PIETRZAK AND BYCHAWSKA-SINIARSKA AND OTHERS v. Poland (№ 72038/17 та № 25237/18)

Обставини справи

Справа стосувалася скарги п’яти громадян Польщі щодо польського законодавства, яке дозволяло режим негласного спостереження, що охоплював як оперативний контроль[1], так і збереження даних телекомунікацій, поштових та цифрових даних («комунікаційні дані») для можливого використання в майбутньому відповідними національними органами. Зокрема, вони скаржилися, що в національному законодавстві не існувало засобів правового захисту, які б дозволяли особам, які вважають, що вони стали об'єктом негласного спостереження, оскаржити його та переглянути його законність.

У 2016 році польський парламент ухвалив закони про внесення змін до Закону про поліцію та деяких інших законодавчих положень (Закон від 15 січня 2016 року) та Закону про запобігання тероризму (Антитерористичний закон). Ці закони зазнали критики, особливо з боку громадянського суспільства, представники якого вважали, що під виглядом виконання рішення Конституційного Суду (рішення № K 23/11 від 30 липня 2014 року) нові закони посилюють повноваження влади для здійснення спостереження в кількох сферах і були несумісними з деякими міжнародними зобов’язаннями Польщі у сфері прав людини.

Заявниками у цій справі є п’ятеро громадян Польщі, які народилися між 1973 і 1987 роками. Перший заявник є адвокатом і головою колегії адвокатів у Варшаві. Інші заявники є працівниками або експертами неурядових організацій, розташованих у Варшаві.

У 2017 році заявники подали скарги Прем'єр-міністру та керівникам різних поліцейських та розвідувальних служб щодо відповідних положень національного законодавства, які регулюють негласне спостереження. Зокрема, вони критикували той факт, що, на їхню думку, оскаржуване законодавство дозволяло співробітникам цих служб контролювати їхні телекомунікації та збирати дані про них без їхнього відома. З огляду на свою професійну та громадську діяльність, вони вважали дуже ймовірним, що за ними здійснювалося спостереження. Крім того, співробітники відповідних служб не були зобов'язані інформувати їх про будь-яке стеження, навіть після його завершення, що, на думку заявників, було несумісним зі статтею 51 Конституції та перешкоджало можливості оскаржити законність такого спостереження до суду. Вони також стверджували, що неінформування осіб

[1] «kontrolę operacyjną» – поняття, яке стосується таємного спостереження, перекладається в статті 19 офіційного англійського перекладу Закону про поліцію як «оперативний контроль».

про вжиття щодо них заходів негласного спостереження у поєднанні з відсутністю ефективного контролю та недоліками відповідного національного законодавства, було несумісним з принципом верховенства права в демократичній державі і порушило їхні законні інтереси.

Заявники отримали відповіді від відповідних органів влади, в тому числі від відповідних департаментів Канцелярії Прем'єр-міністра, які повідомили їм, що керівники поліції та різних спецслужб надали вичерпні відповіді на їхні запитання щодо можливого стеження. Вони уточнили, що при виконанні своїх завдань державні спецслужби вдаються до заходів негласного спостереження, передбачених відповідним законодавством, і що методи та засоби, які використовуються з цією метою, є конфіденційними і охороняються законодавством, що регулює діяльність відповідних служб і Законом про захист конфіденційних даних.

Заявники у цій справі, з посиланням на статті 8 і 13 Конвенції скаржилися, що запроваджені польським законодавством режими негласного спостереження порушували їхнє право на повагу до приватного життя і що вони не мали ефективного засобу юридичного захисту, який би дозволив їм встановити, чи піддавалися вони негласному спостереженню і, в разі необхідності, перевірити законність такого спостереження в судовому порядку.

Оцінка Суду

Щодо статусу жертви у заявників за статтею 8 Конвенції та наявність втручання

ЄСПЛ зазначив, що національним законодавством було запроваджено два окремі правові режими негласного спостереження: перший стосувався оперативного контролю, а другий – збереження та використання комунікаційних даних.

