

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu
Sprawa Halford przeciwko Zjednoczonemu Królestwu
wyrok z dnia 25 lipca 1997 r.
(73/1996/692/884)¹

I. Wstęp

I.1. Sprawa Halford jest interesująca z trzech powodów. Po pierwsze, pokazuje ona dobrze swoistą grę uprawianą przez prawo i praktykę państw starych demokracji z organami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka o wdrożenie postanowień Trybunału. W tym względzie Brytyjczycy są chyba jeszcze bardziej specyficzni niż w innych obszarach odrębności kulturowanych od ponad dziewięciu stuleci. Po drugie, przygotowywana jest w naszym prawie reforma przepisów regulujących stosowanie podsłuchu w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych i wyrok w sprawie Halford powinien być wzięty w tym względzie pod uwagę. Po trzecie wreszcie postępująca juredyzacja stosowania podsłuchu w ramach czynności operacyjnych, zmienia dotychczasową istotę tych czynności.

I.2. W brytyjskim porządku konstytucyjnym panuje skrajnie dualistyczna koncepcja obowiązywania prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym. Oznacza to, że sądy brytyjskie mogą zastosować normę prawa międzynarodowego tylko wówczas, gdy została ona wyraźnie inkorporowana w ustawie krajowej. Oznacza to, że – jak dotąd - przepisy Europejskiej konwencji praw człowieka nie mogą być tam w ogóle stosowane.² Jest to jedną z przyczyn stosunkowo dużej liczby spraw przegranych przez rząd brytyjski w Strasburgu. W praktyce bowiem sądy brytyjskie nie mogą brać pod uwagę, jako podstawy rozstrzygnięć w konkretnych sprawach, nie tylko przepisów Konwencji, ale tym bardziej orzecznictwa Komisji i Trybunału tak w sprawach brytyjskich jak i wszystkich innych. Przystosowywanie brytyjskiego prawa stanowionego oraz *common law* do norm wypracowanych w systemie prawnomiędzynarodowym następuje więc wyłącznie poprzez ustawy Izby Gmin wydane w wyniku ustosunkowania się parlamentu do konkretnego orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono sprzeczność brytyjskiego porządku prawnego z postanowieniami Konwencji. Widać to dobrze w obszarze procedury karnej i prawa policyjnego.

W wyniku przegranej przez rząd brytyjski w 1984 roku sprawy Malone³ wydana została rok później Ustawa o podsłuchu telefonicznym (Interception of Communication Act)⁴ z dnia 25 VII 1985 r., która weszła w życie dnia 10 IV 1986 r. Do tej pory kwestie podsłuchu telefonicznego były regulowane w Wielkiej Brytanii przez wewnętrzne przepisy policyjne,

1 Źródło: Case of Halford v. The United Kingdom. Judgment. Strasbourg 25 June 1998. Council of Europe. ss. 21.

2 W Izbie Gmin znajduje się rządowy projekt ustawy inkorporującej Konwencję do porządku prawnego w Zjednoczonym Królestwie. Zakłada się, że projekt ten zostanie uchwalony do końca 1998 roku.

3 Wyrok z 2 VIII 1984 r., Seria A nr 82. [Wyrok ten przedstawiłem w “Prokuraturze i Prawie” w 1997 r. w nr 4 s. 135-142; nr 5 s. 101-112 oraz nr 6 s. 133-141 – A.Rz.].

4 W literaturze angielskiej używa się akronimu ‘IOCA’ na oznaczenie tej ustawy. Zob. L. Lustgarten, I. Leigh, In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy. Oxford 1994, Oxford University Press.

