

Tomasz Milkowski

## Wymiana informacji między organami bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej – uwagi wstępne na tle prawodawstwa unijnego

Podjęcie prac ustawodawczych, a następnie uchwalenie *Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*<sup>1</sup> spowodowało, że nie tylko parlament, lecz także media ponownie rozpoczęły dyskusję nad problematyką gromadzenia oraz wymiany danych między organami, instytucjami i urzędami. Jest zrozumiałe, że w tego typu dyspacie zawsze pojawiają się argumenty odwołujące się do konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności jednostki oraz możliwego (dopuszczalnego) zakresu ich ograniczania. Widać jednak wyraźnie, że zagadnienie to ma obecnie również wymiar ponadpaństwowy, jest bowiem związane nie tylko ze sferą działania organów i instytucji na obszarze naszego kraju, lecz także współpracą z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz innymi państwami<sup>2</sup>. W ramach współpracy unijnej liczne regulacje w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>3</sup> wskazują wprost na zakres danych, które mają być gromadzone i wymieniane między uprawnionymi podmiotami. Musimy przy tej okazji pamiętać, że mówiąc „prawodawstwo unijne”, komentujący i interpretujący je często wpadają w pewną skrajność i traktują je bądź zbiorczo jako ramy (wytyczne), które są tylko wskazówkami, bądź odwrotnie, jako ścisłe reguły, do których przestrzegania jesteśmy zobligowani. Przepisy te należy zaś traktować jedynie jako element całego procesu scalania prawodawstwa w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej, którego zasadnicze zręby określa wprawdzie to właśnie prawodawstwo, ale uzupełniają je lub dookreślają normy krajowe. W teorii bowiem, chociaż jedynie rozporządzenia Unii Europejskiej są bezpośrednio wiążące, to dyrektywy albo decyzje ramowe stanowią swoistą zapowiedź tego, co w terminach w nich wskazanych wydarzyć się powinno w naszych państwach. Staje się to bardziej czytelne teraz, kiedy po wejściu w życie Traktatu z Lizbony<sup>4</sup> znika podział na różne kategorie aktów stanowienia prawa w poszczególnych filarach. Obecnie w Unii Europejskiej będą przyjmowane jedynie rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie (art. 288 i nast. *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>5</sup> – TFUE), których mechanizm tworzenia i implementacji jest jednolity. Tak więc od 2009 r. nie ma znaczenia, czy akt prawny ma dotyczyć transportu, kapitału czy spraw wewnętrznych.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 230, poz. 1371.

<sup>2</sup> O skali zagadnienia – poza regulacjami unijnymi, o których poniżej – niech świadczy chociażby fakt, że 7 grudnia 2011 r. Generalny Inspektor Informacji Finansowej poinformował o zawarciu porozumienia z Jednostką ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Przypadków Podejrzanych Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w sprawie współpracy i wymiany informacji finansowych, związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=7&dzial=211&id=276982> [dostęp: 24.07.2012], stanowiącą 62. już umowę Polski w tej dziedzinie.

<sup>3</sup> Najczęściej przed Traktatem z Lizbony mówiono w tym kontekście o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, nazywając ją III filarem UE.

<sup>4</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.* (Dz.Urz. UE C, 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 1).

<sup>5</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.

W ogólnym zarysie możemy zidentyfikować kilka obszarów, w których gromadzenie, przetwarzanie, wymiana i wykorzystywanie informacji jest standardowym obecnie elementem życia społecznego. Jednym z nich jest działanie służb ochrony porządku i bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia można wyróżnić:

- działalność instytucji powołanych do ochrony danych i monitorowania sposobu ich wykorzystania,
- działalność organów, instytucji i urzędów realizujących podstawowe zadania państwa (samorządu),
- działalność podmiotów gospodarczych, które gromadzą dane dla celów handlowych, biznesowych itp.,
- działalność instytucji i organów uprawnionych do pozyskiwania i gromadzenia informacji w celu realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa,
- działalność instytucji i organów ponadnarodowych (np. Europol).