На думку ЄСПЛ, оскаржуване законодавство встановило режим спостереження, за якого дані практично будь-якого користувача телекомунікацій або Інтернету могли бути перехоплені без інформування про таке спостереження. Що стосується Закону про боротьбу з тероризмом, ЄСПЛ зазначив, що, хоча він підлягав застосуванню лише до іноземних громадян, підозрюваних у терористичній діяльності, комунікації будь-якої особи, яка контактувала з останніми, могли опосередковано контролюватися, незалежно від того, чи була вона особисто піддана спостереженню. Крім того, польське законодавство не передбачало ефективних засобів правового захисту для осіб, які вважали, що вони були піддані негласному спостереженню. Отже, ЄСПЛ вважав, що заявники не були зобов'язані доводити, що перебували під загрозою негласного спостереження в контексті їх особистих обставин.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

Враховуючи таємний характер та широку сферу застосування передбачених законодавством заходів, яке оскаржували заявники, а також відсутність ефективного контролю, за допомогою якого особи, які вважали, що відносно них було застосовано такі заходи, могли б їх оскаржити, ЄСПЛ визнав за доцільне розглянути відповідне законодавство in abstracto. Відповідно, ЄСПЛ вважав, що заявники могли стверджувати, що вони є жертвами порушення Конвенції, хоча й не могли стверджувати на підтримку своїх скарг, що до них було застосовано конкретний захід негласного спостереження.

Враховуючи зазначене, ЄСПЛ постановив, що існування оскаржуваного законодавства саме по собі становило втручання в права заявників за статтею 8 Конвенції.

Стаття 8 Конвенції: обґрунтованість втручання

Режим оперативного контролю: ЄСПЛ зазначив, що в Польщі заходи оперативного контролю регулюються низкою законів, серед яких Закон про Національну поліцію та законодавство, що регулює діяльність інших державних спеціальних служб. Ці заходи переслідують законні цілі, зокрема запобігання злочинності, захисту національної безпеки, громадської безпеки та економічного добробуту країни.

ЄСПЛ, однак, вважав, що режим оперативного контролю в тому вигляді, в якому він існував в Польщі на момент розгляду справи заявників, не забезпечував адекватних та ефективних гарантій від свавілля та зловживань, які притаманні будь-якому режиму негласного спостереження. Зокрема, обсяг як ratione materiae, так і ratione personae законодавства про спостереження не була розмежована з достатнім ступенем точності, загальна тривалість застосування спостереження була відкритою для обговорення, а правила щодо фактичних підстав для спостереження не були достатньо обґрунтованими. Хоча, на перший погляд, існував механізм судового контролю оскаржуваного режиму негласного спостереження, ЄСПЛ не був переконаний, що застосовувана на практиці процедура санкціонування здатна гарантувати, що спостереження використовується лише тоді, коли цей захід є «необхідним у демократичному суспільстві». У зв'язку з цим він зазначив, зокрема, що чинне законодавство не вимагало від суду, який приймав рішення за запитом про надання дозволу на спостереження, підтверджувати існування «обґрунтованої підозри» щодо особи, за якою велося спостереження, і, зокрема, з'ясовувати, чи існували будь-які докази того, що ця особа планувала, здійснювала або здійснила злочинні дії або будь-яке інше правопорушення, що дозволяло застосовувати заходи негласного спостереження, наприклад, дії, що загрожували національній безпеці.

ЄСПЛ вважав, що існуюча процедура отримання дозволу повинна була бути доповнена іншими механізмами процесуального перегляду постфактум;

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

наприклад, у випадку, якщо спостереження не призвело до порушення кримінального провадження, як засіб правового захисту, доступний для осіб, які занепокоєні тим, що вони були об'єктом спостереження, з можливістю звернення до суду та окремого перегляду справи незалежним органом. ЄСПЛ зазначив, що на той момент закон не містив відповідних положень; так само закон не передбачав обов'язку інформувати особу, щодо якої застосовувалися заходи спостереження, навіть після спливу певного періоду часу, і навіть якщо це не ставило під загрозу мету застосованого заходу. Зрештою, ЄСПЛ вважав, що оскаржуване законодавство не забезпечувало достатніх гарантій щодо комунікацій, на які поширювалася адвокатська таємниця. Враховуючи всі ці недоліки ЄСПЛ дійшов висновку про невідповідність режиму оперативного контролю вимогам статті 8 Конвенції.

Зберігання комунікаційних даних для можливого використання в майбутньому відповідними національними органами: ЄСПЛ вважав, що втручання у право заявників на повагу до їхнього приватного життя, що випливає з вимоги до провайдерів телекомунікаційних послуг зберігати їхні комунікаційні дані, було дуже серйозним і могло, за наявності достатніх підстав, породити у свідомості відповідних осіб відчуття вразливості та надмірного контролю з боку третіх осіб. Чинне законодавство вимагало провайдерів зберігати в загальному та невибірковому порядку телекомунікаційні, поштові та цифрові комунікаційні дані всіх користувачів послуг зв'язку, не повідомляючи їх про це, і це мало вплив навіть на осіб, які не перебували навіть опосередковано в ситуації, що могла б призвести до порушення кримінального провадження. Таким чином, дані, що зберігалися протягом 12-місячного періоду, були доступні відповідним поліцейським та розвідувальним службам, які мали доступ до них у будь-який час і без втручання з боку операторів телекомунікацій, а також могли використовувати їх з будь-якою метою при виконанні своїх завдань. ЄСПЛ, беручи до уваги серйозність такого втручання у права заявників за статтею 8 Конвенції, встановив, що відсутність у відповідному законодавстві мінімальних гарантій від можливих зловживань з боку державних служб, які використовують цей вид спостереження, робить такий режим несумісним з цим положенням Конвенції.