niedostępne obywatelom. Ustawa z 1985 r. penalizuje, co oczywiste, wszelkie nie autoryzowane przez ministra spraw wewnętrznych⁵ bądź przez abonenta danego telefonu podsłuchy rozmów telefonicznych i określa granice legalnej ingerencji w tajemnicę komunikowania się poprzez telefony (art. 1). Kryminalizacji podlegają jednak czyny popełnione jedynie przez osoby inne niż funkcjonariusze policji lub służb specjalnych. Stosowanie podsłuchu przez funkcjonariuszy bez zgody ministra spraw wewnętrznych podlega tylko wewnętrznej kontroli i ewentualnemu postępowaniu dyscyplinarnemu. Podsłuchiwanie telefonów komórkowych wymaga zgody ministra⁶. Nakaz (warrant) ministra może upoważniać do podsłuchu telefonów określonej osoby, adresu lub pomieszczenia (art. 3). Powoduje to, co oczywiste, że w porównaniu do wykazywanej liczby podsłuchów, znacznie więcej osób jest w rzeczywistości podsłuchiwanym, ponieważ telefon jakiejś organizacji czy przedsiębiorstwa jest najczęściej, siłą rzeczy, telefonem dostępnym kilku osobom. Tym bardziej - czasem dziesiątki i setki osób, które dzwoniły pod podsłuchiwany zgodnie z nakazem numer telefonu - nie będą nigdy świadome, że ich rozmowy były podsłuchiwane przez policję lub służby specjalne. Podstawą zgody ministra na założenie podsłuchu może być wzgląd na interes bezpieczeństwa narodowego, ochronę interesu gospodarczego (economic well-being) Zjednoczonego Królestwa albo zapobieżenie bądź wykrycie sprawcy poważnego przestępstwa (art. 2(2)). Tylko to ostatnie pojęcie definiuje ustawa (art.10(3)). Zgodnie z tą definicją chodzi o jakiegokolwiek przestępstwa "popełnione z użyciem przemocy, nastawione na poważny zysk finansowy albo popełnione przez dużą liczbę osób w celu osiągnięcia wspólnego celu" bądź też o jakiegokolwiek przestępstwo, "którego sprawca ma więcej niż 21 lat i wcześniej nie był karany, a co do którego istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż mógłby być skazany za to przestępstwo na karę nie krótszą niż 3 lat pozbawienia wolności" (art. 10(3) lit. a-b).

Ustawa z 1985 r. nie wprowadziła jednak autoryzowania decyzji o podsłuchach przez sąd ani dostępu osoby, której rozmowy były podsłuchiwane do transkrypcji tych rozmów. Wprowadziła jednak dwa mechanizmy kontroli stosowania podsłuchów (o czym szczegółowo już niżej w treści wyroku). Warto tu jednak zauważyć, że do powołanego przez tę Ustawę Sądu do Spraw Kontroli Komunikowania się (Interception of Communication Tribunal) nie może wystąpić ze skargą osoba trzecia, to znaczy ten, kto dzwonił pod podsłuchiwany numer telefonu. Osoba taka jest pozbawiona zatem wszelkiej ochrony prawnej. Sąd ten, mając dostęp do wszystkich tajnych materiałów sprawy, bada zresztą tylko kwestie legalności podsłuchu, a więc czy istniała zgoda ministra na jego założenie i czy działa się w czasie wskazanym w tym nakazie. Sąd, do jesieni 1998 r., rozpoznał ponad 500 skarg. W żadnej sprawie, co nie dziwne przy takim uregulowaniu, nie dopatrywał się naruszenia przepisów Ustawy z 1985 r.⁷ Z kolei utworzony przez tę Ustawę urząd powoływany przez premiera Komisarza (Commissioner), który ma prawo badać z urzędu wszelkie podsłuchy telefonów jest mało aktywny. Komisarzem jest bowiem zawsze urzędujący sędzia Sądu Najwyższego, może on zatem przeznaczyć na kontrolę tylko niewielką część swego czasu pracy. Praktycznie brak też kontroli parlamentarnej stosowanych podsłuchów rozmów telefonicznych.

5 Dla podsłuchiwania rozmów w Szkocji oraz w Północnej Irlandii właściwi są ministrowie do spraw Szkocji oraz do spraw Północnej Irlandii a dla rozmów zagranicznych właściwy jest szef Foreign Office (wg Ustawy wyjaśniającej (Interpretation Act) z 1978 r.).

6 Ustawa milczy na ten temat. O włączeniu telefonów komórkowych do zasad określonych w tej ustawie zdecydowała praktyka Home Office (wg informacji udzielonej mi przez prof. L. Lustgartena).

7 Wg informacji udzielonej mi przez prof. L. Lustgartena.

Sprawa Halford dotyczy prawa jednostki do skutecznego środka ochrony przed bezprawnym naruszeniem prawa do prywatności. Sprawa ta dotyczy jednak także kwestii nie podniesionej powyżej. Dotyczy bowiem jednocześnie istotnego dla wielkiej rzeszy pracowników władz publicznych nie tylko w Wielkiej Brytanii ale i na całym obszarze obowiązywania Konwencji pytania o zgodność z chronionym w art. 8 prawem do prywatności podsłuchiwanie rozmów prowadzonych z telefonów służbowych. Wcale nierzadkim odruchem, także w Polsce, jest wychodzenie przez wysokich nawet urzędników państwowych z własnego pokoju, aby na korytarzu powiedzieć komuś coś naprawdę ważnego i poufnego. I nie wynika to wcale z obawy przed podsłuchaniem rozmowy przez zainstalowany w aparacie telefonicznym mikrofon przez obce służby specjalne.

