

DOI: <https://doi.org/10.34862/rbm.2020.1.14>

Cezary Gołędzinowski  
Uniwersytet Warszawski  
cgoledzinowski@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9366-1638>

## **Percepcja zagrożeń terrorystycznych w Polsce oraz w Wielkiej Brytanii w XXI wieku na tle analizy orzecznictwa sądów i trybunałów**

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest ocena danych statystycznych dotyczących działalności operacyjnej brytyjskich i polskich służb specjalnych na tle percepcji zagrożeń terrorystycznych oraz aktualnego orzecznictwa sądów i trybunałów. Celem artykułu jest przedstawienie społecznie ważnego problemu, jakim jest korelacja pomiędzy percepcją zagrożeń terrorystycznych przez obywateli a ich świadomością o stopniu naruszania praw i wolności człowieka oraz obywatela w imię walki z terroryzmem. Jako główne metody badawcze zastosowane w pracy należy wskazać metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę danych statystycznych. Wnioskiem z przeprowadzonych badań jest zaobserwowanie zmian w postrzeganiu zagrożeń terrorystycznych, które wynikają w znacznym stopniu z problemu kryzysu migracyjnego oraz z doświadczeń danego państwa w zakresie przeprowadzenia zamachów terrorystycznych na ich terytorium. Artykuł, na podstawie analizy orzecznictwa krajowego oraz międzynarodowego, wskazuje na konieczność dalszego rozwoju badań nad ograniczaniem praw i wolności jednostki w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** terroryzm, prawa człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, percepcja społeczna, Wielka Brytania

## **Perception of Terrorism in Poland and Great Britain in the 21st Century Against the Background of Court and Tribunal Decisions**

**Summary:** The subject of the article is the assessment of statistical data on the operational activity of British and Polish secret services against the background of perception of terrorist threats and current case law of courts and tribunals. The purpose of the article is to present a socially important problem, which is the correlation between the perception of terrorist threats by citizens and their awareness of the degree of violation of human and civil rights and freedoms in the name of combating terrorism. The main research methods used in this work include the dogmatic and legal methods and statistical data analysis. The conclusions of the conducted research are observations of changes in the perception of terrorist threats, which result to a large extent from

the problem of the migration crisis and from the experience of a given country in carrying out terrorist attacks on their territory. The article, through the analysis of domestic and international case law, indicates the need for further development of research on limiting the rights and freedoms of the individual in order to ensure security.

**Keywords:** terrorism, human rights, European Court of Human Rights, social perception, United Kingdom

## Wstęp

Przedmiotem artykułu jest ocena danych statystycznych dotyczących działalności operacyjnej brytyjskich i polskich służb specjalnych na tle orzecznictwa sądów i trybunałów. Celem artykułu jest przedstawienie użytecznego oraz społecznie ważnego problemu, jakim jest korelacja pomiędzy percepcją zagrożeń terrorystycznych przez obywateli a świadomością obywateli o stopniu naruszania praw i wolności człowieka oraz obywatela w imię walki z terroryzmem. Temu celowi będzie służyło przedstawienie, zastanych danych statystycznych z ogólnodostępnych źródeł, dotyczących działań operacyjnych podejmowanych przez służby specjalne, a także wyników badań opinii społecznej na temat percepcji zagrożeń terrorystycznych w Wielkiej Brytanii oraz w Polsce i zestawienie ich z wybranymi orzeczeniami sądów i trybunałów dotyczącymi wykorzystywania przez służby specjalne działań operacyjnych prowadzonych niejawnie.

W pierwszej części artykułu przedstawiono krótką charakterystykę najważniejszych europejskich dokumentów podnoszących problem inwigilacji oraz prowadzenia niejawnych działań przez służby specjalne, w drugiej zaś zaprezentowano dane statystyczne wskazujące na liczbę prowadzonych przez służby specjalne tajnych działań podejmowanych w celu zwalczania terroryzmu. W ostatniej, trzeciej części analizie zostały poddane dwa ważne dla osiągnięcia stawianego w artykule celu wyroki. Pierwszy został wydany przez Trybunał Konstytucyjny RP w 2014 r. i wskazuje na istnienie katalogu minimalnych zasad prowadzenia działań operacyjnych, które mają zapewnić w jak najwyższym stopniu podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Drugi wyrok wydał Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Big Brother Watch (ETPC, 2019). Wyrok ten wskazuje na problem przechwytywania danych telekomunikacyjnych, jednocześnie starając się określić minimalne zasady przechwytywania danych o obywatelach.

Podstawowe pytanie badawcze postawione w artykule brzmi: w jakim stopniu społeczna percepcja zagrożeń terrorystycznych skorelowana jest z linią

orzecniczą w zakresie stosowania przez służby specjalne ze swoich uprawnień? Czy orzecznictwo stanowi odpowiedź na sposób postrzegania (percepcję) przez społeczeństwa tych państw zagrożeń terrorystycznych? W artykule stawiam poboczne pytanie badawcze, które brzmi: jaka jest skala prowadzonych przez brytyjskie oraz polskie służby specjalne działań operacyjnych?

Wśród wykorzystanych w artykule metod badawczych należy wskazać przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, umożliwiającą dokonanie (choćby częściowej) analizy linii orzecniczej sądów oraz trybunałów. Inną metodą będzie analiza zastanych danych statystycznych pozyskanych z ogólnodostępnych źródeł, dotyczących działań operacyjnych podejmowanych przez służby specjalne, a także wyników badań opinii społecznej na temat percepcji zagrożeń terrorystycznych w Wielkiej Brytanii oraz w Polsce.

