powstrzymać się od udziału w rozpatrywaniu spraw indywidualnych oraz sprawozdań dotyczących kraju, z którego pochodzi, oraz od rozpatrywania wszelkich spraw, w których uczestniczył w jakiegokolwiek postaci.

Komitet powinien odbywać sesje dwa razy w roku, jednak w praktyce niemal od początku jego istnienia odbywają się trzy sesje rocznie¹⁴. Co do zasady Komitet jest formalnie niezależny od ONZ, przy jednoczesnej ścisłej współpracy z tą organizacją w wielu sprawach¹⁵.

Zgodnie z postanowieniami Paktu oraz protokołu fakultatywnego Komitet jest uprawniony do:

¹⁰ Protokół fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. 1994, nr 23, poz. 80).

¹¹ Regulamin pracy Komitetu Praw Człowieka przyjęty podczas 1924 posiedzenia Komitetu w trakcie 71. sesji, HRI/GEN/3/Rev.3.

¹² R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka*, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, idem (red.), Warszawa 2017, s. 5.

¹³ A. Michalska, *Rola Komitetu Praw Człowieka w interpretacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 82.

¹⁴ A. de Zayas, R. Wieruszewski, *Ochrona praw człowieka sprawowana przez Komitet Praw Człowieka*, [w:] L. Wiśniewski, *Ochrona praw człowieka w świecie*, Poznań 2000, s. 125; więcej na temat struktury i organizacji Komitetu zob. A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994.

¹⁵ R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka...*, s. 5.

- a) rozpatrywania skargi państw-stron zarzucających innym państwom-stronom łamanie Paktu (w praktyce instytucja ta nie jest stosowana);
- b) przyjmowania i rozpatrywania sprawozdań przedkładanych przez państwa-strony Paktu na temat ochrony praw człowieka na ich terytorium;
- c) wydawania uwag ogólnych do poszczególnych postanowień Paktu;
- d) rozpatrywania skarg indywidualnych obywateli państw, które podpisały pierwszy protokół fakultatywny.

Corocznie Komitet składa sprawozdania z podjętych działań Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ za pośrednictwem Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. W przerwach sesji zwykłych Komitet organizuje sesje alternatywne, w których uczestniczą przedstawiciele innych organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka oraz organizacji pozarządowych. Sesje alternatywne mają stanowić forum umożliwiające szerszy dialog w przedmiocie praw człowieka. Jednocześnie pozarządowe sprawozdania udostępniane Komitetowi mogą co prawda być ogłaszane w corocznym sprawozdaniu Komitetu, ale nie mają statusu równego sprawozdaniom rządowym.

Do najważniejszych obowiązków państw-stron Paktu zalicza się składanie sprawozdań z realizacji jego postanowień¹⁶. Pierwszy z raportów powinien zawierać wszechstronną prezentację zarówno stanu prawnego, jak i stanu faktycznego realizacji każdego z postanowień Paktu. Komitet zaleca, aby państwa przede wszystkim wskazały, jaką pozycję zajmuje Pakt w porządku wewnętrznym danego państwa, co się dzieje w przypadku kolizji norm Paktu z normami prawa krajowego i czy organy władzy sądowniczej mogą powoływać się w swoich działaniach na postanowienia Paktu, i czy to czynią¹⁷. W przypadku gdy w państwie zaszły fundamentalne przemiany ustrojowe (tak jak w Polsce w 1989 r.), państwo powinno złożyć sprawozdanie tak kompleksowe jak pierwszy z raportów¹⁸. Kolejne raporty powinny być skoncentrowane na wyjaśnieniu, jak zostały rozwiązane zalecenia Komitetu przyjęte po dyskusji nad poprzednim raportem, oraz pokazaniu zmian, jakie zaszły od czasu poprzedniej prezentacji. Proces składania sprawozdań podzielony jest na trzy fazy: 1) przygotowanie raportu, 2) prezentacja, 3) realizacja zaleceń traktatowych¹⁹.

Co do zasady opracowywanie sprawozdań bądź też udzielanie odpowiedzi na pytania Komitetu²⁰ powinno mieć charakter transparentny, a państwa-strony powinny zasięgnąć

¹⁶ Pomimo że składanie sprawozdań okresowych jest podstawowym obowiązkiem stron Paktu, wciąż niektóre z państw nie złożyły nawet pierwszego sprawozdania okresowego, za: B. Banaszak [et al.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 98

¹⁷ A. de Zayas, R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 127.