Należy dodać jeszcze, że w przeszło rok od wydania w wielu punktach jednomyślnego wyroku Trybunału, brytyjska Ustawa z 1985 r. wciąż nie została znowelizowana zgodnie z treścią tego orzeczenia.

I.3. Przygotowany w Polsce przez MSWiA projekt zmian ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (wersja z dnia 28 VIII 1998 r.) jest, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bliższy wypracowanemu standardowi niż rozwiązania brytyjskie. W zakresie nas tu interesującym projekt nadaje nowe brzmienie przepisom art. 19 – 19^b, regulującym m.in. sprawę kontroli korespondencji oraz stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia lub wykrycia przestępstw i sprawców przestępstw. Jakkolwiek projekt ten ma kilka wad⁸, ma też dwie zalety, które polskie prawo w tym zakresie czyniłoby bliskim normom wynikającym z orzecznictwa Trybunału oraz prawu większości państw zachodnich. Chodzi tu o wprowadzenie przez projekt instytucji zgody, na wniosek prokuratora wojewódzkiego, prezesa sądu apelacyjnego lub wskazanego przez niego sędziego na tajne pozyskiwanie informacji oraz utrwalanie dowodów – w tym na podsłuchiwanie rozmów telefonicznych (art. 19 ust. 1 *in fine*) oraz o obowiązek powiadomienia przez Komendanta Głównego Policji o tym fakcie osoby, wobec której czynności operacyjno-rozpoznawcze były stosowane (art. 19 ust. 10-12). Projekt nie precyzuje, czy w przypadku przechwytywania rozmów telefonicznych chodzi o rozmowy z telefonów prywatnych, czy też służbowych. W świetle orzeczenia w sprawie Halford jest oczywiste, że w grę muszą wchodzić oba typy telefonów. Obecna praktyka polska jest jednak, jak się zdaje, zgodna z tym wyrokiem, bo obejmuje telefony prywatne i służbowe. Mniej jest jednak jasne, jak w świetle projektu przedstawiać się będzie podsłuchiwanie rozmów prowadzonych z telefonów komórkowych. Przepis art. 19 ust. 14 pkt. 3 projektu zdaje się jednak wskazywać, że podsłuchiwanie rozmów z takich telefonów tylko wtedy nie wymagałoby uprzedniej zgody sędziego, gdy rozmowa prowadzona byłaby w miejscu publicznym, a nadawca przekazu lub odbioru informacji nie stosowałby technicznych zabezpieczeń. Powstaje pytanie, co to znaczy “techniczne zabezpieczenie”. Czy np. rozmowa właśnie z telefonu komórkowego prowadzona z samochodu jest właśnie tak “zabezpieczona”. Moim zdaniem tak, bowiem samochód w trakcie jazdy czy w czasie postoju ale z zamkniętymi drzwiami jest miejscem

8 Należą do nich moim zdaniem: (1) zbyt długa lista przestępstw, w tym przestępstw ściganych nie tylko na podstawie umów międzynarodowych, ale i na podstawie porozumień międzynarodowych; (2) brak wyraźnego zaznaczenia, że przepisy te nie naruszają postanowień innych ustaw dotyczących tajemnicy zawodowej lekarza, adwokata, dziennikarza lub duchownego; (3) pominięcie billingu rozmów telefonicznych oraz (4) pominięcie równoczesnej nowelizacji przepisów innych ustaw zawierających podobne przepisy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych (np. art. 10 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa).

prywatnym, przynajmniej z punktu widzenia ochrony przed podsłuchem rozmowy przez osobę trzecią. Pociągać to za sobą musi istnienie uprzedniej zgody sędziego na przechwytywanie takich rozmów. Podobnie zresztą powinno być w przypadku rozmowy prowadzonej z publicznej budki telefonicznej, gdy rozmówca wyraźnie daje do zrozumienia innym, że nie życzy sobie, aby ktoś postronny słyszał treść przekazu.