Do innych metod wskazanych w artykule należy zaliczyć analizę zastanych danych statystycznych, wskazujących na liczbę czynności operacyjno-rozpoznawczych w poszczególnych krajach.

Ujawnienie przez byłego analityka amerykańskiej służby wywiadowczej NSA (*National Security Agency*) Edwarda Snowdena szczegółów oraz zakresu przechwytywania danych telekomunikacyjnych (Grzelak, 2015) stało się istotnym wydarzeniem wpływającym na zwiększenie świadomości obywateli o skali inwigilacji prowadzonej przez władzę publiczną. Ujawnienie zasad funkcjonowania tajnego, rządowego programu służącego inwigilacji społeczeństwa amerykańskiego (PRISM) spowodowało konieczność określenia przez państwa oraz przez organizacje międzynarodowe zasad przechwytywania i gromadzenia danych znajdujących się w cyberprzestrzeni, które mogą być wykorzystywane przez służby specjalne.

Taki zestaw reguł oraz zasad, stanowiących odpowiedź na wciąż pojawiający się konflikt między prawami i wolnościami człowieka oraz obywatela i bezpieczeństwem narodowym, stanowią tzw. zasady z Tshwane (2013). Są one zbiorem różnego rodzaju reguł oraz standardów prawnych, wyznaczających sposób działania służb specjalnych, często poprzez wyważenie dwóch często przecinających się ze sobą wartości: bezpieczeństwa oraz prawa do informacji. Zasady zostały opracowane przez 22 organizacje oraz ośrodki akademickie, działające w porozumieniu z ponad 500 ekspertami z całego świata. Nawiązując do nich, wszelkie ograniczenie praw i wolności musi wynikać z obowiązujących przepisów prawa (posiadać odpowiednią podstawę prawną, zazwyczaj

ustawową), musi być niezbędne w społeczeństwie demokratycznym oraz dążyć do najważniejszego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Zasady te wskazują jednocześnie na konieczność istnienia odpowiednich zabezpieczeń natury prawnej oraz praktycznej przed możliwymi nadużyciami. Pomimo że zasady z Tshwane nie mają charakteru prawnie wiążącego, to stanowią ważny punkt odniesienia dla władz publicznych, zwłaszcza ze względu na konieczność dokonywania kontroli obywatelskiej działalności służb specjalnych (Grabowska-Moroz, 2015, s. 71).

### **Inwigilacja w świetle europejskich dokumentów**

Kwestia inwigilacji obywateli w państwach Unii Europejskiej była przedmiotem badań Agencji Praw Podstawowych UE w raporcie *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union* opublikowanym w 2017 r. na zlecenie Parlamentu Europejskiego (European Union Agency for Fundamental Rights, 2017). Celem raportu było określenie, w jaki sposób obowiązujące w państwach Unii Europejskiej ramy prawne, a także środki kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi umożliwiają stosowanie inwigilacji w celu zwalczania terroryzmu.

Zgodnie z wynikami analiz przedstawionych w niniejszym raporcie zdecydowana większość państw Unii Europejskiej reguluje w prawie krajowym zasady stosowania ukierunkowanej inwigilacji danych telekomunikacyjnych. Raport wskazuje, że choć większość państw Unii Europejskiej przewiduje konieczność istnienia parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi, to jednak organy te nie mają w większości przypadków dostępu do wszystkich informacji gromadzonych i analizowanych przez służby specjalne. Dodatkowo w celu zwiększenia kontroli nad działaniami służb specjalnych w 15 państwach członkowskich zostały powołane specjalne organy eksperckie zajmujące się kontrolą działalności służb specjalnych. Do najważniejszych kompetencji tych organów należy zaliczyć rozpatrywanie skarg na bezprawne działania służb specjalnych oraz prawo do żądania informacji od służb specjalnych celem przeprowadzenia kontroli. Dodatkowo autorzy raportu zauważają, że tylko w pięciu państwach (Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja oraz Wielka Brytania) przepisy prawne w sposób szczegółowy określają warunki korzystania przez służby specjalne, utworzone do zbierania, analizowania i gromadzenia danych o obywatelach, z ukierunkowanej oraz nieukierunkowanej inwigilacji. Szczególną

uwagę autorzy raportu skupili na konieczności zapewnienia odpowiedniej kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. W tym zakresie należy wskazać na kontrolę dokonywaną przez organy władzy wykonawczej, nadzór parlamentarny (zazwyczaj specjalnej komisji parlamentarnej), niezależne organy eksperckie oraz kontrolę sądową. Raport zwraca uwagę, że żadne z państw członkowskich nie otrzymuje całościowego i nieograniczonego dostępu do wszystkich danych pozyskiwanych przez służby specjalne. Spośród najważniejszych ustaleń raportu należy wymienić zapewnienie odpowiedniej jasności przepisów prawa regulujących inwigilację, w tym między innymi przez określenie katalogu przestępstw, w stosunku do których mogą być prowadzone działania operacyjne. Innym ważnym wnioskiem jest konieczność zapewnienia w większości państw przepisów gwarantujących nadzór nad międzynarodową oraz krajową współpracą wywiadowczą. W tym zakresie osiem państw członkowskich UE przewiduje odpowiednie kompetencje zapewniające nadzór nad wymianą danych wywiadowczych.