¹⁸ R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka...*, s. 10.

¹⁹ *Ibidem*, s. 9.

²⁰ Uproszczona procedura sprawozdawcza polega na przesłaniu państwu listy pytań, na które ma ono odpowiedzieć, odpowiedzi uznawane są za sprawozdanie. Po raz pierwszy ta procedura została zastosowana w stosunku do ograniczonej liczby państw w 2009 r., od 2014 r. jej zastosowanie jest

w tym temacie opinii ekspertów, organizacji pozarządowych²¹ i innych zainteresowanych podmiotów. Jednocześnie sam dokument jest dokumentem rządowym i to rząd jest odpowiedzialny za jego treść²².

Sama dyskusja nad sprawozdaniem jest jawna i transmitowana *on-line*. Delegacja rządowa powinna składać się z autorytetów i ekspertów w danej dziedzinie, a nie np. dyplomatów, ponadto nie jest celowe wybielanie sytuacji w danym kraju, gdyż sama dyskusja nie jest swoistym sądem nad państwem, ale forum dyskusji o problemach i miejscem poszukiwania rozwiązań²³.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 Paktu Komitet przekazuje państwom-stronom władne sprawozdanie oraz takie uwagi ogólne, jakie uzna za właściwe. Przez wiele lat Komitet w swoich rocznych raportach ograniczał się jedynie do streszczenia sprawozdań państw, omówienia przebiegu dyskusji z przedstawicielami oraz bardzo ogólnej oceny każdego ze sprawozdań²⁴. Na początku lat 90. Komitet wprowadził procedurę uchwalania uwag końcowych odnośnie do każdego sprawozdania i kierowania ich do konkretnego państwa²⁵. Obecnie uwagi końcowe zwykle składają się ze wstępu, wskazania pozytywnych aspektów sytuacji w danym kraju²⁶ oraz części zawierającej oceny krytyczne i zalecenia (rekomendacje) naprawy sytuacji w zakresie określonych naruszeń. Uwagi te powinny być precyzyjne i określać stanowisko Komitetu w sposób niebudzący wątpliwości. Państwo może przesłać komentarze do uwag Komitetu, które wraz z opracowaniem Komitetu są jawne. Procedurę sprawozdawczą w danym okresie zamyka kontrola reakcji państwa na uwagi Komitetu (*follow-up*). W celu jej przeprowadzenia Komitet powołuje jednego członka na sprawozdawcę, który ma za zadanie ocenić odpowiedzi nadsyłane przez państwo na problemy poruszone w uwagach końcowych i na tej podstawie określić termin złożenia kolejnego sprawozdania.

Jednocześnie w doktrynie wciąż trwa spór, czy z brzmienia art. 40 ust. 4 Paktu można wyprowadzić prawo Komitetu do zamieszczania w uwagach końcowych rekomendacji

proponowane wszystkim państwom, z wyłączeniem raportów początkowych, zob. *ibidem*, s. 10, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/SimplifiedReportingProcedure.aspx> – 17.12.2018.

²¹ Rola organizacji pozarządowych w systemie gromadzenia informacji ewoluowała w ostatnich latach – są obecnie traktowane jako nieocenione źródło informacji, zapraszane do przekładania raportów alternatywnych, spotykają się z członkami komitetów itd. Jednocześnie Pakt nie zawiera żadnych postanowień co do możliwości współpracy Komitetu z organizacjami pozarządowymi. Zob. R. Wieruszewski, *Komentarz do art. 40 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, idem (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 718.

²² Idem, *Komitet Praw Człowieka...*, s. 11.

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. Michalska, *Rola Komitetu Praw Człowieka...*, s. 86.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Na przykład poprzez wskazanie konwencji i umów międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka, do których dane państwo przystąpiło w ostatnich latach.

czy zaleceń oraz wzywania państw do zamieszczenia w kolejnych raportach okresowych informacji o ich wykonaniu²⁷. Jednocześnie wydaje się, że długoletnia praktyka, poparta zmianami w regulaminie Komitetu, a przede wszystkim autorytet Komitetu sprawiły, że taka interpretacja art. 40 Paktu (według niektórych przedstawicieli doktryny dokonana *contra legem*) została zaaprobowana przez państwa.