Możemy oczywiście systematyzować to zagadnienie pod innym kątem, chociażby gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji dotyczących:

- danych osobowych mieszkańców, podmiotów gospodarczych lub mienia, zbieranych dla szeroko rozumianego usprawnienia działania państwa (np. rejestry pobytu lub zamieszkania, pojazdów, nieruchomości, gospodarcze, statystyczne, emerytalno-rentowe), wykonywania określonych zadań (np. dowody osobiste, podatki, dokumenty podróży) oraz realizacji działalności merkantylnej (np. banki, sieci handlowe, operatorzy sieci telefonicznych),
- danych o osobach dopuszczających się czynów zabronionych (także wykroczeń), zarówno w ramach postępowań przygotowawczych, jak i skazanych prawomocnymi wyrokami sądów,
- danych o osobach, podmiotach i mieniu przestępczym, pozyskiwanych w ramach działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym (pozaprocesowym).

Takich i podobnych klasyfikacji można zresztą tworzyć więcej. I choć mają one walor porządkujący, to z pewnością nie opiszą wszystkich możliwych stanów faktycznych. Można przecież podzielić informacje na te, które są zbierane w kraju, i te, pozyskiwane z innych państw, na jawne lub niejawne, na wiarygodne i wymagające potwierdzenia itd.

Niewątpliwie jednak dla organów ochrony porządku i bezpieczeństwa państwa mniejsze znaczenie ma rodzaj i nomenklatura zbioru danych, a większe możliwość dostępu do nich, sposób i możliwości korzystania z nich, a także ich przetwarzania. Analizując zaś tę problematykę pod kątem celu gromadzenia danych, należy uznać, że organy uprawnione czynią to, aby zapobiegać naruszeniu prawa, zwalczać zagrożenia, walczyć z przestępczością lub odzyskać mienie, ewentualnie ustalić jego składniki, które w przypadku przestępczości zorganizowanej i terroryzmu jest źródłem umożliwiającym ich funkcjonowanie i działalność na szerszą skalę. To zaś w dzisiejszych realiach geopolitycznych prowadzi do wniosku, że nie wystarczą w tym wypadku regulacje wewnątrzpaństwowe czy „miękkie”, w postaci konwencji lub porozumień międzynarodowych, których zakres najczęściej jest ogólny, a realizacja często uzależniona od woli przekazującego informację. Istotne znaczenie mają normy prawne rangi ustawowej i podstawowej, dwustronne i wielostronne porozumienia wykonawcze (umowy), na podstawie których gromadzi się i wymienia wrażliwe informacje, a także prawo pochodne Unii Europejskiej i jego implementacja do krajowych porządków prawnych członków Unii, która wymusza – co do zasady – analogiczne działania wszystkich zainteresowanych służb na terenie całej zjednoczonej Europy.

Podsumowując, należy zauważyć, że dla szeroko rozumianych służb specjalnych i policyjnych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policja, wywiad skarbowy itd.) najważniejsze znaczenie, w wypadku wymiany informacji, mają:

- przepisy krajowe,
- prawo Unii Europejskiej (prawo ponadnarodowe), które jest stosowane bezpośrednio<sup>6</sup> lub jest rozwijane przez jego wdrażanie do prawa krajowego,
- prawo międzynarodowe oparte w głównej mierze na traktatach i konwencjach<sup>7</sup>,
- porozumienia dwu- i wielostronne, umożliwiające od strony „technicznej” wymianę informacji między służbami, których podstawą są, bezpośrednio lub pośrednio, powyższe normy prawne.

Ramy publikacji nie pozwalają jednak na szczegółową analizę każdego z tych obszarów. Z tego też powodu niniejszy artykuł będzie poświęcony jedynie wybranej legislacji unijnej dotyczącej gromadzenia i wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za porządek i bezpieczeństwo i stanowi wstęp do rozważań na temat prawodawstwa krajowego i wpływu na nie legislacji europejskiej.

