

Obywatele skarżą się na blokowanie stron internetowych

25 sierpnia 2022

OD ADMINISTRATORA: Poniższe pismo ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich jest odpowiedzią na moją skargę ws. blokowania portalu WolneMedia.net przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Blokada portalu trwała ok. 90-100 dni. Zakończyła się albo z powodu wygaśnięcia terminu czasu blokady, albo z powodu pozytywnego rozpatrzenia mojego wniosku o odblokowanie portalu wysłanego na początku lipca w kontekście skargi do WSA. W tym samym czasie Prokuratura Rejonowa umorzyła postępowanie ws. nadużycia uprawnień przez ABW do blokady wskazując, że skargę należy złożyć do WSA. Aktualnie czekam na rozpatrzenie skargi w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Pismo RP0 do premiera – VII.564.25.2022

Mechanizm blokowania stron internetowych stwarza ryzyko dla wolności słowa oraz dostępu do informacji. Przepisy nie przewidują informowania administratora strony o przyczynie blokady i czasie jej trwania. Takie działania powinny być ściśle określone i podlegać skutecznej kontroli – wskazuje RP0. Zarazem nie kwestionuje potrzeby ochrony osób, których prawa mogą być naruszane, a także względów bezpieczeństwa.

Skala wniosków zgłoszonych Rzecznikowi Praw Obywatelskich dotyczących blokowania stron internetowych wymaga generalnego podejścia. Marcin Wiącek prosi zatem premiera Mateusza Morawieckiego o rozważenie stosownych działań legislacyjnych.

Kiedy można blokować strony internetowe

W ostatnich miesiącach obywatele wiele razy zgłaszali RPO problemy związane z blokowaniem stron internetowych.

Jest to możliwe na podstawie:

- ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu,
- ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Zgodnie z ustawą o ABW w celu zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ścigania ich sprawców sąd, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, w drodze postanowienia, może zarządzić zablokowanie przez usługodawcę świadczącego usługi drogą elektroniczną dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub określonych usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Jest to tzw. „blokada dostępności”.

Na podstawie zaś ustawy o grach hazardowych przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet jest obowiązany do:

- nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych, poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany nazw domen internetowych na adresy IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do Rejestru;

- nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen internetowych wpisanych do Rejestru do strony internetowej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zawierającej komunikat, skierowany do odbiorców usługi dostępu do Internetu obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji Rejestru, wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do tego Rejestru, listę podmiotów legalnie oferujących gry hazardowe na terytorium RP, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych;
- nieodpłatnego umożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen wykreślonych z Rejestru, nie później niż w ciągu 48 godzin od wykreślenia nazwy domeny internetowej z Rejestru.

Kwestia blokowania stron internetowych poruszana już była przez RPO przy okazji dodania do ustawy o grach hazardowych art. 15f na podstawie noweli ustawy o grach hazardowych (wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów z 5 lipca 2017 r., nr VII.564.16.2017).

Orzecznictwo ETPCz

Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał że ingerencja państwa w postaci blokowania lub ograniczania dostępu do Internetu musi być przedmiotem szczególnego badania jej dopuszczalności, a zastosowane ograniczenia muszą być ściśle niezbędne dla osiągnięcia uzasadnionego celu.

Poza orzecznictwem ETPCz, szeroko omówionym w piśmie Rzecznika z 2017 r., które pozostaje aktualne, wskazać należy kolejne orzeczenia dotyczące wolności słowa, a także wolności dostępu do informacji.

Problem blokowania treści w sieci pojawił się m.in. w wyroku ETPCz oceniającym działania władz rosyjskich wobec trzech

stron internetowych. To wyrok z 23 czerwca 2020 r. – Vladimir Kharitanov p. Rosji, skarga nr 10795/14, Bulgakov p. Rosji, skarga nr 12468/15, Engels p. Rosji, skarga nr 61919/16. Chodziło tam o :

- blokowanie zabezpieczające – gdy adres IP był wspólny dla kilku stron;
- blokowanie nadmierne – gdy blokowana była cała witryna z powodu jednej strony bądź jednego pliku umieszczonego na stronie;
- blokowanie hurtowe – strony internetowe zablokowano w reakcji na sposób przedstawiania niektórych wiadomości.