Jednym z mierników pozwalających na wskazanie zakresu inwigilacji społeczeństwa przez władze publiczne są raporty prezentujące informacje statystyczne dotyczące liczby konkretnych form działań operacyjnych stosowanych przez służby specjalne. Ze względu na niejawnie prowadzenie działań operacyjnych (w postaci czynności operacyjno-rozpoznawczych, tj. działań niejawnych, wykonywanych przez uprawnione ustawowo służby, których celem jest zapewnienie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa państwa (Widacki, 1999), nie zawsze są one publicznie dostępne.

W informacjach statystycznych dotyczących przekazywania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, opracowywanych przez Ministra Sprawiedliwości RP wynika, że w decydującej części organami korzystającymi z takich form działalności operacyjnej jest Policja. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Ministra Sprawiedliwości w 2018 r. wszystkie podmioty uprawnione na mocy odpowiednich ustaw do przekazywania danych przetworzyły 1 356 775 danych, z czego zdecydowaną większość (ponad 97%) stanowią dane telekomunikacyjne (Minister Sprawiedliwości, 2019). W ten sposób najlepiej widać, że najczęściej stosowanym przez służby specjalne środkiem jest pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych. Dla porównania w 2013 r. wszystkie uprawnione do tego służby przetworzyły 2 252 875 danych, w tym ABW 178 764, a CBA 124 788 (Szumiło-Kulczycka, 2015, s. 56). Biorąc pod uwagę poprzednie lata, liczba składanych przez służby specjalne wniosków

do sądów o rozpoczęcie działalności operacyjnej spada. Największe znaczenie dla służb specjalnych w Polsce posiadają pozyskiwane dane telekomunikacyjne, w przypadku pozostałych czynności operacyjno-rozpoznawczych są znacznie rzadziej wykorzystywane. Dla porównania, z kontroli operacyjnej w 2013 r. ABW złożyło 575 wniosków, rok wcześniej zaś – 618. Wszystkie te wyniki wskazują, że nadal najpopularniejszym środkiem stosowanym przez polskie służby specjalne jest przechwytywanie danych telekomunikacyjnych. Jednak zgodnie z opinią D. Szumiło-Kulczyckiej dane telekomunikacyjne mają różny charakter, co powoduje, że uzyskiwanie ich przez służby specjalne cechuje bardzo różny stopień wkraczania w zakres prywatności obywateli. Inną wagę posiada uzyskiwanie informacji o danych osobowych posiadacza urządzenia telekomunikacyjnego, a inną pozyskiwanie danych o wykonywanych przez niego połączeniach lub też próbach takich połączeń (Szumiło-Kulczycka, 2015). W przypadku Wielkiej Brytanii zgodnie z danymi przedstawionymi w Rocznym sprawozdaniu głównego komisarza ds. nadzoru (*Chief Surveillance Commissioner*) udzielono 1842 zezwoleń na ingerencję w nieruchomości. W tym samym roku udzielono pozwoleń na przeprowadzenie 237 inwazyjnych zezwoleń, co stanowi spadek z 289 przyznanych rok wcześniej (OSC, 2017). Dane te jednoznacznie wskazują na fakt, że polskie oraz brytyjskie służby specjalne masowo korzystają z danych telekomunikacyjnych, czyli danych dotyczących abonentów oraz ich połączeń.

### **Percepcja zagrożeń terrorystycznych**

Percepcja zagrożeń stanowi przedmiot interdyscyplinarnych badań, począwszy od socjologii psychologii społecznej aż po szeroko rozumiane nauki polityczne. Zasadniczo ryzyko można zdefiniować jako *prawdopodobieństwo, że dana osoba doświadczy efektu niebezpieczeństwa* (Guasti, Mansfeldova, 2013). Do najważniejszych elementów postrzegania ryzyka należy wskazać: subiektywną ocenę zagrożeń, odczuwaną przez poszczególne osoby, niepewność, która jest nieodłączna dla tej oceny, oraz element, który będzie miał negatywny wynik.

Percepcja zagrożeń w naukach społecznych jest ujmowana jako ukierunkowane podejście do określonych rodzajów ryzyk, w tym także do zjawisk powszechnie uznawanych za stanowiące zagrożenie, takich jak terroryzm. Percepcja zagrożenia terrorystycznego wśród społeczeństwa stanowi zatem jeden z subiektywnych wskaźników związanych z indywidualnym postrzeganiem bezpieczeństwa przez obywateli. Wśród badaczy można wskazać pięć najważniejszych przyczyn

powodujących, że akty terroru są postrzegane jako szczególnie niebezpieczne. Pierwszym z nich jest brak ostrzeżenia. Brak jakichkolwiek informacji o miejscu oraz czasie możliwego zamachu, a także przeświadczenie, że do zamachu terrorystycznego może dojść w każdej chwili, powoduje niepewność oraz jednocześnie konieczność zapobiegania takim zagrożeniom. Drugim aspektem jest percepcja pojawienia się kolejnego zagrożenia, ponieważ strategia terrorystów bardzo często zakłada do pewnego stopnia powtarzalność działań, powodując tym samym w jednostce pewnego rodzaju negatywne nastawienie do niestabilności otaczającego go świata oraz możliwości wystąpienia negatywnie postrzeganych zdarzeń. To właśnie dlatego największym zagrożeniem dla obywateli, jakie niosą ze sobą zamachy terrorystyczne, oprócz strat fizycznych i materialnych, jest wywoływanie przez terrorystów na masową skalę strachu. Zainteresowanie badawcze problemem percepcji zagrożeniem terrorystycznym szczególnie wzrosło po zamachach z 11 września 2001 r.