Warto przypomnieć, że w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mieliśmy dotychczas do czynienia z dwoma ważnymi dokumentami o charakterze programowym, które wpływają na całe prawodawstwo unijne dotyczące wymiany informacji. Są to: Program Haski<sup>8</sup> oraz Program Sztokholmski<sup>9</sup>, oba przyjęte przez Radę Europejską, instytucję składającą się z szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, która *nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne*<sup>10</sup>. Znaczenie tych programów jest często pomijane w literaturze, a to właśnie w nich kryją się wytyczne, zgodnie z którymi w następnych latach organy unijne tworzą konkretne przepisy. I to właśnie tego typu porozumienia szefów państw (rządów) określają, w jakim kierunku mają one iść oraz czego (w ogólnym zarysie) mają dotyczyć<sup>11</sup>. Szczególnie istotne jest to w przypadku bezpieczeństwa, gdyż w dużo większym niż inne sprawy stopniu było one „zastrzeżone” do decyzji poszczególnych państw, a nie urzędników unijnych<sup>12</sup>. Sama zresztą istota tej problematyki, z punktu widzenia poprzednich wersji traktatów unijnych, wymuszała ten sposób działania. Były to i są przecież przepisy, których realizacja wiąże

<sup>6</sup> Rozporządzenia (kiedyś wspólnotowe, dziś unijne).

<sup>7</sup> Pośrednio do tej kategorii powinniśmy zaliczyć na przykład umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, które również zawierają odrębne klauzule o wymianie informacji; zob. art. 27 *Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisana 13 stycznia 2004 r.* (Dz.U. z 2005 r. Nr 224, poz. 1921) czy art. 23 *Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o uniknięciu podwójnego opodatkowania i zapobieżeniu uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Waszyngtonie dnia 8 października 1974 r.* (Dz.U. z 1976 r. Nr 31, poz. 178).

<sup>8</sup> *Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej* (Dz.Urz. UE C 53 z 3 marca 2005 r., s. 1).

<sup>9</sup> *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* (Dz.Urz. UE C 115 z 4 maja 2010 r., s. 1).

<sup>10</sup> Zob. art. 15 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/119822M.doc>.

<sup>11</sup> Por. również art. 68 TFUE.

<sup>12</sup> Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony filar III był uznawany wyłącznie za międzyrządowy, a nie strictly wspólnotowy (podobnie zresztą jak filar II).

się z wrażliwą sferą działalności państw, jaką jest gromadzenie informacji. Bez zgody państw<sup>13</sup> nie ma możliwości praktycznego stosowania tego typu norm.

Mając na uwadze współpracę dotyczącą pozaprocesowej wymiany danych, należy wskazać przede wszystkim na następujące akty unijne:

- Rozporządzenie (WE) Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych<sup>14</sup>,
- Rozporządzenie (WE) Nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceńodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym<sup>15</sup>,
- Rozporządzenie (WE) Nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)<sup>16</sup>,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS)<sup>17</sup>;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości<sup>18</sup>; a także:
- Dyrektywę 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy<sup>19</sup>,
- Dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych<sup>20</sup>,
- Decyzję Rady z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (2004/512/WE)<sup>21</sup>,
- Dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu<sup>22</sup>,

---

<sup>13</sup> A w istocie osób sprawujących w nich władzę, która w demokracji przekłada się – co do zasady – na większość parlamentarną.

<sup>14</sup> Dz.Urz. WE L 8 z 12 stycznia 2001 r., s. 1.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE L 345 z 8 grudnia 2006 r., s. 1.

<sup>16</sup> Dz.Urz. UE L 381 z 28 grudnia 2006 r., s. 4.

<sup>17</sup> Dz.Urz. UE L 218 z 13 sierpnia 2008 r., s. 60.

<sup>18</sup> Dz.Urz. UE L 286 z 1 listopada 2011 r., s. 1.

<sup>19</sup> Dz.Urz. WE L 166 z 28 czerwca 1991, s. 77. Zmiany zawarto w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/97/WE z dnia 4 grudnia 2001 r. zmieniającej dyrektywę 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.Urz. WE L 344 z 28 grudnia 2001 r., s. 76).

<sup>20</sup> Dz.Urz. WE L 281 z 23 listopada 1995, s. 31.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE L 213 z 15 czerwca 2004 r., s. 5.

<sup>22</sup> Dz.Urz. UE L 309 z 25 listopada 2005 r. s. 15, z późn. zm.

- *Decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*<sup>23</sup>,
- *Decyzję Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)*<sup>24</sup>,
- *Decyzję Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotyczącą współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem*<sup>25</sup>,
- *Decyzję Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*<sup>26</sup>,
- *Decyzję Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*<sup>27</sup>;
- *Decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych*<sup>28</sup>.