Niezależnie od powyższego należy pamiętać, że Organizacja Narodów Zjednoczonych jest organizacją międzynarodową, a nie ponadnarodową, co oznacza w szczególności, że decyzje jej organów²⁸ nie mają charakteru obowiązującego²⁹. W odróżnieniu od wyroków chociażby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rekomendacje Komitetu Praw Człowieka mają wyłącznie charakter zaleceń. Komitet nie może nałożyć na państwa, które nie stosują się do tych rekomendacji, żadnych sankcji. Jednocześnie dotychczasowa praktyka dowodzi, że państwa w znacznym stopniu przestrzegają decyzji i rekomendacji Komitetu³⁰.

4. Rekomendacje dla Polski i ich implementacja

W pierwszym raporcie złożonym przez Polskę³¹ wskazano, że postanowienia MPPOiP stosuje się nadrzędnie w relacji z prawem krajowym, co samo w sobie jest bardzo istotne i pokazało, że prawa człowieka zajmują ważne miejsce w polskim ustawodawstwie. W dyskusji nad pierwszym raportem złożonym przez Polskę podnoszono przede wszystkim wątpliwości związane z podsłuchiwaniem rozmów telefonicznych oraz monitorowaniem korespondencji. Przede wszystkim członkowie Komitetu wskazywali na brak informacji na temat możliwości odejścia od generalnego zakazu inwigilacji oraz przesłanek, jakie powinny być spełnione w celu umożliwienia stosowania tychże metod inwigilacji.

Sprawozdanie Polski z realizacji postanowień Paktu z 1987 r. (II raport) zawierało skrócony opis procedur oraz gwarancji mających na celu ochronę prawa do prywatności w państwie. Wskazano, że przepisy konstytucyjne gwarantują poszanowanie życia

²⁷ A. Michalska, *Rola Komitetu Praw Człowieka...*, s. 87. Odrębną praktyką Komitetu, która również budzi wątpliwości, jest przyjęcie przez Komitet zasady, że w sytuacjach gdy państwo pomimo monitów nie składa okresowych raportów, będzie on uprawniony do poinformowania państwa na posiedzeniu zamkniętym, że zostanie ono poddane analizie przestrzegania praw człowieka w tym kraju na podstawie materiałów uzyskanych przez Komitet z innych źródeł i przyjmie prowizoryczne uwagi końcowe, które nie będą opublikowane w dorocznym raporcie Komitetu. Zostanie w nim jednak zawarta wzmianka, że taka procedura została przyjęta. Zob. R. Wieruszewski, *Komentarz do art. 40...*, s. 721.

²⁸ Z wyjątkiem tych podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa.

²⁹ A. de Zayas, R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 123.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ I raport okresowy został złożony 23 marca 1979 r.

rodzinnego, domu, korespondencji i dobrego imienia³². Naruszenie prywatności bądź miru domowego było karalne na podstawie przepisów obowiązującego ówczesnie kodeksu karnego, a przeszukania pomieszczeń oraz innych miejsc, a także osób i rzeczy można było dokonać jedynie na polecenie sądu lub prokuratora. Po wszczęciu postępowania karnego jedynie sąd lub prokurator mogli wydać postanowienie o udostępnieniu korespondencji, przesylek lub utrwaleniu rozmów telefonicznych mających znaczenie dla toczącego się postępowania. Z tych czynności był sporządzany protokół. Jednocześnie duże uprawnienia w zakresie ingerencji w prywatność jednostki przysługiwały członkom Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej – mogli oni dokonywać kontroli osobistej i przeglądać zawartość bagaży. Należy jednak pamiętać, że obowiązujące przepisy miały charakter pozorny, a rzeczywista realizacji praktycznie wszystkich praw osobistych człowieka była niemożliwa. Jednocześnie Komitet w tym czasie ograniczał się jedynie do zamieszczenia wzmianki z procedury sprawozdawczej w rocznym raporcie³³. Komitet wskazał, że podczas rozpatrywania sprawozdania Polski członkowie Komitetu zwrócili się z prośbą do strony rządowej o udostępnienie dodatkowych informacji w zakresie arbitralnych i bezprawnych ingerencji w prawo do prywatności dokonywanych przez organy ścigania, podkreślając, że w wyniku tych działań w ciągu 6 miesięcy przed opublikowaniem raportu 100 osób straciło pracę z przyczyn politycznych.

