



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2004 r.

36435

RPO-214968-II/96/PS

Pan  
Dr Józef Oleksy  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Spraw Wewnętrznych i  
Administracji

Szanowny Panie Premierze,

Nawiązując do wcześniejszej korespondencji pragnę ponownie poruszyć problem pobierania i przechowywania przez Policję danych identyfikacyjnych, w tym kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych od osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego.

Ostatnio problem ten poruszałem w piśmie z dnia 23 kwietnia 2003 r. adresowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym podtrzymałem wcześniej zajęte stanowisko, iż - w mojej ocenie - dane uzyskane na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity w Dz.U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58 ze zmianami) od osób, które następnie zostały prawomocnie uniewinnione względnie postępowania umorzono z powodów wyszczególnionych w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 3 Kpk powinny zostać usunięte z zasobów archiwalnych Policji lub innych uprawnionych służb, o ile oczywiście danych tych nie uzyskano w związku z innymi postępowaniami, prowadzonymi przeciwko określonym osobom. W piśmie tym wskazałem, iż za takim poglądem przemawia zasada domniemania niewinności, a także przytoczyłem przemawiające za nim orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. (sygn. K.41/02) oraz treść zalecenia R/87/15 Komitetu Ministrów dla Państw

Członkowskich Rady Europy w sprawie korzystania z danych osobowych przez służby policyjne.

W odpowiedzi z dnia 29 maja 2003 r. (sygn. SMP-2537/2003/EN) na powyższe wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, iż dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowuje się przez okres, w którym są one niezbędne dla realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Policję. Informacja o uniewinnieniu lub bezwarunkowym umorzeniu postępowania, jak również objęciu amnestią lub śmierci osoby jest dla Policji sygnałem do dokonania weryfikacji zarejestrowanych w zbiorach policyjnych danych w oparciu o przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji. W piśmie tym wyrażono także pogląd, iż z obowiązujących przepisów nie sposób wywieść interpretacji, aby utrata statusu podejrzanego lub oskarżonego - poprzez prawomocne uniewinnienie lub bezwarunkowe umorzenie postępowania - powodowała obowiązek niezwłocznego usunięcia danych osobowych takich osób z prowadzonych przez Policję baz danych.

Problem powyższy podjąłem następnie w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji z dnia 21 października 2003 r. na kanwie sprawy redaktora naczelnego dziennika „Super Express” - Mariusza Ziomeckiego. Przykład M. Ziomeckiego, podejrzanego o popełnienie czynu z art. 49 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zmianami) posłużył mi jako ilustracja problemu mechanicznego - niekiedy - traktowania przez funkcjonariuszy Policji przepisów dotyczących pobierania informacji o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu - niezależnie od okoliczności sprawy, charakteru zaistniałego czynu oraz właściwości osobistych podejrzanego. Wskazałem w tym wystąpieniu, iż takie podejście nie da się - w moim przekonaniu - pogodzić z regułą konieczności, uzasadniającą tworzenie zbiorów informacji przez Policję.

W odpowiedzi z dnia 26 listopada 2003 r. (nr R-II-1453/1331/03) Komendant Główny Policji przedstawił stanowisko, iż w ustawie o Policji oraz przepisach wewnętrznych nie zamieszczono żadnego wyjątku, jeśli chodzi o zbieranie danych dotyczących osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego; podkreślił jednocześnie, iż obowiązujące przepisy nie przewidują nakazu usuwania ze zbiorów policyjnych danych zebranych o osobach, prawomocnie uniewinnionych bądź też w stosunku do których postępowanie zostało bezwarunkowo prawomocnie umorzone. Natomiast informacja o takim sposobie zakończenia postępowania, jak również o objęciu amnestią lub o śmierci osoby jest dla Policji sygnałem o potrzebie dokonania weryfikacji zgromadzonych danych.

Występując ponownie do Pana Ministra w przedmiotowej sprawie pragnę na wstępie podkreślić, iż nie ulega dla mnie wątpliwości potrzeba dysponowania (a zatem i gromadzenia) przez Policję zasobami informacji w celach wykrywczych i identyfikacyjnych. Nie kwestionuję także wykładni obowiązujących przepisów,

przedstawionej mi w powołanych odpowiedziach na moje wystąpienia, zgodnie z którą przepisy te nie przewidują obecnie usuwania ze zbiorów danych osób prawomocnie uniewinnionych względnie wobec których wydano prawomocne postanowienie o bezwarunkowym umorzeniu postępowania. W dalszym ciągu jednak stoję na stanowisku, iż obecny stan prawny budzi wątpliwości z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich.