Aby zatem ocenić poziom percepcji zagrożeń terrorystycznych wśród społeczeństw w Polsce i w Wielkiej Brytanii, należy wziąć pod uwagę badania opinii publicznej, określające społeczny poziom postrzegania zjawiska terroryzmu. Warto wskazać, że do najważniejszych wyzwań związanych z walką z międzynarodowym terroryzmem podejmowanym przez Unię Europejską (UE) należą zagraniczni bojownicy tzw. Państwa Islamskiego, z których część wróciła do państw europejskich, aby organizować i przeprowadzać ataki terrorystyczne. Innym wskazywanym zagrożeniem jest działalność tzw. samotnych wilków, czyli osób, które bardzo szybko się radykalizowały, jednak z różnych powodów nie mogły lub nie chciały zostać bojownikami tzw. Państwa Islamskiego, ale za pomocą różnych środków doprowadzają do zamachów terrorystycznych.

W pierwszej kolejności warto odwołać się do danych dotyczących społecznego postrzegania problemu terroryzmu w państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z analizą badań opracowywanych przez Eurobarometr wsparcie obywateli UE dla większego zaangażowania UE w walkę z terroryzmem spadło z 82% w 2016 r. do 77% w 2018 r. Pomimo tego spadku, w dalszym ciągu walka z terroryzmem stanowi kluczowy obszar europejskiej polityki o najwyższych oczekiwaniach obywateli. Biorąc pod uwagę istniejące różnice w stopniu poparcia dla większego zaangażowania UE w różnych państwach członkowskich, należy jednak stwierdzić, że polityka antyterrorystyczna zyskuje coraz większe znaczenie, a nawet można stwierdzić, że istnieje ogólnounijny konsensus w sprawie

zwalczania terroryzmu. Najwyższe oczekiwania na większy udział państwa w walce z terroryzmem zarejestrowano na Cyprze (92%), w Hiszpanii (87%) i Finlandii (85%). Najsłabsze oczekiwanie społeczne na większe zaangażowanie w walkę przeciwko terroryzmowi zanotowano w Austrii (61%) oraz w Chorwacji (67%) – opinie w obydwu państwach były podzielane przez około dwie trzecie populacji obu tych krajów. W porównaniu z wymienionymi danymi w Polsce na większe zaangażowanie w walkę przeciwko terroryzmowi liczy 76% społeczeństwa, a w Wielkiej Brytanii 72% (Immenkamp, Sgueo, Voronova, Dobрева, 2019).

Wyniki badań sondażowych przeprowadzanych cyklicznie przez CBOS wskazują na zmiany w postrzeganiu zagrożeń terrorystycznych. Odnosząc się do wyników badań przeprowadzonych w 2016 r. przez CBOS, prawie połowa badanych respondentów (49%) oceniła, że zagrożenie terrorystyczne jest jak najbardziej realne w Polsce (CBOS, 2016b). Autorzy raportu zauważają, że po zorganizowaniu dwóch znaczących w 2016 r. wydarzeń – Światowych Dni Młodzieży oraz Szczytu NATO, prowadzących do zwrócenia uwagi światowej opinii publicznej na Polskę – badani pozytywniej oceniają działania podejmowane przez rząd. Spośród badanych 90% zadeklarowało, że dla zwiększenia bezpieczeństwa zgodziłoby się na wprowadzenie wzmożonych kontroli na granicach, lotniskach oraz w innych miejscach masowego przebywania osób. Dodatkowo ponad połowa badanych (52%) zadeklarowała gotowość poniesienia kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Wyniki badania wskazały jednocześnie, że zdecydowana większość badanych nie zgodziła się na dalej posunięte działania, w tym zwłaszcza limitowanie przez instytucje państwowe informacji o zagrożeniach terrorystycznych w kraju (60%). Z największym sprzeciwem spotykało się zwiększenie uprawnień władz w zakresie inwigilacji obywateli za pomocą kontroli korespondencji przez służby specjalne (73%) oraz podsłuchiwanie rozmów telefonicznych (70%). W tym zakresie najlepiej widać, że polskie społeczeństwo niechętnie wyraża zgodę na wkraczanie w prywatne życie obywateli, ceniąc nade wszystko prawo do prywatności. W porównaniu z poprzednimi wynikami badań w lipcu 2010 r. 32% badanych wskazywało, że w Polsce istnieje realne zagrożenie terroryzmem, w maju 2013 r. – 43%, a z kolei w kwietniu 2016 r. – 59%. Na społeczne postrzeżenie terroryzmu w ostatnich latach, zwłaszcza od 2015 r., wpływa kryzys migracyjny. Warto wskazać na fakt, że poglądy dotyczące wpływu przyjęcia uchodźców na poziom bezpieczeństwa w Polsce w kwietniu 2016 r. były niemal takie same jak w grudniu 2015 r., czyli



po listopadowych zamachach terrorystycznych przeprowadzonych w Paryżu. Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej ponad trzy czwarte badanych (77%) było przekonanych, że przyjęcie uchodźców doprowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa w Polsce, a tylko 15% respondentów uważało, że nie wpłynie to na sytuację w tym zakresie (CBOS, 2016a).

W przypadku Wielkiej Brytanii społeczne postrzeganie zjawiska terroryzmu znacznie ewaluowało. W lipcu 2005 r., po atakach terrorystycznych w Londynie firma badawcza IPSOS MORI przeprowadziła badania ankietowe na temat poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Londynu. Wyniki badania wskazują, że 51% badanych uważało za bardzo prawdopodobne, że Londyn zostanie ponownie zaatakowany w niedalekiej przyszłości. Pod koniec września 2005 r., dwa miesiące po atakach przeprowadzonych 7 lipca, 43% badanych uważało za bardzo prawdopodobne, że nastąpi kolejny atak terrorystyczny, podczas gdy 39% sądziło, że jest to raczej prawdopodobne. Dodatkowo 79% badanych uważało, że dopuszczalne jest deportowanie obywateli spoza Wielkiej Brytanii, którzy celowo zachęcają do terroryzmu (Allouche, Lind, 2010, s. 14).

Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonymi przez firmę YouGov w lipcu 2016 r. 74% badanych stwierdziło, że w ciągu ostatnich pięciu lat zagrożenie terroryzmem w Wielkiej Brytanii wzrosło, natomiast 20% stwierdziło, że zagrożenie pozostało na tym samym poziomie (YouGov, 2016). Mimo dużej liczby osób uważających, że atak terrorystyczny przeprowadzony na terytorium Wielkiej Brytanii jest nieuchronny, bardzo niewielu badanych było zdania, że zagrożenie terrorystyczne może wpłynąć na nich samych lub osoby im najbliższe. Tylko 12% badanych stwierdziło, że istnieje duża szansa, że oni, członek rodziny lub inna bliska im osoba zostaną ranni w wyniku zamachu terrorystycznego. Natomiast 55% uznało, że szanse na takie zdarzenie są niskie, a kolejne 14%, że szanse takie prawie nie istnieją. Większość przebadanych Brytyjczyków (57%) opowiadała się za prowadzeniem walki z użyciem siły zbrojnej przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu, stanowiącemu największe zagrożenie dla interesów Wielkiej Brytanii. Z kolei 13% badanych uznało, że tzw. Państwo Islamskie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa, ale nie należy wobec niego stosować siły wojskowej. Autorzy badań wskazali również, że opinie dotyczące działań podejmowanych przez brytyjski rząd są podzielone. Wyniki badań wskazują, że najbardziej negatywnie nastawione do zagrożenia terroryzmu oraz reakcji rządu są osoby starsze, powyżej 65. roku życia oraz wyborcy eurosceptycznej partii UKIP.

## **Analiza wybranego orzecznictwa dotyczącego działań operacyjnych służb specjalnych**

Odnosząc się do orzecznictwa z zakresu korzystania przez służby specjalne z działań operacyjnych, warto przedstawić dwa kluczowe wyroki, wskazujące na istnienie pewnego rodzaju standardów z zakresu praw człowieka, w tym zwłaszcza prawa do prywatności, prawa do poszanowania korespondencji, a także ochrony niektórych tajemnic ustawowo zagwarantowanych. Wybór wymienionych poniżej wyroków wynikał przede wszystkim z charakteru prowadzonych działań operacyjnych. Do analizy wybrano polski wyrok dotyczący stosowania przez służby specjalne różnego rodzaju form czynności operacyjno-rozpoznawczych (w tym również, ale nie tylko, wykorzystywania danych telekomunikacyjnych), który stanowi swoistego rodzaju punkt odniesienia, poprzez wskazanie najważniejszych standardów oraz zasad stosowanych przez służby specjalne. Drugi z omawianych wyroków – w sprawie Big Brother Watch przeciwko Wielkiej Brytanii (ETPC, 2018) – dotyczy poszukiwania danych telekomunikacyjnych, a co się z tym wiąże przede wszystkim z inwigilacją przez służby specjalne przestrzeni wirtualnej.

Kluczowym wyrokiem odnoszącym się bezpośrednio do czynności operacyjno-rozpoznawczych stosowanych przez służby specjalne w Polsce jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. Trybunał uznał, że następujące artykuły: 27 i 28 ustawy z dnia 22 maja 2002 r. o ABW i AW, artykuły 17 oraz 18 ustęp 1 punkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także artykuły 31 oraz 32 ustęp 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, są niezgodne z Konstytucją RP (Trybunał Konstytucyjny, 2014). W uzasadnieniu wyroku Trybunał określił, że stosowanie między innymi przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych powoduje wystąpienie istotnego konfliktu wartości między prawem do prywatności, wolnością komunikowania się a podstawowymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela. Jednak czynności operacyjno-rozpoznawcze są wręcz niezbędne i konieczne w każdym demokratycznym państwie prawnym do zwalczania przestępczości, a także ochrony prawnej obywateli. Zdaniem Trybunału, potwierdzonym we wcześniejszych wyrokach, każdy obywatel ma prawo wiedzieć, kto (jaki podmiot) oraz na jakich zasadach, a także w jakich okolicznościach, może prowadzić działalność operacyjną, która ze swojej istoty ingeruje w podstawowe

prawa i wolności człowieka oraz obywatela. Istnieje jasno określony katalog przepisów prawa związanych z prowadzeniem działań operacyjnych przez służby specjalne mających służyć zachowaniu autonomii jednostki, jej prywatności oraz jej praw, który ma także zapobiegać arbitralnemu stosowaniu prawa przez organy władzy publicznej. Wśród takich minimalnych reguł związanych z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, które zostały podkreślone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego jako pewnego rodzaju standard konstytucyjny, znajduje się m.in. precyzyjne określenie w akcie prawnym w randze ustawy wszelkich procedur zarządzania czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, w tym konieczność wcześniejszego uzyskania zgody ze strony niezależnego i bezstronnego organu, jakim jest sąd powszechny. W kwestii dotyczącej prawnej regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych nieprzerwanie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku konieczności normowania ich w ustawie, jako podstawowym i najważniejszym akcie prawnym, który jest przyjmowany przez parlament. Trybunał dodatkowo zauważył, że istnieje konieczność dokonywania przeglądu katalogu przestępstw, w przypadku których mogą być wykorzystywane czynności operacyjno-rozpoznawcze. Może się bowiem zdarzyć, że wraz z upływem czasu niektóre z zagrożeń, powszechnie uważane za najpoważniejsze dla egzystencjalnych celów danego społeczeństwa, mogą ulec zmianie. Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę na konieczność pamiętania, że z natury prowadzenia działań operacyjnych wynika wkraczanie w niejawną sferę życia jednostek. W bardzo obszernym uzasadnieniu Trybunał wskazał, że zgodnie z art. 31 ustęp 1 Konstytucji RP istniejące ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności oraz praw mogą być ustanawiane tylko w drodze ustawy, jednak takie ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności oraz praw jednostki (Skrzypczak, 2016).