Strona Polska wyjaśniła, że obowiązujące ówczesnie przepisy chronią jednostkę przed naruszeniem jej prawa do prywatności zarówno przez podmioty prywatne, jak i organy władzy publicznej. Przyznano, że w przypadku zwolnionych pracowników doszło do naruszenia prawa krajowego zawierającego gwarancje przed nieuzasadnioną ingerencją w prawo do prywatności, jednocześnie sprawcy naruszeń zostali pociągnięci do odpowiedzialności, a ich ofiary poinformowane o toczących się przeciwko sprawcom postępowaniach i ich wynikach. Zarazem delegacja Polska odcięła się od odpowiedzialności za bezprawne zwolnienia z przyczyn politycznych, wskazując, że każdorazowo decyzja była podejmowana przez pracodawcę w porozumieniu z odpowiednimi związkami zawodowymi.

W III raporcie złożonym przez Polskę³⁴ podkreślono, że prawa do prywatności są zagwarantowane w przepisach obowiązującego prawa i zostały przedstawione w poprzednim raporcie okresowym. Polska zwróciła jednak uwagę, że od czasu złożenia poprzedniego sprawozdania Rzecznik Praw Obywatelskich ujawnił naruszenie tajemnicy korespondencji

³² Realizacja przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Raport złożony w Komitecie Praw Człowieka, Genewa 26 i 27 marca 1987 r., https://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/kss3_1987.pdf – 17.12.2018.

³³ Raport Komitetu Praw Człowieka z 1987 r., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f42%2f40&Lang=en – 17.12.2018.

³⁴ Realizacja przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Raport złożony w Komitecie Praw Człowieka, Genewa 28 i 29 października 1991 r., https://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/zal1991.pdf – 17.12.2018.

w zakładach karnych, polegające na wykorzystaniu w audycjach radiowęzłów zakładów karnych treści korespondencji skazanych. W wyniku sygnalizacji Rzecznika Centralny Zarząd Zakładów Karnych zakazał stosowania tego typu praktyk. Polska podkreśliła również, że w poprzednich latach dochodziło do bezprawnej ingerencji w prywatność poprzez instalowanie podsłuchów w pomieszczeniach prywatnych, podsłuchiwanie rozmów telefonicznych i otwieranie korespondencji. Rząd zapewnił jednak, że zmiana Ustawy o Policji³⁵, której dokonano w 1990 r., uniemożliwia tego typu działanie, a inwigilacja jest możliwa jedynie za zgodą Prokuratora Generalnego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i jedynie w celu wykrycia najcięższych zbrodni.

Komitet Praw Człowieka w sprawozdaniu z 1994 r.³⁶ w odniesieniu do sprawozdania okresowego złożonego przez Polskę przypomniał, że w trakcie dyskusji nad złożonym sprawozdaniem poprosił o udzielenie dalszych wyjaśnień w przedmiocie nielegalnego otwierania korespondencji, podsłuchiwanie rozmów telefonicznych oraz zakładania podsłuchów w pomieszczeniach prywatnych. Komitet chciał wiedzieć, czy nadal stosowane są takie praktyki oraz czy osoby, które się ich dopuszczają w sposób sprzeczny z ustawą, są pociągane do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej oraz jakie środki zaradcze zostały wdrożone w celu zapobiegania tego typu ingerencjom w prawo jednostki do prywatności.

Strona rządowa wskazała, że uprawnienia organów ścigania w tym zakresie zostały w znaczny sposób ograniczone i mogą być stosowane jedynie w przypadku każdorazowego ich zaakceptowania przez ministra spraw wewnętrznych bądź ministra sprawiedliwości. W przypadku stwierdzenia, że doszło do nielegalnego korzystania z podsłuchów, dochodzenia w tych sprawach zostały przerwane. Polska również wskazała, że urządzenia podsłuchowe zostały znalezione także w pomieszczeniach używanych przez „Solidarność” w trakcie wyborów prezydenckich w 1989 r. Biorąc pod uwagę postulat Ministra Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy oddalił postanowienia sądu okręgowego w tej sprawie i zarządził jej ponowne rozpatrzenie.

IV raport złożony przez Polskę był pierwszym, w stosunku do którego zaczęły obowiązywać nowe reguły oceny sprawozdań przez Komitet, tzn. zostały wydane indywidualne zalecenia w stosunku do państwa, a nie jak dotychczas – umieszczona jedynie wzmianka na temat sprawozdania państwa i dyskusji w rocznym sprawozdaniu z pracy Komitetu. W zakresie potencjalnych naruszeń art. 17 Paktu Komitet wyraził zaniepokojenie faktem, iż prokurator może bez zgody sądu zezwolić na założenie podsłuchu telefonicznego oraz że brak jest niezależnego monitorowania stosowania wszystkich form podsłuchu telefonicznego. Komitet zalecił Polsce dokonanie przeglądu przepisów w tym zakresie w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa z art. 17 Paktu oraz wprowadzenie syste-

³⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

³⁶ Raport Komitetu Praw Człowieka z 1994 r., [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f47%2f40\(SUPP\)&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f47%2f40(SUPP)&Lang=en) – 17.12.2018.

mu niezależnego monitorowania i zawarcie w następnym sprawozdaniu pełnego opisu wprowadzonych metod. Komitet wyraził również żal, że z projektu Konstytucji usunięto zawarte w klauzuli niedyskryminacyjnej powołanie się na orientację seksualną, co może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności.