Ponieważ obserwuje się wzajemny wpływ orzecznictwa konstytucyjnego Sądu Najwyższego USA i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, warto w tym miejscu odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego USA w sprawie Katz przeciwko Stanom Zjednoczonym⁹. W sprawie Katz, dotyczącej konstytucyjności podsłuchiwanie rozmów prowadzonych z publicznej budki telefonicznej bez uprzedniej zgody sędziego, na tle kilkudziesięcioletniej ewolucji orzecznictwa¹⁰, Sąd Najwyższy stwierdził większością głosów, że “IV poprawka chroni ludzi a nie po prostu <<miejsca>> - przeciwko nieuzasadnionym przeszukaniom. ... wchodząc do takiej budki człowiek daje znać, że poszukuje odosobnienia nie od śledzenia go wzrokiem ale od podsłuchania jego rozmowy. Nie rezygnuje on ze swojego prawa dlatego po prostu, że prowadzi rozmowę z miejsca, z którego może być obserwowany. Nie może być w gorszej sytuacji w świetle ochrony płynącej z IV Poprawki, niż gdyby dzwonił z biura, mieszkania przyjaciela czy z taksówki. Ktoś, kto wchodzi do budki telefonicznej, zamyka za sobą drzwi, wkłada żeton do aparatu i zaczyna rozmowę, jest bez wątpienia uprawniony do oczekiwania, że słowa które wypowiada do słuchawki nie będą przechwycone na zewnątrz. Gdybyśmy wężej interpretowali Konstytucję, ignorowaliśmy żywotną rolę jaką publiczne aparaty telefoniczne zaczęły odgrywać w prywatnym komunikowaniu się ludzi”.¹¹ W częściowo odrębnej opinii w tej sprawie sędzia John M. Harlan wprowadził ważny dla późniejszego orzecznictwa test. Jest to test “uzasadnionego” (reasonable) oczekiwania prywatności. W ramach tego testu należy zbadać, po pierwsze, czy “dana osoba okazuje rzeczywiste (subiektywne) oczekiwanie prywatności oraz, po drugie, czy to oczekiwanie jest tego rodzaju, że społeczeństwo przygotowane jest uznać je za <<zasadne>>”.¹² Ten test posłużył w ostatnich trzydziestu latach do ograniczenia zakresu ochrony przed tajnym przechwytywaniem przez policję informacji bez uprzedniej zgody sądu. W sprawie Smith przeciwko Maryland¹³ (1979 r.), Sąd Najwyższy USA argumentował, że zasadne oczekiwanie prywatności ustaje z chwilą gdy osoba zezwoliła osobom trzecim (w tym przypadku przedsiębiorstwu telekomunikacyjnemu), na wgląd w rezultaty swych dzia-

9 Wyrok z 1967 r. (389 U.S. 347, 88 SCt. 507, 19 L.Ed.2d 576). Zob. Ronald J. Allen, Richard B. Kuhns, *Constitutional Criminal Procedure. An Examination of the Fourth, Fifth, and Sixth Amendments and Related Areas*. 2nd ed. Boston 1991 Little Brown & Co.: s. 501-510 oraz Jerold H. Israel, Yale Kamisar, Wayne R. LaFave, *Criminal Procedure and the Constitution. Leading Supreme Courts Cases and Introductory text*. 1995 edition. St. Pauli 1995 West: s. 74-78. Zob. też Stanisław Frankowski, Roger Goldman, Ewa Łętowska, *Sąd Najwyższy USA. Prawa i wolności obywatelskie*. Wwa 1997 OBWE: s. 189-193.

10 Początek tej ewolucji dał wyrok w sprawie *Olmstead v. USA* (277 U.S. 438), w której Sąd Najwyższy w 1928 r. rozstrzygał, negatywnie, pytanie o zgodność z IV poprawką do Konstytucji USA (zakazującą m.in. naruszania przez policję prywatności jednostki bez uprzedniej zgody sądu) podsłuchu telefonicznego zainstalowanego na zewnątrz domu, a więc bez naruszenia miru domowego.

11 Israel, Kamisar, LaFave, *Criminal Procedure... op. cit.*, s. 75.

12 *Ibidem*, s. 77.

13 422 U.S. 735.