Wśród innych, wskazywanych przez Trybunał zasad należy wymienić standardy maksymalnego czasu prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Trybunał kilkakrotnie w wyroku podkreślił fakt, że czas prowadzenia działalności operacyjnej musi być każdorazowy w sposób dokładny i definitywny określony w ustawie. Kluczową kwestią dla rozpoczęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych jest także procedura wyrażania zgody na zastosowanie określonego, konkretnego, niejawnego środka pozyskiwania danych. Szczególnie istotną kwestią dla obywateli jest zapewnienie efektywnej, bezstronnej oraz w pełni niezależnej kontroli nad procedurą wszczynania środków operacyjnych przez sąd.

Jako drugi analizowany był wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Big Brother Watch i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (ETPC, 2018). Dotyczył kwestii stosowania przez brytyjskie służby wywiadowcze masowej inwigilacji danych telekomunikacyjnych o obywatelach. Sprawa rozpatrywana przez Trybunał dotyczyła skarg zgłaszanych przez przedstawicieli różnych organizacji zrzeszających dziennikarzy na istnienie trzech różnych reżimów masowej inwigilacji. Pierwszy z nich umożliwiał masowe przechwytywanie komunikacji elektronicznej, drugi prowadzenie wymiany wywiadowczej danych z rządami państw obcych, a ostatni na otrzymywanie danych komunikacyjnych od dostawców usług łączności. Inwigilacja miała polegać na masowym przechwytywaniu informacji wywiadowczych. Dodatkowo skarżący zarzucali, że mogli zostać poddani inwigilacji ze strony Rządowego Centrum do spraw Łączności (GCHQ – *Government Communications Headquarters*), oraz to, że brytyjskie służby specjalne mogły otrzymywać od swoich zagranicznych odpowiedników, na podstawie współpracy wywiadowczej, szereg informacji dotyczących działalności skarżących dziennikarzy w przestrzeni elektronicznej. Zdaniem skarżących, takie działania naruszały ich prawo do prywatności, określone w artykułach 8 i 10 Konwencji, gwarantującym prawo do swobodnego wyrażania opinii. Do grupy zarzutów przedstawianych przez liczne organizacje pozarządowe należy zaliczyć brak odpowiedniej niezależności oraz bezstronności IPT (*Investigatory Powers Tribunal*) – Sądu ds. Uprawnień Dochodzeniowych. Trybunał stwierdził, że IPT posiadał bardzo szerokie uprawnienia do rozpatrywania skarg obywateli dotyczących bezprawnego zakłócania oraz przekazywania komunikacji, a te rozległe uprawnienia zostały wykorzystane w celu zapewnienia uczciwości toczącego się postępowania. Zatem ograniczenia praw proceduralnych skarżących spełniały zarówno wymóg konieczności, jak i proporcjonalności i w żadnym stopniu nie naruszały istoty praw, które wynikają z art. 6 Konwencji, dlatego w tym zakresie Trybunał uznał skargę za bezzasadną.

Trybunał orzekł, że prowadzenie systemu masowego przechwytywania danych samo w sobie nie doprowadziło do naruszenia art. 8 Konwencji (gwarantującego prawo do poszanowania życia prywatnego), ponieważ rządy państw mają zapewniony szeroki margines uznania w podejmowaniu decyzji, jaki rodzaj systemu kontroli i nadzoru jest konieczny do zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie Trybunał zauważył, że istnienie możliwości przechwytywania danych telekomunikacyjnych o obywatelach musi spełniać

liczne standardy, określone i ugruntowane w bogatym orzecznictwie Trybunału dotyczącym stosowania kontroli operacyjnej.

Trybunał wskazał, że programy masowego przechwytywania danych muszą odpowiadać sześciu minimalnym wymogom, wskazanym w kluczowym orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Weber i Saravii przeciwko Niemcom, tak aby zminimalizować ryzyko potencjalnych nadużyć władzy (ETPC, 2006). Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: charakter wykroczeń, które mogą spowodować wydanie przez sąd nakazu przechwytywania danych, wskazanie dokładnej kategorii osób, w stosunku do których można przechwytywać dane komunikacyjne, określenie w sposób niebudzący wątpliwości czasu przechwytywania oraz gromadzenia danych, wskazanie środków ostrożności, które należy przedsięwziąć podczas przekazywania danych innym stronom (innym służbom specjalnym), oraz wskazanie okoliczności, w których przechwycone dane muszą zostać zniszczone. Wszystkie te okoliczności wskazują na konieczność istnienia bardzo jasnych mechanizmów kontrolnych nad działaniami operacyjnymi prowadzonymi przez służby specjalne, aby nie dochodziło do naruszeń prawa do prywatności w demokratycznym państwie.