Polska odniosła się do uwag Komitetu w swoim V sprawozdaniu okresowym³⁷.

W odniesieniu do prawa do prywatności strona rządowa wskazała na istnienie szerokich gwarancji konstytucyjnych, jak i ustawowych w tym zakresie. Odnosząc się do uwag Komitetu, że prokurator może bez zgody sądu zezwolić na stosowanie podsłuchu politycznego, strona rządowa podkreślała, że zgodnie z przepisami znowelizowanej w 2002 r. Ustawy o Policji³⁸ kontrola operacyjna, w tym również kwestia zakładania podsłuchów, poddana jest ścisłej kontroli sprawowanej przez niezależne sądy. Ostateczną decyzję o zarządzeniu kontroli podejmuje bowiem właściwy sąd okręgowy, jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji albo zniszczenie dowodów przestępstwa, organ policji może, po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora, zarządzić kontrolę operacyjną. Jednocześnie organ musi zwrócić się do sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. Niezależnie od powyższego prokurator generalny, w ramach niezależnego monitoringu stosowania wszelkich form podsłuchu telefonicznego, jest zobowiązany do przedstawiania Sejmowi i Senatowi RP corocznej informacji o działaniach związanych z kontrolą operacyjną.

Polska w swoim raporcie wskazała również, jakie przepisy dotyczące kontroli operacyjnej znajdują zastosowanie w pozostałych organach władzy publicznej, tj. Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz kontroli skarbowej. Funkcjonariusze Straży Granicznej wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i stosują środki kontroli operacyjnej w celu zapobiegania i wykrywania przestępstw. Straż Graniczna jest uprawniona do uzyskiwania i przetwarzania informacji na temat konkretnej osoby nawet bez wiedzy i zgody tej osoby, jednak udzielenie informacji o osobie zebranych w czasie czynności operacyjno-rozpoznawczych jest dozwolone jedynie na żądanie sądu lub prokuratora albo Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych – wykorzystanie tych informacji może nastąpić tylko w celu ścigania karnego.

Rozwiązania przyjęte w Ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie pozwalają na prowadzenie kontroli korespondencji (w tym również kontroli rozmów telefonicznych) bez zgody sądu. Kontrola jest zarządzana przez sąd na pisemny wniosek Szefa Agencji złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego.

³⁷ Realizacja przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Raport złożony w Komitecie Praw Człowieka, Warszawa 2005 r., https://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/ms_publikacja.pdf – 17.12.2018.

³⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1084).

W końcowych obserwacjach do V raportu Polski z wykonania zobowiązań Paktu Komitet Praw Człowieka nie zawarł rekomendacji dotyczących ochrony prawa do prywatności³⁹.

W końcowych obserwacjach do VI raportu Polski z wykonania zobowiązań Paktu⁴⁰, w odniesieniu do potencjalnego naruszenia art. 17 MPPOiP, Komitet wyraził swoje zaniepokojenie przepisami ustawy lustracyjnej z 2006 r.⁴¹ Jak zauważył Komitet, ustawa lustracyjna oraz stosowane odpowiednio postanowienia kodeksu postępowania karnego uniemożliwiają dostęp osoby lustrowanej do zebranych w trakcie postępowania przygotowawczego archiwalnych materiałów [Służby Bezpieczeństwa – D. K.] oraz dowodów. W rekomendacjach Komitet zalecił nowelizację ustawy lustracyjnej w taki sposób, aby osoba lustrowana mogła mieć pełny dostęp do akt sprawy, w tym dokumentów archiwalnych. Polska w swojej odpowiedzi do Komitetu Praw Człowieka nie odniosła się do tego zarzutu, aczkolwiek w dokumencie opublikowanym już po zakończeniu rozpatrywania sprawozdania wskazano, że zostały wprowadzone zmiany w przepisach ustawy lustracyjnej⁴². Celem zmian jest zapewnienie uczestnikowi postępowania lustracyjnego możliwości posługiwania się notatkami z akt sprawy lustracyjnej poza kancelarią tajną oraz doręczenia odpisu uzasadnienia orzeczenia Sądu Lustracyjnego⁴³. Strona polska wskazała, że zgodnie z Ustawą o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów orzeczenie sądu w postępowaniu lustracyjnym w pierwszej instancji wymaga uzasadnienia, a orzeczenie sądu wydane w drugiej instancji jest prawomocne. W publikacji podkreślono, że ustawy lustracyjne były przedmiotem kontroli TK, która spowodowała dostosowanie tych regulacji (w tym dotyczących udostępniania informacji) do konstytucyjnych zasad chroniących prawa obywatelskie.