W wyroku ETPCz potwierdził znaczenie Internetu dla korzystania z wolności wypowiedzi i dostępu do informacji. Wobec faktu, że rosyjskie ustawodawstwo dopuszczało blokowanie całej strony internetowej bez rozróżnienia na treści zgodne z prawem i nielegalne, ETPCz uznał, że to uprawnienie jest zbyt szeroko sformułowane.

W ocenie ETPCz zablokowanie całej strony internetowej lub adresu IP jest środkiem skrajnym i może być w sposób arbitralny wykorzystywane przez władze. ETPCz zauważył, że badane w tej sprawie prawo krajowe nie zawiera zabezpieczeń przez możliwymi nadużyciami. Wskazał także, że decyzja o blokadzie była nie tylko nieprzejrzysta, ale także nie zapewniała odpowiedniego wyważenia interesów i praw.

ETPCz uznał hurtowe blokowanie dostępu do stron internetowych za środek skrajny, porównywalny do zakazu dostępu do gazety, czy stacji telewizyjnej. Według ETPCz blokowanie stron internetowych musi być zatem proporcjonalne i nie może naruszać wolności słowa.

Standardy prawa

W polskim porządku prawnym przyjęto taki mechanizm blokowania stron internetowych, który stwarza ryzyko zarówno dla wolności słowa, jak też dla dostępu do informacji.

Wolność słowa, o której mowa w art. 54 Konstytucji RP, oznacza nie tylko możliwość swobodnego otrzymywania i przekazywania informacji, ale również jej aktywne poszukiwanie i zdobywanie. 54 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza zakaz cenzury prewencyjnej. Dlatego każde ograniczenie wolności słowa musi być uzasadnione w sposób szczególny.

Wolność słowa to jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujące w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. Podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności jednostki, nie ma ona charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom, co dopuszcza Europejska Konwencja Praw Człowieka.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego. Państwo może ustanawiać mechanizmy następczej odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa, natomiast ingerencja uprzednia może być dopuszczona tylko wyjątkowo, jako uboczny efekt innych, legitymowanych konstytucyjnie działań państwa (np. ścigania przestępstw czy zapewnienia prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości).

Internet, z uwagi na łatwość rozpowszechniania w nim treści, stał się miejscem, w którym zagrożona jest także własność intelektualna. Również i w tym zakresie są przepisy mające na celu ograniczenie tych zagrożeń. Dopuszczalność blokady strony internetowej w celu ochrony praw nie jest kwestionowana i nie

budzi wątpliwości, także na gruncie prawa europejskiego. Wielokrotnie już w tym zakresie wypowiadał się także Trybunał Sprawiedliwości. Państwa członkowskie mają obowiązek implementować do porządków krajowych przepisy dyrektywy 2001/29/WE oraz dyrektywy 2004/48/WE.

Również ochrona prywatności i dobrego imienia uzasadnia, w ocenie TS, zablokowanie możliwości dostępu nie tylko do konkretnej strony, ale też do źródła bezprawnych publikacji (odcięcie dostępu do informacji poprzez usunięcie jej z wyszukiwarek).

Nie kwestionując zatem potrzeby zachowania i utrzymywania narzędzi, które będą zapewniały respektowanie prawa, ochronę osobom, których prawa mogą być naruszane, a także bezpieczeństwo, RPO podkreśla, że działania mające na celu blokowanie stron internetowych winny być ściśle określone oraz podlegać skutecznej kontroli przed ewentualnymi nadużyciami.

Brak informacji o blokadzie

Istotnym problemem jest także brak informacji i uzasadnienia ze strony służb blokujących konkretną stronę dla podmiotów je prowadzących. Osoby czy podmiot, których strony zablokowano, mają ograniczone narzędzia proceduralne, dające im możliwość weryfikacji zasadności blokady.