Wymieniając te właśnie akty jako podstawowe, nie możemy jednak zapominać, że odwołują się one często do kolejnych aktów je uzupełniających lub uszczegóławiających<sup>29</sup>. System ten jest też na swój sposób specyficzny w sensie przedmiotu i zakresu regulacji. Po pierwsze jedynie rozporządzenia wiążą państwa bezpośrednio. Pozostałe przepisy wymagają natomiast implementowania ich do krajowych porządków prawnych, w myśl ich reguł i zasad (przy czym jest to nakaz, a więc państwo nie może uchylić się od wdrożenia przyjętych przepisów, powołując się – przykładowo – na swoje regulacje natury konstytucyjnej). Dodatkowo poszczególne akty powielają niekiedy w swej treści zapisy odnoszące się do tych samych kwestii, obejmując jednocześnie swoim zasięgiem jedynie część informacji gromadzonych przez państwa w ramach rejestrów i baz danych. Na to wszystko nakładają się wyjątki podmiotowe, dotyczące niektórych państw<sup>30</sup>. Wszystko to z pewnością nie ułatwia ich lektury, analizy oraz oceny skuteczności implementacji.

Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że najbardziej klarowne i czytelne w ich realnym zastosowaniu zdają się być System Informacyjny Schengen (SIS) i Wizowy System Informacyjny (VIS). Pozostałe przepisy są w dużo większym stopniu „przetwa-

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE L 386 z 29 grudnia 2006 r., s. 89, z późn. zm.

<sup>24</sup> Dz.Urz. UE L 205 z 7 sierpnia 2007 r., s. 63.

<sup>25</sup> Dz.Urz. UE L 332 z 18 grudnia 2007 r., s. 103.

<sup>26</sup> Dz.Urz. UE L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 1.

<sup>27</sup> Dz.Urz. UE L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 12.

<sup>28</sup> Dz.Urz. UE L 350 z 30 grudnia 2008 r., s. 60.

<sup>29</sup> Na przykład w decyzji Rady 2007/845/WSiSW znajduje się zapis, że pozostaje ona bez uszczerbku dla porozumień o współpracy, opartych na *Decyzji Rady z 17 października 2000 r. dotyczącej uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji* (Dz.Urz. WE L 271 z 24 października 2000 r., s. 4).

<sup>30</sup> Zauważając (na przykładzie decyzji ramowej Rady 2008/977/WSiSW), jak ma to miejsce chociażby w stosunku do Wielkiej Brytanii (motyw 43) i Irlandii (44), lub rozszerzając, jak jest to w przypadku Islandii i Norwegii (45) oraz Szwajcarii (46), które nie są przecież członkami UE. Niektóre z państw w ogóle mogą być wyłączone z takiej kooperacji, jak np. Dania (zob. motyw 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1077/2011).

rzane” na grunt krajowy. Generalnie jednak w zakresie korzystania z informacji, w celu realizacji zadań pozaprosesowych, uczyniono to w następujących aktach prawnych:

- *Ustawie z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*<sup>31</sup>,
- *Ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym*<sup>32</sup>,
- *Ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych*<sup>33</sup>,
- ustawach o poszczególnych formacjach policyjnych (i służbach specjalnych)<sup>34</sup>, zawierających w swej treści odniesienie do tych kwestii, a także:
- *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*<sup>35</sup>.

Dodatkowo jeszcze musimy pamiętać o: *Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*<sup>36</sup> oraz *Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych*<sup>37</sup>, które stanowią bufor dla gromadzenia, wykorzystywania i przekazywania informacji, poddając te czynności dodatkowej reglamentacji, ograniczeniom oraz kontroli.

Korzystanie przez służby specjalne i policyjne z baz danych to wrażliwa i wieloaspektowa sfera ich działania. Z jednej strony oczekuje się od nich sprawności, z drugiej zaś muszą bardzo dbać o to, aby nie być posądzonymi o nadużywanie swych możliwości, gdyż wymiana informacji wymaga zachowania szczególnej ostrożności<sup>38</sup>. Wprawdzie w naszym kraju nie obowiązuje wprost zasada „owocu zatrutego drzewa”<sup>39</sup>, niemniej jednak należy liczyć się z tym, że funkcjonariusze (lub same organy) mogą zacząć być pociągani nie tylko do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej za naruszenie omawianych przepisów, lecz także odszkodowawczej (cywilnoprawnej).