³⁹ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka do V sprawozdania okresowego Polski.

⁴⁰ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka do VI sprawozdania okresowego Polski, https://www.google.com/search?ei=IHwWXIvnJ4rRwQLhxquYBA&q=poland+period+6th+report+human+rights+committee&oeq=poland+period+6th+report+human+rights+com&gs_l=psy-ab.3.1.33i21j33i-160.9290.10363..11841...1.0..0.272.1018.0j3j2.....0....1..gws-wiz.....0i71.97IMARn5rE# – 16.12.2018.

⁴¹ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2186, ze zm.); dalej: ustawa lustracyjna.

⁴² Realizacja Przez Polskę Postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, VI sprawozdanie okresowe Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich obejmujące okres od 1 października 2003 r. do 15 października 2008 r., <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/konwencje/miedzynarodowy-pakt-praw-obywatelskich-i-politycznych/> – 17.12.2018.

⁴³ Zmiany te mają również usunąć uchybienia wskazane w wyrokach ETPCz z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce* (skarga nr 38184/03) oraz z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce* (skarga nr 68761/01).

Ostatni raport złożony przez Rzeczpospolitą Polską z realizacji postanowień Paktu dotyczył lat 2008-2015 i stanowił VII raport okresowy. Po złożeniu raportu i zakończeniu wstępnych prac w Komitecie strona polska uczestniczyła w dialogu z przedstawicielami Komitetu w dniach 17-18 października 2016 r. Polska była reprezentowana przez delegację Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁴. Stanowisko w przedmiocie raportu okresowego oraz uwag Komitetu zaprezentowały również organizacje pozarządowe oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Komitet w swoich końcowych obserwacjach co do VII raportu okresowego złożonego przez Polskę wskazał, że jest zaniepokojony uprawnieniami nadanymi polskim służbom wywiadowczym, a także organom ścigania w Ustawie o działaniach antyterrorystycznych oraz ustawie zmieniającej ustawę o policji i niektórych innych aktach prawnych przyjętych przez polski parlament w styczniu 2016 r. Uwagę Komitetu zwróciły przede wszystkim: a) nieograniczone środki nadzoru nad komunikowaniem się jednostek i gromadzenie metadanych na ich temat; b) stosowanie odmiennych regulacji prawnych w stosunku do cudzoziemców w kwestii możliwości ingerencji w prywatność jednostki; c) niewystarczające gwarancje proceduralne; d) brak odpowiedniego nadzoru sądowego nad działaniem służb wywiadowczych i organów ścigania; e) możliwość zakazu organizowania zgromadzeń publicznych oraz ich rozwiązywanie; f) brak konieczności powiadomienia podmiotu, którego prywatność może być naruszona, o zastosowanych środkach kontroli, brak możliwości odwołania lub zastosowania mechanizmów zaradczych. Zdaniem Komitetu, stanowi to naruszenie m.in. art. 17 MPPOiP, który gwarantuje ochronę prawa do prywatności jednostki. Komitet zalecił ponowne rozpatrzenie przepisów mających na celu przeciwdziałanie terroryzmowi, aby zapewnić ich zgodność z postanowieniami Paktu oraz zagwarantować, że ingerencja w prawo do prywatności jest zgodna z zasadami legalności, niezbędności i proporcjonalności⁴⁵.