Ustawa o grach hazardowych zakłada, że podmiot urządzający gry hazardowe na stronie internetowej, wykorzystującej nazwę domeny wpisanej do Rejestru lub będący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, lub posiadający tytuł prawny do domeny wpisanej do Rejestru, lub podmiot będący dostawcą usług płatniczych może wnieść sprzeciw do ministra właściwego do spraw finansów publicznych od wpisu do Rejestru, w terminie 2 miesięcy od dnia umieszczenia tej nazwy domeny w Rejestrze. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje zaś decyzję o pozostawieniu nazwy domeny w Rejestrze albo o jej wykreśleniu z Rejestru w terminie 14 dni od dnia otrzymania

sprzeciwu.

Jeśli ustawa o grach hazardowych daje możliwość sprzeciwu zainteresowanemu podmiotowi, to już ustawa o ABW możliwość złożenia zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie obejmujące:

- możliwość zarządzenia blokady dostępności (art. 32c ust. 1 ustawy o ABW),
- zarządzoną blokadę dostępności po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 32c ust. 4 ustawy o ABW),
- jednorazowe przedłużenie blokady dostępności na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 32c ust. 7 ustawy o ABW),
- daje wyłącznie Szefowi ABW i Prokuratorowi Generalnemu, którym na podstawie art. 32c ust. 10 ustawy o ABW przysługuje zażalenie na postanowienia sądu.

W ocenie RPO brakuje zatem narzędzi prawnych, choćby następczych (jak w przypadku inwigilacji), które mogłyby przysługiwać zainteresowanym podmiotom.

Obywatele, którzy zwrócili się do Rzecznika, po skierowaniu pisma do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, zostali poinformowani, że strony internetowe zablokowano w trybie art. 180 ust. 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne. Zgodnie z nim przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do niezwłocznego blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji, na żądanie uprawnionych podmiotów, jeżeli połączenia te mogą zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo do umożliwienia dokonania takiej blokady przez te podmioty.

W niektórych sytuacjach, także zgłaszanych RPO, prowadzenie strony internetowej jest jedynym źródłem utrzymania.

Zablokowanie strony bez jakiejkolwiek informacji o przyczynie blokady, a także okresie, na który zostanie zablokowana, może naruszać prawa i wolności obywatelskie.

Zapewnienie informacji jest przesłanką skorzystania przez jednostki z wynikającego z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Co do zasady, wszystkie zgromadzone i przetwarzane przez władze publiczne dane o jednostce – chociażby nawet nie tworzyły jednego zorganizowanego zbioru – powinny być udostępniane tej osobie, jeżeli wystąpi ona z takim żądaniem.

Warunkiem podstawowym skorzystania z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP jest wiedza o zgromadzeniu określonych danych i istnieniu ich zbioru. Zaniechanie poinformowania o zebraniu o jednostkach informacji przez władze publiczne samo w sobie stanowi naruszenie art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP. Skoro jednostka nie wie o zebraniu na jej temat określonych informacji (a do takich także można zaliczyć fakt prowadzenia konkretnej strony internetowej, czy też jej zablokowanie w związku z rzekomym zagrożeniem) – ponieważ dokonało się to w sposób niejawnny, bez jej wiedzy i zgody – nie dysponuje w praktyce możliwością uzyskania dostępu do nich i nie może żądać ich sprostowania lub usunięcia na warunkach określonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Obowiązek informacyjny w tym zakresie ma eliminować ryzyko niekontrolowanego tworzenia oraz utrzymywania zbiorów danych nieprzydatnych dla prowadzonych postępowań, lecz potencjalnie wartościowych z punktu widzenia przyszłych, bliżej nieokreślonych czynności.

Szef ABW podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Dlatego Marcin Wiącek zwraca się do premiera o wyjaśnienia w sprawie.

Ponadto RP0 przesłał swe pismo także odpowiednim komisjom parlamentarnym.

Autorstwo: Łukasz Starzewski

Źródło: BIP.BRP0.gov.pl