Przedstawiona pokrótce w artykule analiza dwóch kluczowych wyroków w oczywisty sposób nie wyczerpuje całego, szerokiego zakresu orzecznictwa sądów oraz trybunałów krajowych i międzynarodowych z zakresu działań operacyjnych służb specjalnych na styku praw i wolności człowieka oraz obywatela. Wybór dwóch wyroków wynikał z jednej strony z całościowej, kompleksowej analizy prawnej prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przez polskie służby specjalne. Drugi z wyroków, dotyczący masowej inwigilacji przez brytyjskie służby specjalne, jest z pewnością wyrokiem precedensowym, ponieważ po raz pierwszy Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł się w swoim orzecznictwie do kwestii masowej inwigilacji obywateli oraz gromadzenia danych telekomunikacyjnych. Wyrok w sprawie Big Brother Watch, ze względu na całościowe podejście do problemu masowej inwigilacji, spełnił oczekiwania części prawników poprzez wytyczenie kierunku rozpatrywania podobnych spraw w przyszłości, a także poprzez wskazanie państwowym członkowskim Rady Europy szeregu rozwiązań, stanowiących swoistą „mapę drogową” regulacji z zakresu przechwytywania danych o obywatelach (Rusinova, 2019, s. 10).

## Podsumowanie

W podsumowaniu warto zauważyć, że zaobserwowane zmiany w postrzeganiu zagrożeń terrorystycznych wynikają w znacznym stopniu z problemu kryzysu migracyjnego oraz z doświadczeń danego państwa wynikających z przeprowadzenia zamachów terrorystycznych na ich terytorium.

Wielka Brytania jest państwem, które w swojej historii nieraz zmagala się z zagrożeniem terrorystycznym (zarówno o charakterze wewnętrznym, spowodowanym przez Irlandzką Armię Republikańską, jak i o charakterze zewnętrznym, głównie przez terroryzm islamski). Co warte podkreślenia, Wielka Brytania stanowi przykład europejskiego państwa, które zwłaszcza po 11 września 2001 r. prowadziło w bardzo szerokim zakresie działania zmierzające tak naprawdę do masowej inwigilacji obywateli w celu zwalczania terroryzmu.

W przypadku Polski można zaobserwować, że na poziom społecznego postrzegania zagrożeń terrorystycznych miały wpływ wydarzenia z państw ościennych oraz kryzys migracyjny. Odpowiedzią na pojawiające się zagrożenie terrorystyczne w Polsce było przyjęcie w 2016 r. ustawy antyterrorystycznej, której celem było zapewnienie lepszej koordynacji służb i instytucji państwa w celu bardziej efektywnego wykrywania oraz zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Przyjęcie ustawy antyterrorystycznej w lipcu 2016 r. stanowiło punkt zwrotny oraz moment, w którym zdecydowana większość osób zapytanych przez CBOS wypowiadała się w pozytywny sposób na temat wprowadzenia pewnych niezbędnych zmian w tym zakresie. Co warte podkreślenia, z największym sprzeciwem większości badanych spotykała się kwestia zwiększenia uprawnień władz w kwestii inwigilacji obywateli poprzez kontrolę korespondencji (73%) oraz podsłuchiwanie rozmów telefonicznych (70%) (CBOS, 2016b). Odnosząc się do tych wyników, zarówno polskie, jak i europejskie orzecznictwo wskazuje na konieczność wytyczenia jasnej granicy między prawem do prywatności i koniecznością zapewnienia w demokratycznym społeczeństwie efektywnego działania służb specjalnych. Linia orzecnicza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje na stałość problemów, a także na konieczność wypracowania odpowiednich regulacji pozyskiwania danych w cyberprzestrzeni w taki sposób, aby prawo do prywatności było gwarantowane obywatelom w takim samym stopniu, jak w życiu realnym.

## Bibliografia

- Allouche, J., Lind J. (2010). *Public attitudes to global uncertainties. A research synthesis exploring the trends and gaps in knowledge*. London: Institute of Development Studies. Dostęp: <https://esrc.ukri.org/files/public-engagement/public-dialogues/executive-summary-public-attitudes-to-global-uncertainties/> [20.01.2020].
- Cayford, M., & Pieters, W. (2018). The effectiveness of surveillance technology: What intelligence officials are saying. *The Information Society*, 34(2), 88–103. DOI: <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1414721>.
- CBOS (2016a). *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli* (Komunikat z badań nr 69/2016). Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej. Dostęp: [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_069\\_16.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_069_16.PDF)
- CBOS (2016b). *Zagrożenie terroryzmem* (Komunikat z badań nr 127/2016). Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej. Dostęp: [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_127\\_16.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_127_16.PDF)
- ETPC (2018). Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 września 2018 r. w sprawie Big Brother Watch i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (skargi nr 58170/13, 62322/14, 24960/15). Dostęp: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186048> [20.01.2020].
- ETPC (2006). Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 czerwca 2006 r. w sprawie Weber i Saravia przeciwko Niemcom (skarga nr 54934/00). Dostęp: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76586> [20.01.2020].
- European Union Agency for Fundamental Rights (2017). *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU-Volume II: field perspectives and legal update*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostęp: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf) [20.01.2020].
- Georgieva, I. (2015). The Right to Privacy under Fire – Foreign Surveillance under the NSA and the GCHQ and Its Compatibility with Art. 17 ICCPR and Art. 8 ECHR. *Utrecht Journal of International and European Law*, 31(80), 104–130. DOI: <http://doi.org/10.5334/ujiel.cr>
- Grabowska-Moroz, B. (2015). Czy służby specjalne podlegają kontroli obywatelskiej? Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo narodowe w świetle standardów międzynarodowych (Zasady Tshwane). W: A. Bodnar (Red.), *Prawa człowieka – współczesne wyzwania międzynarodowe* (s. 70–81). Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Dostęp: [https://pl.boell.org/sites/default/files/prawa\\_czlowieka\\_wyzwania\\_miedzynarodowe\\_hfpc\\_raport.pdf](https://pl.boell.org/sites/default/files/prawa_czlowieka_wyzwania_miedzynarodowe_hfpc_raport.pdf) [15.01.2020].
- Grzelak, M. (2015). Skutki sprawy Edwarda Snowdena dla prywatności danych w cyberprzestrzeni. *Bezpieczeństwo Narodowe*, 1, 191–211. Dostęp: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/GRZELAK\\_33-2015.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/GRZELAK_33-2015.pdf) [20.01.2020].
- Guasti, P., Mansfeldova, Z. (2013). *Perception of Terrorism and Security and the Role of Media* (Paper prepared for the 7th ECPR General Conference in Bordeaux, Section 55, Panel 392: Transnational Organised Crime and Terrorism: Different Peas, Same Pod?). Dostęp: <https://pdfs.semanticscholar.org/5bce/832ed2f088ae1209bb16bbc25491af4d703f.pdf> [15.01.2020].