Prezentuję pogląd, iż sytuacja powyższa może być rozumiana jak naruszenie zasady domniemania niewinności, wyrażonej: w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 5 Kodeksu postępowania karnego. Jak wywodziłem we wcześniejszych wystąpieniach z zasady tej wynika - moim zdaniem - iż osoba prawomocnie uniewinniona lub wobec której postępowanie karne zostało prawomocnie bezwarunkowo umorzone powinna być traktowana jak osoba, której żadnych zarzutów nie przedstawiono, a zatem nie powinna ponosić żadnych negatywnych konsekwencji skierowania przeciwko niej ścigania karnego. W mojej ocenie dysponowanie danymi takiej osoby przez Policję należy traktować jako „negatywne konsekwencje” związane z przeprowadzeniem przeciwko niej postępowania karnego, a zatem uprawomocnienie orzeczenia uniewinniającego lub bezwarunkowo umarzającego postępowanie powinno spowodować usunięcie danych z zasobów (o ile oczywiście za dalszym przechowywaniem tych danych nie przemawiają inne względy - np. skazanie w innej sprawie).

Odnosząc się do kwestii okresu przechowywania danych w zasobach Policji należałoby konsekwentnie uznać, iż nie powinien on przekraczać okresu, w jakim osoba uznana za winną popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, może ponosić negatywne konsekwencje swego czynu. Cezurą winna być - stosownie do przepisów rozdziału XII Kodeksu karnego - chwila, w której następuje zatarcie skazania. Zgodnie bowiem z przepisem art. 106 Kk z tą chwilą skazanie uważa się za niebyłe, zaś wpis o nim usuwa się z rejestru skazanych. Zarówno doktryna jak i orzecznictwo zgodnie opowiadają się za przyjęciem, iż w razie zatarcia skazania skazany ma prawo domagać się, aby notatki dotyczące skazania zostały usunięte z wszelkich rejestrów. W mojej ocenie powinno to skutkować także usunięciem danych zebranych w celach rozpoznawczych i identyfikacyjnych na podstawie art. 20 ustawy o Policji.

Podkreślenia także wymaga nie ulegający wątpliwości fakt, iż gromadzenie i wykorzystywanie przez Policję danych o obywatelach stanowi ingerencje w sferę ich prywatności, w tym naruszenie autonomii informacyjnej. Ingerencja ta może być uzasadniona tylko wówczas, gdy spełnione zostaną warunki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym musi być najmniej dotkliwa dla osoby, której prawa i wolności doznają ograniczenia.

W tym kontekście odrębną kwestię stanowi - moim zdaniem - to, czy istnieje uzasadniona potrzeba zbierania danych o wszystkich podejrzanych o popełnienie

przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Istnieje bowiem pewna grupa przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego (np. przewidziane w ustawie - Prawo prasowe), dla których wykrycia nie są niezbędne dane takie jak odciski linii papilarnych lub zdjęcia sygnalityczne, zaś podejrzani o ich popełnienie są osobami niekaranymi o nieposzlakowanej opinii. W mojej ocenie w takich okolicznościach samo przeprowadzenie postępowania karnego przeciwko sprawcy przestępstwa jest dla niego znaczną dolegliwością, która wzmagą się jeśli zostanie on potraktowany jak sprawca przestępstwa pospolitego.

Wskazać należy, iż stosownie do obowiązującego w tym zakresie art. 20 ust. 2 ustawy o Policji policja może pobierać, przetwarzać i wykorzystywać w celach wykrywczych i identyfikacyjnych informacje, w tym dane osobowe o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość oraz o osobach poszukiwanych. Redakcja wymienionego art. 20 ust. 2 ustawy o Policji nie pozostawia wątpliwości, iż pobieranie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji wskazanych w tym przepisie ma charakter fakultatywny. Policja może więc odstąpić od ich pobierania, przetwarzania i wykorzystywania. Problem polega jednak na tym, że żaden przepis ustawy o Policji nie określa, kiedy organy policji mogą to uczynić. Czyni to natomiast zarządzenie Nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji ( Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 44 ze zm.). Przykładowo § 2 ust. 2 Instrukcji o szczegółowych zasadach prowadzenia zbiorów daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych oraz wzorów dokumentów w tych sprawach stanowiącej załącznik Nr 1 do wyżej wymienionego zarządzenia określa przypadki, w których można odstąpić od pobierania odcisków linii papilarnych (daktyloskopowania) osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

