



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa.

8/02/2016

KMP.571.4.2016.MMa

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich od 2011 r. poprzez kolejne wystąpienia generalne stara się rozwiązać problem dostępu więźniów do informacji publicznych zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej. To zagadnienie jako problem systemowy RPO wskazuje również w *Raportach Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji* od 2012 r. Należy wyjaśnić, że w myśl art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ (dalej u.d.i.p.) *informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.*

A contrario informacje udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) lub centralnym repozytorium nie muszą zostać udostępnione w wersji papierowej więźniom, ci z kolei są pozbawieni - co do zasady - dostępu do stron BIP.

Taka sytuacja może powodować naruszenie art. 61 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP, który stanowi, że *obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.*

Już w pierwszym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2011 r. Irena Lipowicz - Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywała, że ograniczenie, które zostało wskazane w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. *de facto* nie przerodzi się w zupełne pozbawienie osadzonych dostępu do informacji publicznej tylko wówczas, gdy uzyskają oni dostęp do BIP na terenie jednostek penitencjarnych.

Drugą możliwością rozwiązania tego problemu jest dokonanie zmiany dyspozycji art. 10 ust. 1 u.d.i.p. poprzez wprowadzenie wyjątku, w myśl którego informacja publiczna byłaby

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2058.

przekazywana wnioskodawcy na jego wniosek także w sytuacji gdy z powodów obiektywnych, nie ma możliwości korzystania z BIP. W takiej sytuacji jednak, wyjątek od zasady wprowadzonej w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. musiałby objąć wszystkie osoby pozbawione wolności, a więc także np. nieletnich przebywających w zakładach poprawczych czy osoby wobec, których jest wykonywany środek zabezpieczający, a także osoby wykluczone cyfrowo.

Dokonaniu wyłomu w dyspozycji art. 10 ust. 1 u.d.i.p. przeciwne było Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, wskazując właśnie na fakt, iż musiałby on dotyczyć także osób wykluczonych cyfrowo. Trzeba również wskazać, iż funkcjonowanie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. sprawdziło się w dotychczasowej praktyce, bowiem wypełnia on zamysł ustawodawcy, aby nie dublować kanałów informacyjnych i nie generować kosztów udostępniania informacji publicznej.

Po gruntownej analizie obowiązujących regulacji stwierdziłem, że właściwym kierunkiem rozwiązania sygnalizowanego problemu jest udostępnienie BIP osobom osadzonym w polskich więzieniach. W chwili obecnej polskie jednostki penitencjarne udostępniają wybrane strony BIP, m.in. Służby Więziennej, Ministra Sprawiedliwości czy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak wskazał Wojciech Węgrzyn Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 30 października 2015 r. (DWMPC-III-0741-15/15/18) *„obecnie w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej trwają ustalenia katalogu stron z informacją publiczną, jakie mają być udostępnione na stanowiskach komputerowych dla osadzonych”*. Jednocześnie Podsekretarz Stanu sygnalizował pewne trudności w rozszerzeniu zakresu dostępnych stron internetowych.

W mojej ocenie dostęp osadzonych do BIP nie musi we wszystkich jednostkach penitencjarnych obejmować od razu wszystkich stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej, albowiem mam świadomość, iż jest wiele stron internetowych podmiotów, które wykonując zadania publiczne udostępniają informacje publiczne poprzez BIP. Jednocześnie jednak, ustawodawca powinien zagwarantować więźniom dostęp do BIP poprzez wyraźne wskazanie tego prawa w art. 102 Kodeksu karnego wykonawczego. Realizacja tego prawa mogłaby następować po zgłoszeniu do dyrektora jednostki penitencjarnej chęci korzystania z konkretnej strony BIP, po uprzednim przygotowaniu takiej strony internetowej na konkretnym stanowisku komputerowym w jednostce penitencjarnej przez informatyków.

Udostępnianie informacji publicznej poprzez strony BIP wydaje się najlepszą formą realizacji konstytucyjnego prawa do informacji każdego obywatela, albowiem nie generuje dodatkowych kosztów związanych z wydrukiem informacji publicznych zawartych w dokumentach, które często mogą mieć pokaźne rozmiary. Ponadto, także w administracji publicznej widoczne jest przechodzenie do form elektronicznych dokumentów oraz digitalizacja już wytworzonych.

Ustawodawca polski winien także zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który zapadł w dniu 19 stycznia 2016 r. w sprawie Kalda v. Estonia (skarga nr 17429/10), w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² stanowiącego o wolności wyrażania opinii³.

Rozpoznawana sprawa dotyczyła skargi więźnia na odmowę udzielenia mu dostępu do trzech stron internetowych, zawierających informacje prawne. Pan Kalda - wnioskodawca, skarżył się w szczególności, że w świetle prawa estońskiego naruszyło to jego prawo do uzyskania informacji przez Internet i uniemożliwiło pozyskanie informacji prawnych na potrzeby postępowań sądowych, których był uczestnikiem. Administracja jednostki penitencjarnej, w której odbywa karę dożywotniego pozbawienia wolności, odrzuciła jego wniosek o przyznanie dostępu do strony internetowej Biuro Informacji Rady Europy w Tallinie i dwóch rządowych baz danych, tj. strony internetowej Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentu Estonii. Strony te zawierały tłumaczenia i streszczenia wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opinie prawne oraz projekty ustaw, uzasadnienia, protokoły z posiedzeń parlamentu Estonii.