Wspomniany Program Sztokholmski, który powinien być wdrożony w życie do 2014 r., jest próbą zachowania równowagi między dbałością o prawa podstawowe a dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom kontynentu. Jak zauważono, *Unia musi zareagować na potrzebę zwiększonej wymiany danych osobowych, ale jednocześnie zapewnić pełne przestrzeganie ochrony prywatności (2.5.)*. Należy jednak dokonać *oceny potrzeby opracowania europejskiego modelu wymiany informacji w oparciu o ocenę obecnych instrumentów, w tym decyzji Rady 2008/615/WSiSW [...] i decyzji ramowej rady 2006/960/WSiSW [...] (4.2.2.)* oraz *skupić się nie tylko na zwalczaniu*

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 130, poz. 1371.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 165, poz. 1170.

<sup>33</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153, z późn. zm.

<sup>34</sup> O Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, o Policji, o Straży Granicznej, o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, o Służbie Więziennej, o kontroli skarbowej (wywiad skarbowy), o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, o Służbie Celnej, o Biurze Ochrony Rządu.

<sup>35</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, z późn. zm.

<sup>36</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

<sup>38</sup> Chodzi w tym wypadku również o skargi obywateli na sposób gromadzenia i wykorzystywania danych po umorzeniu spraw, wyrokach uniewinniających lub powoływanie się w decyzjach organów na dane nie w pełni zweryfikowane lub nieaktualizowane.

<sup>39</sup> Zgodnie z nią dowód pozyskany nielegalnie lub sprzecznie z prawem nie może być dopuszczony i wykorzystany jako dowód w sprawie.



*terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, ale także na rozpowszechnionej przestępczości transgranicznej [...] (4.3.1), rozwijać wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej w walce z praniem pieniędzy oraz uruchamiać i koordynować źródła informacji w celu identyfikowania podejrzanych transakcji gotówkowych [...] (4.4.5.)<sup>40</sup>. Zwieńczeniem powyższego jest deklaracja, że Rada Europejska za jeden z priorytetów w obszarze bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości uznaje wymianę danych osobowych w bezpiecznym środowisku (7.3.).*

Na podstawie powyższego i przystąpiono do tworzenia całego systemu, który ma zapewniać wieloaspektowe współdziałanie państw. Jego głównym założeniem jest wprawdzie doprowadzenie do wzajemnej uznawalności orzeczeń i wyroków (cywilnych i karnych), niemniej jednak równie ważnym elementem jest współdziałanie służb specjalnych i policyjnych w celu zwalczania zagrożeń porządku publicznego. Jednym z głównych celów takiej kooperacji jest gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymiana istotnych informacji (art. 87 ust. 2 lit. a TFUE). Wybór terroryzmu, zorganizowanej przestępczości czy korupcji jako podstawy zainteresowania Unii wynika z przyznanej jej kompetencji, a nie decyzji ad hoc jakichś gremiów. Po prostu – współpraca sądowa w sprawach karnych oraz współpraca policyjna dotyczą tych właśnie obszarów<sup>41</sup>. Co ważne, zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony przekształcają nieco dotychczasową optykę podziału kompetencji pomiędzy państwa a Unię. O ile bowiem utrzymanie porządku publicznego i ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego to nadal domena państw (art. 72 TFUE), o tyle Prokuratura Europejska, kwestie zamrażania funduszy i aktywów finansowych oraz zakres działania Eurojustu i Europolu mogą być określone w drodze rozporządzeń UE (art. 75 ust. 1, art. 85 ust. 1, art. 86 ust. 1 i art. 88 ust. 2 TFUE). Należy więc spodziewać się stopniowych zmian, które będą mieć trwałe konsekwencje również dla codziennego funkcjonowania polskich organów porządku i bezpieczeństwa. Wzmacnia to argument o konieczności bieżącego analizowania legislacji europejskiej, a jeszcze bardziej dbałości o jej jakość, na którą możemy mieć wpływ jako uczestnicy (choćby pośrednio) procesu prawodawczego<sup>42</sup>.