Odnosząc się do sprawozdania okresowego Polski, RPO wskazał, że ustawa zmieniająca ustawę o Policji oraz inne akty prawne, która weszła w życie 7 lutego 2016 r., budzi wiele wątpliwości, a mianowicie: brak terminów lub nieproporcjonalnie długi czas kontroli operacyjnej, ograniczenia tajemnicy zawodowej, nieograniczona możliwość pobierania danych z historii przeglądarki internetowej, danych telekomunikacyjnych i pocztowych, brak faktycznej kontroli przeszukań (tylko z późniejszą kontrolą sądową), bez późniejszego powiadomienia osoby, której dane zostały sprawdzone lub zebrane. Rzecznik wskazał, że w pełni zgadza się w tym zakresie z opinią Komisji Weneckiej, która zauważyła, iż

⁴⁴ Zalecenia Komitetu Praw Człowieka ONZ z rozpatrzenia VII Sprawozdania okresowego Polski z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ogloszenie-zalecen-komitetu-praw-czlowieka-onz-z-vii-sprawozdania-okresowego-polski> – 16.12.2018.

⁴⁵ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka do VII sprawozdania okresowego Polski za lata 2008-2015, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/CCPR_C_POL_CO_7_25815_E.pdf – 16.12.2018.

postanowienia zmienionej ustawy w niewystarczający sposób gwarantują ochronę przed nadmierną i niezgodną z prawem ingerencją w prawo do prywatności jednostki⁴⁶.

Strona rządowa w odpowiedziach na pytania Komitetu podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko w zakresie wszelkich uwag co do naruszenia przepisów Paktu⁴⁷. W zakresie zarzutu dotyczącego niejasnych procedur zbierania i przechowywania tzw. metadanych strona polska wskazała, że kwestia retencji danych w aspekcie obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego jest uregulowana w ustawie Prawo telekomunikacyjne⁴⁸. Jednocześnie przepis art. 218 Kodeksu postępowania karnego⁴⁹ nakłada na urzędy, instytucje i podmioty prowadzące działalność w dziedzinie poczty lub działalność telekomunikacyjną, urzędy celne oraz instytucje i przedsiębiorstwa transportowe obowiązek wydania sądowi lub prokuratorowi, na żądanie zawarte w postanowieniu, korespondencję i przesyłki oraz dane, o których mowa w art. 180c i 180d ustawy Prawo telekomunikacyjne, jeżeli mają znaczenie dla toczącego się postępowania. Tylko sąd lub prokurator mają prawo je otwierać lub zarządzić ich otwarcie.

W odniesieniu do uwagi dotyczącej zaostrzonych przepisów inwigilacyjnych w stosunku do cudzoziemców strona polska wskazała, że zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest wprowadzenie w ustawie wyjątków odnoszących się do cudzoziemców, którzy podlegają polskiemu prawu, i takie ograniczenia są zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał nie wykluczył możliwości odmiennego traktowania cudzoziemców w przypadku inwigilacji, o ile takie działania są zgodne ze standardami państwa prawnego. Strona polska uważa, że ustawodawca niebezpodstawnie ograniczył zakres przedmiotowy niejawnych czynności szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ponieważ analizując zjawisko terroryzmu, można stwierdzić, że jest ono bezpośrednio związane z pochodzeniem jednostki. Zdaniem polskiego rządu, przyjęte w ustawie antyterrorystycznej rozwiązania mają służyć skutecznej realizacji celów stawianych organom ścigania, czyli rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw o charakterze terrorystycznym. Jednocześnie strona polska podkreśliła, że działania szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podlegają kontroli Prokuratora Generalnego, jako organu wysoko wyspecjalizowanego. Biorąc pod uwagę odpowiedź Polski na uwagi

⁴⁶ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie VII raportu okresowego Rzeczypospolitej Polski, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Information%20from%20the%20Commissioner%20for%20Human%20Rights%20CCPR%206%2011%202016.pdf> – 16.12.2018.

⁴⁷ Odpowiedzi na pytania Komitetu Praw Człowieka w związku z prezentacją VII Sprawozdania Okresowego z wykonywania przez Polskę Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/konwencje/miedzynarodowy-pakt-praw-obywatelskich-i-politycznych/> – 17.12.2018.

⁴⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1954, ze zm.).

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1987, ze zm.).

Komitetu oraz brak zmian w omawianej materii, wydaje się, że rząd Polski nie zamierza dostosować obowiązującego prawa do zaleceń Komitetu.

5. Podsumowanie

Prawo do prywatności jest gwarantowane przez art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, chociaż do dzisiaj nie zostało ono zdefiniowane ani w MPPOiP, ani w innych aktach prawa międzynarodowego odnoszących się do praw człowieka. Powoduje to oczywiste problemy interpretacyjne, które skutkują odmiennym zakresem gwarancji przyznanych jednostce w poszczególnych państwach-stronach Paktu. Komentarz generalny nr 16 jedynie w ograniczonym zakresie prowadzi do unifikacji rozumienia prawa do prywatności w różnych państwach, a jednocześnie wydaje się, że nie odpowiada on w pełni wyzwaniom społeczeństwa cyfrowego.

