

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНОЇ КОМІСІЇ СЕНАТУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

Паливода В. О., *центр зовнішньополітичних досліджень НІСД*

Надзвичайна комісія Сенату у справах з'ясування випадків незаконного стеження, їхнього впливу на виборчий процес у Республіці Польща та реформи спеціальних служб (далі – Комісія)¹ оприлюднила свій остаточний звіт, один із розділів якого присвячено аналізу ситуації у системі спецслужб Польщі і рекомендаціям щодо її реформування.

Висновки

1. Реформування системи спеціальних служб у Польщі завжди набувало особливої гостроти напередодні парламентських виборів.

2. Опозиційні партії Польщі звинувачують своїх політичних опонентів у порушенні чинного законодавства та переслідуваннях і, як правило, використовують такі звинувачення як елемент передвиборчої боротьби.

3. Пропозиції Комісії щодо реформування системи спецслужб можуть бути втілені в життя лише за умови перемоги на парламентських виборах партії «Громадянська платформа». Якщо при владі залишиться партія «Право і справедливість», реформування системи спеціальних служб відбуватиметься за її сценарієм².

Звіт Комісії підготовлено на основі висновків 19 експертів, залучених із числа відомих правників, колишніх керівників МВС та очільників спецслужб Республіки Польща (РП)³.

Основну увагу Комісія приділила проблемі, коли спецслужби, використовуючи програмне забезпечення «Pegasus»⁴, незаконно стежили за

¹ Комісію створено постановою Сенату РП від 12 січня 2022 р. у складі семи senatorів від різних політичних партій (насамперед, опозиційних). Парламентська фракція правлячої партії «Право і справедливість» до складу Комісії нікого не делегувала і голосувала проти її створення.

² Нинішня влада РП протягом останніх років має власний план щодо реформування системи спецслужб, одним із пунктів такого плану є об'єднання Агентства внутрішньої безпеки (АВБ) та Агентства розвідки (АР) в єдину спецслужбу (як це було до 2002 р.).

³ До експертної групи, зокрема, входили: К. Бондарик, керівник Агентства внутрішньої безпеки (2008–2013 рр.); Р. Куява, керівник Служби військової розвідки (2008–2015 рр.); П. Питель, керівник Служби військової контррозвідки (2014–2015 рр.); П. Войтунік, керівник Центрального антикорупційного бюро (2009–2015 рр.).

⁴ Шпигунське програмне забезпечення (ПЗ) ізраїльського виробництва, яке можна непомітно встановити на

провідними діячами опозиції, адвокатами, прокурорами і громадськими активістами. У зв'язку з цим, Комісія надіслала повідомлення до органів прокуратури щодо можливого вчинення кримінального злочину міністром внутрішніх справ і адміністрації, міністром-координатором спецслужб М. Камінським та колишнім керівником Центрального антикорупційного бюро Е. Бейдою.

Комісія пропонує реформувати систему спецслужб Республіки Польща. Зокрема Комісія рекомендує:

- *чітко розмежувати повноваження* служб, що забезпечують внутрішню і зовнішню безпеку держави, здійснюють розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність та органів, які забезпечують громадську безпеку та правопорядок, військову дисципліну, ведуть боротьбу зі злочинністю, здійснюють охорону державного кордону, захист осіб і об'єктів, важливих для функціонування держави⁵;

- *скоротити кількість спецслужб* з метою інтеграції, яка має зміцнити їх та запобігти конкуренції, що виникає внаслідок дублювання повноважень⁶;

- *вирішити питання про підпорядкування* спецслужб (перебування у складі державних органів чи у статусі окремих відомств);

- *ухвалити новий закон* про засади ведення оперативно-розшукової діяльності (ОРД).

У звіті Комісії наголошується, що головним завданням спецслужб повинно бути виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національній безпеці, боротьба з тероризмом та диверсіями, а не переслідування за злочини загальнокримінальної спрямованості. Ці положення мають бути закріплені в новому законі. Закон також повинен чітко визначити перелік оперативно-технічних засобів (ОТЗ) контролю, які може використовувати кожний конкретний орган. Найдосконаліші ОТЗ, такі як програмне забезпечення «Pegasus», мають бути зарезервовані лише для спецслужб, але в разі виявлення найбільш серйозних злочинів, зазначені ОТЗ можуть використовуватися й органами правопорядку.

Для посилення правової захищеності громадян Комісія вважає за доцільне посилити кримінальну відповідальність посадових осіб, уповноважених на проведення ОРД, та осіб, які мають доступ до отриманої інформації, що має запобігти використанню ОТЗ для політичних та особистих цілей. У цьому

мобільний телефон та інші гаджети. Компанія-розробник заявляє, що надає уповноваженим урядам таке ПЗ для боротьби з тероризмом і злочинністю. У липні 2021 р. у ЗМІ з'явилися повідомлення про те, що влада деяких країн (зокрема й РП) незаконно використовувала зазначене ПЗ у політичних цілях.

⁵ До таких відносяться: поліція; Прикордонна варта; Військова жандармерія; Митно-податкова служба; Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ); Служба охорони держави.

⁶ Сьогодні статус спецслужб у Польщі мають: Агентство внутрішньої безпеки, Агентство розвідки, Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ), Служба військової контррозвідки, Служба військової розвідки. Опозиція хоче позбавити ЦАБ статусу спецслужби.

контексті потрібно також розглянути можливість розширення інституту коронного свідка, щоб унеможливити корпоративну солідарність серед функціонерів спецслужб, які зловживають своїми повноваженнями.