Tematyka SIS, VIS i Eurodac<sup>43</sup> zasługuje niewątpliwie również na odrębną analizę (tym bardziej, że powstająca właśnie *Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi* będzie nimi zawiadywać zbiorczo). Są to bowiem systemy kompletne i do tego jeszcze ze ściśle określonym zakresem podmiotowym i przedmiotowym. Dokonując krótkiego przeglądu pozostałych regulacji europejskich, należy zauważyć, że decyzja ramowa 2008/977/WSiSW, określając w art. 1 jako swój priorytet zapewnienie wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych, nakazuje wprawdzie, aby dane gromadzić tylko w ściśle określonym celu, ale zezwala jednocześnie na ich przetwarzanie w innych wypadkach, jeżeli jest to konieczne i proporcjonalne. Przy czym zakłada się, że do takiego katalogu mogą należeć następujące okoliczności:

---

<sup>40</sup> Jest to łączone również ze strategią walki z terroryzmem: zapobieganie, ściganie, ochrona i reakcja (4.5.).

<sup>41</sup> Por. art. 83 ust. 1, art. 88 ust. 1 TFUE.

<sup>42</sup> Na przykład jako eksperci lub organy biorące udział w opiniowaniu projektów aktów. W opisywanym bowiem zakresie duże znaczenie nadano parlamentom narodowym – zob. art. 12 lit. a i c TUE.

<sup>43</sup> System identyfikacji odcisków palców azylantów i nielegalnych imigrantów na obszarze Unii Europejskiej ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 11 grudnia 2000 r., za: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Eurodac> (przyj. red.).

- zapobieganie przestępstwom, ich ściganie, wykrywanie, karanie lub wykonywanie sankcji karnych – w odniesieniu do przestępstw i sankcji karnych innych niż te, w stosunku do których przekazano lub udostępniono przedmiotowe dane,
- postępowania sądowe i administracyjne bezpośrednio związane z zapobieganiem przestępstwom, ich ściganie, wykrywaniem, karaniem lub z wykonywaniem sankcji karnych,
- zażegnywanie bezpośredniego i poważnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego,
- nie wymienione powyżej – wyłącznie za uprzednią zgodą państwa członkowskiego przekazującego dane lub za zgodą osoby, której dotyczą dane, udzieloną zgodnie z prawem krajowym.

Ponadto właściwe organy mogą dane przetwarzać w celach historycznych, statystycznych lub naukowych, o ile państwa członkowskie zapewniają odpowiednie gwarancje, jak anonimizacja danych (art. 11 w zw. z art. 3). Należy przy tym pamiętać, że rozporządzenie (WE) Nr 45/2001 zezwala instytucjom i organom wspólnotowym (np. Europolowi) na samodzielne ograniczenie rygorów związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem danych, jeśli jest to konieczne, aby zapobiegać, dochodzić i wykrywać przestępstwa lub chronić bezpieczeństwo narodowe i publiczne (art. 20 ust. 1 lit. a i d).

Decyzja Rady 2008/615/WSiSW, zmierzająca do intensyfikacji współpracy transgranicznej, jest podstawą do wymiany m.in. danych DNA, daktyloskopijnych i pojazdów, dotyczących bezpieczeństwa imprez sportowych, zgromadzeń masowych, klęsk żywiołowych oraz informacji służących zapobieganiu przestępstwom terrorystycznym. Jej rozwinięciem jest decyzja Rady 2008/616/WSiSW, w której określono, że dane DNA, daktyloskopijne i pojazdów są przekazywane z wykorzystaniem sieci TESTA II (art. 4)<sup>44</sup>.