W mojej ocenie na tle przyjętych w tym zakresie rozwiązań pojawiają się w sposób oczywisty dwa problemy: pierwszy dotyczący wkraczania w sferę konstytucyjnej autonomii informacyjnej jednostki ( art. 51 Konstytucji RP ) przez nieuprawniony do tego podmiot (Komendanta Głównego Policji) oraz w formie nie mającej akceptacji w Konstytucji RP (art. 87 ust. 1) tj. w formie zarządzenia; drugi dotyczący zgodności art. 20 ust. 2 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie ulega żadnej wątpliwości, iż przykładowo wymienione przepisy Instrukcji do zarządzenia Komendanta Głównego Policji regulują materię ustawową. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach określa ustawa. Nie ulega też wątpliwości, że przepisy te mają charakter powszechnie obowiązujący, skoro zezwalają organom Policji na odstąpienie w

przypadkach w nich określonych od zbierania informacji o obywatelach. Stosownie zaś do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Treść wymienionej normy konstytucyjnej dyskwalifikuje więc w sposób oczywisty zarządzenie jako źródło powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP w sposób wyraźny wynika, iż zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W końcu Komendant Główny Policji, w świetle przepisów Konstytucji RP, nie posiada kompetencji normodawczych do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących.

W przedstawionym powyżej kontekście zarzut niekonstytucyjności należy odnieść także do art. 20 ust. 19 ustawy o Policji ustanawiającego dla Komendanta Głównego Policji normę kompetencyjną do wydania zarządzenia. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 19 ustawy o Policji Komendant Główny Policji, po zasięgnięciu opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, określi, w drodze zarządzenia, sposób i warunki pobierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o Policji, oraz sposób zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji, rodzaje służb policyjnych uprawnionych do korzystania z tych zbiorów, położonych właściwych w tych sprawach oraz wzory dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych, uwzględniając przepisy o ochronie informacji niejawnych. Konfrontacja art. 20 ust. 19 ustawy o Policji z art. 51 ust. 5 Konstytucji prowadzi do dość jednoznacznego wniosku, iż ustawodawca przekazał do uregulowania w drodze zarządzenia materię, którą Konstytucja czyni materią ustawową, gdyż zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobach może określać wyłącznie ustawa. Zasadny zatem jest zarzut, że art. 20 ust. 19 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego sama treść art. 20 ust. 2 ustawy o Policji budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Jak już bowiem zostało wskazane, art. 20 ust. 2 ustawy o Policji ma charakter fakultatywny, co oznacza, iż możliwe jest na jego podstawie odstępianie od pobierania informacji o osobach. Jednakże równocześnie nie określa on materialnoprawnych kryteriów, którymi powinna kierować się Policja podejmując bądź odstępując od podjęcia stosownych czynności w tym zakresie. Tymczasem w istocie spełnienie wymogów Konstytucji wymaga precyzyjnego określenia w ustawie przesłanek podejmowania takich czynności. W szczególności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nie każde zatem informacje o obywatelach mogą być pozyskiwane, lecz wyłącznie tylko te, które są niezbędne. W moim przekonaniu owa konstytucyjna przesłanka niezbędności oznacza, iż w omawianym zakresie musi zachodzić ścisły związek pomiędzy charakterem danych zbieranych przez organy Policji, a czynem, o którego popełnienie podejrzana jest osoba, o której te dane są zbierane. Innymi słowy, nie

wystarczy, iż art. 20 ust. 2 ustawy o Policji przykładowo wymienia dane, które w razie popełnienia przestępstwa mogą zbierać organy Policji, powinien on wiązać ową możliwość zbierania danych z charakterem popełnionego czynu przestępnego. Wówczas dopiero wypełniona zostałaby konstytucyjna przesłanka niezbędności określona w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego analiza przepisów dotyczących omawianej kwestii skłania mnie do przedstawienia Panu Ministrowi następujących uwag.

Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji stanowi podstawę do gromadzenia danych osobowych tzw. wrażliwych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 101 poz. 926 ze zmianami), w tym także danych dotyczących kodu genetycznego, wyłącznie o niekodujących regionach genomu. Dane wrażliwe - stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 pkt 18 ustawy o Policji - osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które nie zostały skazane za te przestępstwa, podlegają komisyjnemu i protokolarnemu zniszczeniu niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia. Nakaz zniszczenia tych danych nie dotyczy jednak informacji dotyczących kodu genetycznego. Nakaz taki nie wynika także z przepisów wykonawczych do ustawy o Policji.

W mojej ocenie brak jest podstaw do zróżnicowania danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych pod względem możliwości ich gromadzenia i wykorzystywania przez Policję.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Premiera o zajęcie stanowiska w przedstawionym zakresie, a jeśli podzieli Pan Premier moje zastrzeżenia - również o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Z wyrazami szacunku

/-/