У звіті Комісії наголошується на тому, що *у сфері застосування ОТЗ* варто поширити контроль Омбудсмена та судів (із законодавчим посиленням їхніх прав щодо підконтрольних суб'єктів) на всі органи правопорядку, а на спецслужби – контроль уряду і парламенту. Така модель повинна діяти подібно до інспекції в'язниць у рамках національного механізму запобігання катуванням, а контроль має бути періодичним (наприклад, раз на рік), або вибіркоким, із наданням тематичних звітів.

Що стосується *парламентського контролю*, то для його ефективності необхідно посилити Комісію у справах спецслужб (далі – КСС) Сейму і зобов'язати її співпрацювати з Омбудсменом. Крім того, потрібно внести зміни до відповідних законів, які б визначали обсяг відповідальності спецслужб перед КСС. Зокрема, зобов'язати керівників спецслужб з'являтися на засідання КСС та відповідати на поставлені запитання, аби забезпечити Комісію інформацією. Водночас законодавчого врегулювання потребує й допуск членів КСС до конфіденційних і таємних відомостей.

На думку авторів звіту, КСС має співпрацювати з органами прокуратури й отримувати від них реальну допомогу. І таку норму потрібно закріпити на законодавчому рівні. Для ефективної роботи КСС при ній на постійній основі повинна працювати група експертів.

З метою паритетного відбору членів КСС від різних політичних сил, у звіті рекомендовано, щоб більшість членів Комісії складали депутати від опозиції, з-поміж яких обирали б голову КСС. Пропонується також реорганізувати КСС Сейму в загальнопарламентський орган (за участю сенаторів), але для цього необхідно внести зміни до Конституції.

Крім посилення парламентського контролю, Комісія вважає за доцільне створити *альтернативну форму контролю*. Це має бути аполітичний орган поза структурою законодавчої влади, у ньому не повинно бути політиків та парламентарів⁷. Такий орган має співпрацювати з КСС і забезпечувати постійний і всебічний правовий захист осіб, щодо яких було застосовано оперативні заходи. Він повинен мати гарантію отримувати від відповідних органів максимально повну інформацію, документи і дані, необхідні для ефективного нагляду і контролю за ними; потрібно також визначити засади відповідальності посадових осіб, які не виконують ці зобов'язання. Крім того, цей орган має перевіряти процес збирання інформації спецслужбами у співпраці з Відомством охорони персональних даних,

⁷ Подібний орган існує у Норвегії. Він складається із семи членів, яких призначає парламент країни з числа відомих правників та громадських діячів.

Омбудсменом та Верховною контрольною палатою (ВКП)⁸, ухвалювати остаточне рішення про надання особі інформації про застосування до неї оперативних заходів, а також розглядати індивідуальні скарги.

На думку senatorів та експертів Комісії, варто запровадити загальний обов'язок *надання особі права на інформацію про те, що вона була об'єктом ОРД*, про отримання інформації про неї уповноваженими органами, а також права доступу до тих персональних даних, які оброблялися спецслужбами. Такі права мають поширюватися не лише на осіб, підозрюваних у порушенні закону, але й на тих осіб, які стали об'єктами контролю випадково, у зв'язку зі здійсненням заходів щодо осіб, які перебували під наглядом, і які з ними контактували.

Зобов'язання інформувати особу, яка перебувала під наглядом, має реалізуватися після закінчення визначеного періоду часу (через рік, у виняткових випадках – з одним або кількома продовженнями). Інформація має містити дані про те, що особа перебувала під наглядом із зазначенням часу, коли саме, і, можливо, про те, які відомості зібрані щодо неї, та яким чином їх було використано. Обсяг інформації, що надаватиметься, потребує законодавчого врегулювання: чи повинна особа, яка перебувала під наглядом, мати доступ до матеріалів; чи може бути розкрита особа, чії свідчення були підставою для використання ОТЗ; чи обов'язковим має бути розкриття причин використання ОТЗ.

Обов'язок інформування покладається на керівника органу, який проводить ОРД. Водночас Комісія вважає, що суд може обмежити або відмовити у наданні інформації на вимогу органу, який здійснює ОТЗ, у ситуаціях, коли це загрожуватиме здоров'ю чи життю конкретних осіб (наприклад, співробітників спецслужб), або у випадку загрози національній безпеці (наприклад, у справах про шпигунство чи тероризм).

Комісія визнала за доцільне запровадити інститут оскарження діяльності спецслужб. Поскаржитися на спецслужби можна у випадках: незаконного застосування ОТЗ, тобто без згоди суду або з перевищенням його меж; необґрунтованого застосування ОТЗ, тобто, коли згоду суду отримано, але не надано доказів учинення злочину; неправомірного надання інформації тощо. За розгляд скарг відповідатиме КСС.

Комісія також рекомендувала надати ВКП повноваження прокуратури у випадках порушень, виявлених під час перевірок, і які стосуються державних органів.

Альтернативою може бути розширення повноважень Омбудсмена, який повинен мати гарантоване законом право вимагати інформацію від служб

⁸ Найвищий контрольний орган РП – Верховна контрольна палата (ВКП) – підпорядковується Сейму, працює на засадах колегіальності. Сейм, за згодою Сенату, призначає голову ВКП строком на шість років. Термін його повноважень не збігається з терміном повноважень парламенту, що має унеможливити підпорядкування цього органу лише одному політичному угрупованню. Голова ВКП має такий самий імунітет, як і депутати.

оперативного контролю з питань, що стосуються його проваджень. Крім того, доцільно надати Омбудсмену право висувати обвинувачення проти співробітників, які не виконували свої обов'язки належним чином або зловживали своїми повноваженнями під час виконання зобов'язань щодо інформування.

Пропонується також заборонити використовувати у кримінальному провадженні докази, отримані незаконно (наприклад, у результаті несанкціонованого прослуховування, незаконних обшуків, провокацій і навіть тортур).