W decyzji Rady 2007/845/WSiSW wyraźnie stwierdzono, że organy ścigania powinny posiadać umiejętności niezbędne do wykrywania i analizowania finansowych śladów działalności przestępczej (motyw 1). Nakazuje się też utworzyć w każdym kraju biura ds. odzyskiwania mienia, które mają stale współpracować między sobą, także w sposób spontaniczny, a więc uznając samoistnie, że dana okoliczność powinna być sprawdzona lub zbadana, a zezwalają na to przepisy krajowe (art. 4). Uzupełniają ją decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW, w której zawarto zasady uznawania postanowień o zabezpieczeniu mienia na terenie Unii Europejskiej. Co ważne, określono w niej, że merytoryczne podstawy wydania danego postanowienia mogą być kwestionowane tylko w drodze powództwa w państwie go wydającym (art. 11). Dalsze rozwinięcie tych przepisów znalazło się także w decyzji ramowej Rady 2005/212/WSiSW<sup>45</sup> oraz decyzji Rady 2000/632/WSiSW<sup>46</sup>. Ta druga wprost stanowi, że państwa członkowskie zapewnią skuteczną współpracę jednostek powołanych do zwalczania prania brudnych pieniędzy, opartą w głównej mierze na wymianie wszelkich dostępnych informacji (art. 1). Z kolei decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW ma na celu zintensyfiko-

---

<sup>44</sup> Na marginesie należy dodać, że powiązana z nimi *Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu* (Dz.Urz. UE L 164 z 22 czerwca 2002 r., s. 3) określając z kolei szeroki zakres pojęcia przestępstwa terrorystyczne i towarzyszące im czyny (art. 1–4), nakazuje także zapewniać wszelkie formy ochrony ich ofiarom.

<sup>45</sup> *Decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa* (Dz.Urz. UE L 68 z 15 marca 2005 r., s. 49).

<sup>46</sup> *Decyzja Rady z dnia 17 października 2000 r. dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji* (2000/632/WSiSW) (Dz.Urz. WE L 271 z 24 października 2000 r., s. 4).



wanie współpracy organów ścigania państw Unii, przy czym w przypadku danych wywiadowczych zastrzeżono w niej, że jeżeli państwo drugie zamierza użyć tego typu danych jako środków dowodowych przed sądem, musi uzyskać na to zgodę państwa przekazującego. Zgoda taka wymagana jest jednak tylko wtedy, gdy przewiduje ją prawo krajowe państwa przekazującego, a nie tego, które informację otrzymało (art. 1 ust. 4). We wspomnianej decyzji określono także terminy na udzielenie odpowiedzi na zapytania oraz wskazano, że niedostępnie informacji wywiadowczej dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że mogłoby to zaszkodzić interesom bezpieczeństwa narodowego, powodzeniu trwającego dochodzenia lub śledztwa, operacji wywiadowczej bądź też zakres pytania byłby nieproporcjonalny lub nieistotny z punktu widzenia celów jego przesłania (art. 10 ust. 1).

Powyższy wybiórczy przegląd regulacji europejskich jest dowodem na to, że mają one realne przełożenie na funkcjonowanie organów ścigania. Jest tak z kilku powodów. Po pierwsze wydanie aktu unijnego jest jednocześnie zobowiązaniem do jego stosowania. Po drugie każde państwo (a w praktyce jego organy) ma prawo korzystać z tych instrumentów, bez dochodzenia tego<sup>47</sup>, jak zostały one wdrożone do systemów prawnych innych państw. Po trzecie oceniając polskie regulacje wewnętrzne, nie możemy abstrahować od ich treści twierdząc – na przykład – że nasz system prawny zezwala tylko na fragmentaryczne (wybiórcze) stosowanie tych przepisów. O tym, jak bardzo może to być istotne, świadczy chociażby porównanie treści i uzasadnienia do projektu ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 4528 z 1 sierpnia 2011 r.), z jej wersją uchwaloną ostatecznie. Podobnie jest w przypadku pozostałych ustaw o wymianie informacji, ustawy o ABW oraz AW, a także innych ustaw „policyjnych”, w ich częściach poświęconych gromadzeniu i wykorzystywaniu informacji. Już sama liczba nowelizacji i zmian ustawowych świadczy o tym, że wciąż poszukujemy wzorca dla tego elementu naszego działania.