Rekomendacje Komitetu Praw Człowieka, chociaż nie mają charakteru wiążącego, mogą w znaczny sposób wpłynąć na realizację praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych przez państwo-stronę Paktu. Zmiana sposobu rozpatrywania sprawozdań okresowych państw sprawiła, że swoista kontrola dokonywana przez Komitet jest bardziej szczegółowa i może doprowadzić do znaczących zmian w wewnętrznym prawodawstwie. Niemniej wątpliwości budzi dorozumiana zgoda państw-stron na rozszerzenie zakresu kompetencji Komitetu, biorąc pod uwagę, że tak szczegółowe uprawnienia nie zostały przyznane mu przez Pakt.

Zaproponowane przez Komitet rekomendacje znalazły odzwierciedlenie w zmianach ustawodawstwa w zakresie stosowania podsłuchów i innych metod kontroli operacyjno-rozpoznawczej, które mogą ingerować w prywatność jednostki w Polsce. Jednocześnie wydaje się, że standardy wymagane przez Komitet wciąż nie zostały osiągnięte, co więcej – niemal w każdym raporcie pojawiają się tożsame bądź podobne rekomendacje w zakresie kontroli operacyjno-rozpoznawczej. Wydaje się to wynikać z faktu, że nawet jeśli Polska przyjęła do czasu sprawozdania odpowiednie gwarancje w zakresie prawa do prywatności, to po otrzymaniu uwag Komitetu co do sprawozdania okresowego odpowiednie przepisy uległy nowelizacji. Niepokój budzi fakt, że prawdopodobnie Polska nie ma zamiaru dostosować się do ostatnich uwag Komitetu Praw Człowieka dotyczących VII sprawozdania okresowego. Powoduje to poważne wątpliwości, czy gwarancje prawa do prywatności zawarte w art. 17 Paktu rzeczywiście są w Polsce wdrożone i czy prawo to jest skutecznie chronione, biorąc pod uwagę obecnie obowiązujące przepisy ustawy antyterrorystycznej i Ustawy o Policji.

Bibliografia

- Banaszak B. [et al.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003.
- Chirwa D. M., *In Search of Philosophical Justification and Suitable Models for the Horizontal Application of Human Rights*, „African Human Rights Law Journal” 2008, vol. 8, nr 2.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- Diggelmann O., Cleis M. N., *How the Right to Privacy Become a Human Right*, „Human Rights Law Review” 2014, vol. 14, nr 3, s. 441-458, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngu014>.
- Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., *Komentarz do art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red. nauk.), Warszawa 2012.
- Humphrey J. P., *The International Bill of Rights: Scope and Implementation*, „William & Mary Law Review” 1976, vol. 17, nr 3, <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol17/iss3/6>.
- Kański L., *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, R. Wieruszewski (red. nauk.), Warszawa 1991.
- Knox J. H., *Horizontal Human Rights Law*, „American Journal of International Law” 2008, vol. 102, nr 1.
- Michalska A., *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994.
- Michalska A., *Rola Komitetu Praw Człowieka w interpretacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998.
- Skwara B., *W obronie bezpośredniego horyzontalnego obowiązywania praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.
- Wieruszewski R., *Komentarz do art. 40 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red. nauk.), Warszawa 2012.
- Wieruszewski R., *Komitet Praw Człowieka*, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2017.
- Wieruszewski R., Zayas A. de, *Ochrona praw człowieka sprawowana przez Komitet Praw Człowieka*, [w:] L. Wiśniewski, *Ochrona praw człowieka w świecie*, Poznań 2000.

Publikację tę należy uznać za oryginalne i w pełni kompetentne opracowanie na temat filozoficznych, historycznych i prawnych aspektów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 70. rocznicę jej uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Wykorzystanie tego jubileuszu dla zebrania i przedstawienia pogłębionych studiów nad Deklaracją należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Książka stanowi kontynuację zainteresowań polskiej doktryny prawa międzynarodowego (oraz innych dyscyplin) jednym z najważniejszych – a wręcz symbolicznym – dokumentem w rozwoju koncepcji uniwersalnych praw człowieka.

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-132-1



9 788381 381321