Trybunał stwierdził, że Państwa Strony Konwencji nie są zobowiązane do zapewnienia więźniom dostępu do Internetu. Niemniej jednak, jeśli państwo chce umożliwić taki dostęp, jak jest w przypadku Estonii, to musi podać powody odmowy dostępu do określonych stron internetowych. W sprawie pana Kalda przyczyny odmowy, tj. względy bezpieczeństwa i koszty, nie były wystarczające dla usprawiedliwienia ingerencji w prawo do informacji. W szczególności ETPC zwrócił uwagę, że władze podjęły już działania aby zabezpieczyć, biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa, możliwość korzystania z Internetu przez osoby pozbawione wolności, na komputerach specjalnie zaadoptowanych na ten cel i pod nadzorem funkcjonariuszy. Poniesiono zatem również określone koszty. Tymczasem krajowe sądy nie podjęły się przeprowadzenia żadnej szczegółowej analizy odnośnie ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa w związku z dostępem do trzech dodatkowych stron internetowych, biorąc pod uwagę, że są to strony prowadzone przez organizację międzynarodową oraz przez rząd Estonii.

² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

³ Przepis art. 10 Konwencji stanowi, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowym, telewizyjnym lub kinematograficznym. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Trybunał uznał, że kluczowym problemem nie była odmowa władz udostępnienia informacji ponieważ wniosek p. Kalda odnosił się do informacji, które były już powszechnie dostępne w publicznej domenie internetowej. Skarga dotyczyła raczej dostępu do informacji publikowanych na konkretnych stronach internetowych. W tym kontekście Trybunał powtórzył, że Internet odgrywa ważną rolę w zwiększaniu rozpowszechniania informacji w ogóle. Ponadto, w przypadku więźniów większa ilość informacji jest dostępna tylko w Internecie - oficjalna publikacja aktów prawnych w Estonii odbywa się aktualnie wyłącznie w wersji elektronicznej, zaś wersja papierowa nie jest już wydawana.

Trybunał podkreślił, że pozbawienie wolności nierozzerwalnie związane jest z licznymi ograniczeniami w komunikowaniu się ze światem zewnętrznym. Przepis art. 10 Konwencji nie może być interpretowany jako zobowiązujący Państwa Strony Konwencji do zapewnienia więźniom dostępu do Internetu. Trybunał uznał jednak, że skoro dostęp do określonych stron zawierających informacje prawne przyznano więźniom na mocy prawa estońskiego, ograniczenie dostępu do innych stron internetowych, które również zawierają informacje prawne, stanowi ingerencję w prawo do otrzymania informacji. Obowiązująca w Estonii ustawa o pozbawieniu wolności (*Imprisonment Act*) ogranicza dostęp więźniów do Internetu wyłącznie do oficjalnych baz danych odnoszących się do legislacji oraz bazy orzeczeń sądowych. Jak wskazano, takie ograniczenie ma na celu ochronę praw innych osób oraz zapobieganie naruszeniom porządku i popełnianiu przestępstw. Trybunał nie został przekonany przez rząd Estonii, że powody nie przyznania Panu Kalda dostępu do trzech stron internetowych były wystarczające, aby uzasadnić ingerencję w jego prawo do otrzymania informacji. Uznał zatem, że doszło do naruszenia artykułu 10 Konwencji.

W kontekście przytoczonego wyroku ETPC w sprawie Kalda v. Estonia warto zwrócić uwagę na praktykę i uregulowania polskiego prawa, mając na względzie, że wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przeciwko innym państwom nie są wiążące dla Polski, ale powinny być traktowane jako rekomendacje. Wyznaczają one bowiem politykę orzeczniczą Trybunału.

W polskim systemie prawnym, przepisy kodeksu karnego wykonawczego nie stanowią o prawie osoby pozbawionej wolności do dostępu do Internetu czy korzystania z wybranych stron internetowych, niemniej jednak wytworzyła się już dobra praktyka udostępniania osadzonym określonych stron internetowych, a koszty związane z organizacją miejsc do korzystania z Internetu już zostały poniesione.

Trzeba również pamiętać, iż prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. "każdemu", a więc także osobie pozbawionej wolności. Za informację

publiczną należy uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.

Mając na uwadze fakt, iż jednostki penitencjarne mają możliwości udostępnienia informacji publicznej poprzez strony BIP, a jednocześnie biorąc pod uwagę coraz szersze korzystanie z dokumentów elektronicznych, a także przywołane orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uprzejmie proszę o podjęcie działań w sferze legislacyjnej mających na celu uregulowanie prawa osadzonych do korzystania z BIP oraz faktyczne umożliwienie korzystania z tych stron internetowych, celem realizacji prawa do informacji.

Z wyrazami szacunku,

Beda