Poza koniecznością dokonywania analizy, chociażby w celu uzyskania wiedzy o tym, czego możemy oczekiwać od innych, i zasygnalizowania konieczności zmiany przepisów lub ich dostosowania do obowiązków tą drogą na nas nakładanych, mamy do czynienia także z wewnętrznymi dyskusjami oraz konkretnymi działaniami organów zmierzającymi do ograniczenia kompetencji operacyjnych polskich służb porządku i bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie gromadzenia danych<sup>48</sup>. W ten sposób na problematykę: prawo unijne – prawo krajowe nakłada się jeszcze problematyka praw i wolności jednostki jako ograniczenia obu z nich i wyboru, czy określa ją tylko konstytucja, a jeżeli tak, to co może stanowić wzorec dla konkretnych orzeczeń: tylko doświadczenia krajowe, czy również standardy międzynarodowe. Powstaje jednak przy tym zasadnicze pytanie: na ile organy krajowe (także sądowe) mogą zakwestionować regulacje europejskie, przyjęte zgodnie z prawnie wiążącymi traktatami?<sup>49</sup>

Powyższe kwestie (co w istocie jest, co powinno być i co należy ująć w przepisach krajowych oraz czy można rozpatrywać działanie organów ścigania podejmowane

---

<sup>47</sup> Oczywiście poza wyraźnym zastrzeżeniem przeciwnym w tych przepisach i z uwzględnieniem uwag wyrażonych powyżej o ograniczeniach w ich skuteczności wobec konkretnych państw.

<sup>48</sup> W chwili oddawania artykułu do redakcji, w Trybunale Konstytucyjnym znajdowały się w fazie badania dwie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące tematyki gromadzenia (a więc i możliwości następczego udostępnienia innym) informacji: z 29 czerwca 2011 r. (uzupełniona 1 sierpnia 2011 r.) i 15 listopada 2011 r., oznaczone jako K 23/11 i K 34/11. Obie dotyczą m.in. art. 27 i art. 28 *Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*.

<sup>49</sup> W jednym z ostatnich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny zasugerował taką możliwość.

w celu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji tylko z punktu widzenia przepisów wewnętrznych) mają dla nas – jako organów, którym wyznaczono konkretną rolę i zadania w systemie utrzymania bezpieczeństwa państwa – znaczenie fundamentalne. Dziś bowiem działamy w systemie europejskim, który oprócz możliwości nakłada na nas również pewne zobowiązania.

## Streszczenie

W artykule omówiono zagadnienie styku prawodawstwa polskiego z prawodawstwem unijnym, dotyczącym gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji, które są elementem współpracy służb specjalnych i policyjnych, czy też szerzej – elementem współpracy policyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedstawiono też zasadniczy katalog aktów prawnych regulujących tę tematykę. Tak budowany system składa się z wielu części, takich jak SIS i VIS, zarządzanych z poziomu wspólnotowego oraz baz danych gromadzonych tylko na poziomie krajowym. Nie jest on także wolny od wyjątków, co jeszcze pogłębia stopień skomplikowania obowiązujących w nim regul.

Ważne znaczenie dla omawianej materii mają również dokumenty strategiczne Rady Europejskiej: Program Haski i Program Sztokholmski, które stanowią o wizji i kierunkach prac prawodawczych. Autor wspomina też, że wejście w życie Traktatu z Lizbony może doprowadzić do zmiany charakteru dotychczasowej współpracy w ramach wymiany informacji, chociażby przez „przeniesienie” części regulacji dotychczas pozostających w gestii państw na poziom unijny.

W konkluzjach autor sygnalizuje, na przykładzie *Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*, znany z praktyki problem rozbieżności pomiędzy treścią regulacji unijnych a brzmieniem norm implementujących je do ustawodawstwa krajowego.

## Abstract

The article describes the correspondence of the Polish law and EU law on the gathering, processing and use of information in the cooperation of special services, police, or the police cooperation in the area of freedom, security and justice of the European Union. It includes a brief catalogue of legal acts that regulate this area. Such a system consists of many elements, such as SIS and VIS which are managed on the EU level and through the national data bases. There are exceptions to the rules, which makes the regulations of even more complex.

Also the strategic papers of the European Council, i.e. the Hague Programme and the Stockholm Programme that lay out the vision and set the directions of the legislative work are of importance. According to the author, the entry into force of the Treaty of Lisbon may lead to changes in the cooperation in the area of the exchange of information, for example, as a result of shifting of some of the regulations from the national to the EU level.

The authors concludes with an example from the Act of 16 September 2011 on the exchange of information with law enforcement bodies of the Member States of the European Union regarding discrepancies between the EU provisions of law and regulations of their transposition into the national law.