ЄСПЛ також вважав, що доступ відповідних національних органів до даних, наданих їм провайдерами телекомунікаційних послуг в описаному вище порядку, становив подальше втручання у права заявників за статтею 8 Конвенції. Хоча деякі гарантії від можливих зловживань щодо цього доступу існували, включаючи механізм ретроспективного судового перегляду, вони не були достатніми для висновку про відповідність застосовуваного режиму вимогам статті 8 Конвенції. Якщо режим зберігання комунікаційних даних був несумісний зі статтею 8 Конвенції, доступ до цих даних, їх зберігання та

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

потенційне використання органами влади з тієї ж причини не могли бути сумісними з цим положенням Конвенції. У зв'язку з цим ЄСПЛ зіслався на рішення Суду справедливості Європейського Союзу у справі Commissioner of An Garda Síochána e.a.[2] і заявив, що він не бачить підстав відступати від висновків найвищої судової інстанції ЄС.

ЄСПЛ дійшов висновку, що національне законодавство, відповідно до якого провайдери телекомунікаційних послуг були зобов'язані зберігати комунікаційні дані в загальному і невибірковому порядку для можливого використання в майбутньому відповідними національними органами, не було належним для забезпечення того, аби втручання в право заявників на повагу до їхнього приватного життя було «необхідним у демократичному суспільстві».

Режим негласного спостереження відповідно до Закону про боротьбу з тероризмом: ЄСПЛ зазначив, що хоча в принципі Закон про боротьбу з тероризмом підлягав застосуванню лише до іноземних громадян, на практиці його сфера застосування була набагато ширшою, оскільки він дозволяв співробітникам Агентства національної безпеки (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, «ABW») здійснювати опосередкований моніторинг комунікацій будь-якої особи, яка контактувала з особами, за якими велося спостереження, незалежно від того, чи була вона особисто під спостереженням.

Крім того, ЄСПЛ зауважив, що співробітники ABW здійснювали таємне спостереження на підставі рішення керівника ABW, підконтрольного Генеральному прокурору та Міністру державних спеціальних служб. Таким чином, ані запровадження заходу негласного спостереження, ані його застосування протягом початкового тримісячного періоду не підлягало жодному санкціонуванню або перевірці незалежним органом, до складу якого не входили б співробітники ABW, що здійснювали спостереження, і який міг би обмежити їхню свободу розсуду у тлумаченні загальних формулювань, використаних в Законі про боротьбу з тероризмом, і забезпечити наявність достатніх підстав у кожному конкретному випадку для перехоплення повідомлень особи. Судове втручання передбачалося лише у випадку подальшого продовження заходів негласного спостереження після закінчення початкового тримісячного періоду.

Отже, ЄСПЛ вважав, що той факт, що заходи таємного спостереження санкціонувалися керівником ABW, якому підпорядковувалися співробітники служби, що їх проводили, і що подальший перегляд застосування заходів спостереження здійснювався представником виконавчої влади, наділеним політичними повноваженнями, а також представником прокуратури, що не надає належних гарантій незалежності від виконавчої влади, не забезпечувало необхідного захисту від зловживань, особливо з огляду на те, що особи, за

[2] Рішення Суду справедливості ЄС від 5 квітня 2022 року у справі Commissioner of An Garda Síochána e.a., C-140/20, EU:C:2022:258.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

якими велося спостереження, ніколи не були поінформовані про те, що за ними велося спостереження і не мали ефективних засобів для оскарження його законності.

ЄСПЛ також зазначив, що Генеральний прокурор мав повноваження видавати накази про знищення даних, які не мали відношення до справи. Однак, оскільки Генеральний прокурор був також Міністром юстиції, ЄСПЛ вирішив, що незалежність і неупередженість Генерального прокурора не були належним чином гарантовані. У зв'язку з цим положення Закону про боротьбу з тероризмом щодо негласного спостереження також не відповідали вимогам статті 8 Конвенції.

З огляду на свої висновки за статтею 8 Конвенції, ЄСПЛ вважав, що немає необхідності окремо розглядати скаргу за статтею 13 Конвенції.

Висновок

Порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 28 травня 2024 року і набуло статусу остаточного 28 серпня 2024 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.