- Immenkamp, B., Sgueo, G., Voronova, S., Dobрева, A. (2019). *The fight against terrorism*. European Parliamentary Research Service (PE 635.561, EPRS Briefing). Dostęp: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS\\_BRI\(2019\)635561\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS_BRI(2019)635561_EN.pdf) [20.01.2020].
- Lubin, A. (2018). "We Only Spy on Foreigners": The Myth of a Universal Right to Privacy and the Practice of Foreign Mass Surveillance. *Chicago Journal of International Law*, 18(2), 502–552. Dostęp: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol18/iss2/3/>
- Milaj, J. (2015). Privacy, surveillance, and the proportionality principle: The need for a method of assessing privacy implications of technologies used for surveillance. *International Review of Law, Computers & Technology*, 30(3), 115–130. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600869.2015.1076993>.
- Milanovic, M. (2015). Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age. *Harvard International Law Journal*, 56(1), 81–146. Dostęp: <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/561Milanovic.pdf> [10.01.2020].
- Minister Sprawiedliwości (2019, 4 czerwca). *Informacja Ministra Sprawiedliwości na temat przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz wyników przeprowadzonych kontroli w 2018 roku* (druk senacki nr 1193 z 10.06.2019). Dostęp: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=1193&kadencja=9> [10.01.2020].
- [OSC] Office of Surveillance Commissioners (2017). *Annual Report of the Chief Surveillance Commissioner to the Prime Minister and to the Scottish Ministers for 2016/2017* (HC 299, SG/2017/222). Dostęp: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669953/OSC\\_Annual\\_Report\\_2016\\_-\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669953/OSC_Annual_Report_2016_-_2017.pdf) [20.01.2020].
- Podkowik, J. (2015). Privacy in the digital era – Polish electronic surveillance law declared partially unconstitutional Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of 30 July 2014, K 23/11. *European Constitutional Law Review*, 11(3), 577–595. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019615000322>.
- Rusinova, V. (2019). *A European Perspective on Privacy and Mass Surveillance at the Crossroads*. (Higher School of Economics Research Paper WP BRP 87/LAW/2019). Dostęp: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3347711](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3347711) [20.01.2020].
- Skrzypczak, J. (2016). *Bezpieczeństwo państwa i dostęp organów ścigania do danych internetowych a ochrona prywatności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Strategiczny*, 9, 315–326. DOI: <https://doi.org/10.14746/ps.2016.1.22>.
- Smith, M. (2016, August 4). *Terrorist attack in Britain expected by 84% of people*. YouGov – Cambridge Centre for Public Opinion Research. Dostęp: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/08/04/terrorist-attack-britain-expected-84-people> [20.01.2020].
- Szumiło-Kulczycka, D. (2015). Korzystanie w postępowaniu karnym przez sądy pierwszej instancji z informacji zebranych operacyjnie. *Prawo w działaniu*, 23, 7–103. Dostęp: <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/09/Dobros%20C5%82awa-Szumi%C5%82o-Kulczycka-Korzystanie-w-post%C4%99powaniu-karnym-przez-s%C4%85dy-pierwszej-instancji-z-informacji-zebranych-operacyjnie-7.pdf> [15.01.2020].
- Trybunał Konstytucyjny (2005). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 (Dz. U. 2005, nr 250, poz. 2116).



- Trybunał Konstytucyjny (2014). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13 (Dz. U. 2014, poz. 1061).
- Watt, E. (2017). The right to privacy and the future of mass surveillance. *The International Journal of Human Rights*, 21(7), 773–799. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1298091>.
- Widacki, J. (1999). *Kryminalistyka*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Wiśniewski, K. (2012). Między bezpieczeństwem a wolnością – zarys przemian prawnych i psychologiczno-społecznych po 11 IX 2001 roku. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 6(4), 213–233. Dostęp: <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstw-7/827,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-6-4-2012.html> [10.01.2020].
- YouGov (2016). BBC Survey Results 27th–28th July 2016. Dostęp: [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/ojkkfkyzza/Chris\\_BBC\\_28-Jul-2016\\_Website.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/ojkkfkyzza/Chris_BBC_28-Jul-2016_Website.pdf) [20.01.2020].
- Zasady z Tshwane (2013). *Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles))*. New York: Open Society Foundations. Dostęp: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf> [15.01.2020].