łań. W takim przypadku policja nie musi posiadać uprzedniej zgody sędziego na dostęp do billingu z przeprowadzonych rozmów.¹⁴

I.4. Jeszcze trzydzieści lat temu także w państwach starych demokracji było oczywiste, że czynności, które w Polsce przyjęło się nazywać “operacyjno-rozpoznawczymi” nie podlegały, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, kontroli sądów. Były elementem w pełni dyskrecjonalnej władzy policji. Wiadomości uzyskane w ten sposób, a więc i w drodze przechwytywania rozmów telefonicznych, nie mogły być wykorzystywane jako dowód w postępowaniu karnym. Dostarczyć mogły policji użytecznych informacji, które można było przekształcić następnie w dowody. Osoba podsłuchiwana w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych nie miała z kolei żadnych prawnych środków ochronnych. Co więcej, postępowanie policji w tym względzie regulowały niepublikowane przepisy resortowe i instrukcje.

Stopniowe wprowadzenie, wzorem amerykańskim, wymogu zgody sędziego na prowadzenie podsłuchu przez policję oraz możliwość powiadamiania osoby podsłuchiwanej, po ustaniu czynności, o tym fakcie, o ile nie wytoczono przeciwko niej aktu oskarżenia, jurydykują te czynności. W ramach wzmacniania ochrony prawa osoby do prywatności, władza dyskrecjonalna policji podlegała stopniowemu ograniczeniu. W ten sposób sędziowski nadzór niweluje stopniowo, w odniesieniu do ingerencji w życie prywatne jednostki oraz tajemnicę komunikowania się¹⁵, różnice między pojęciami “czynności operacyjno-rozpoznawczej” a “czynności procesowej”. Nowe wyzwania, w przedstawionym tu obszarze, dla orzecznictwa sądowego, u nas w pierwszym rządzie dla Sądu Najwyższego, rodzi lawinowy wręcz rozwój komunikowania się poprzez Internet i wewnętrzne sieci komputerowe.

II. Tezy

Rozmowy telefoniczne prowadzone z terenu miejsca pracy, podobnie jak te prowadzone z domu, należą do sfery “życia prywatnego” i “korespondencji” w rozumieniu art. 8.1 Konwencji.

Zgodnie z dobrze ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, [użyte w art. 8.2] określenie [“ingerencja ... w przypadku przewidzianym przez ustawę”] tworzy nie tylko wymóg zgodności z prawem krajowym, lecz odnosi się także do jakości tego prawa, które z kolei musi być zgodne z zasadą rządów prawa. W kontekście tajnych środków inwigilacji lub przechwytywania rozmów telefonicznych bądź korespondencji przez władze publiczne, z uwagi na brak publicznej kontroli i ryzyko nadużycia władzy, prawo krajowe musi zapewniać jednostce jakąś ochronę przed samowolnymi ingerencjami w prawa gwarantowane art. 8. I tak prawo krajowe musi być sformułowane dostatecznie jasno, by mogło dać obywatelowi odpowiednie wskazówki co do okoliczności i warunków, w jakich władze publiczne mają prawo uciec się do jakichkolwiek tajnych środków tego rodzaju.

[Skoro angielska] Ustawa z 1985 roku nie stosuje się do wewnętrznych systemów telekomunikacji wykorzystywanych przez władze publiczne (jak np. do systemu działającego w siedzibie policji w Merseyside) oraz skoro w prawie krajowym nie ma innych przepisów regulujących przechwytywanie rozmów prowadzonych w ramach takich systemów - nie można stwierdzić, że ingerencja była nastąpiła “w przypadku przewidzianym przez ustawę” w ramach określonych w art. 8.2 Konwencji, skoro prawo krajowe nie zapewniło pani

14 Frankowski, Goldman, Łętowska, Sąd Najwyższy... *op. cit.*, s. 193.

15 Zob. przepisy art. 47 i 49 Konstytucji R.P.

Halford właściwej ochrony przed ingerencją ze strony policji w jej prawo do poszanowania życia prywatnego i korespondencji.

Trybunał przypomina, że art. 13 wymaga zapewnienia prawnego środka ochrony na szczeblu krajowym, co pozwoliłoby właściwym władzom krajowym odnieść się do istoty odnośnej skargi opartej na Konwencji oraz przedsięwziąć stosowne środki naprawcze, choć Wysokim Układającym się Stronom pozostawiono pewien stopień swobody co do sposobu wypełnienia zobowiązań wynikających z tego przepisu. Jednakże taki środek ochrony wymagany jest jedynie w odniesieniu do skarg, które można uznać za “podlegające rozważeniu” w rozumieniu Konwencji.

III. “Co do faktów

III.1. Okoliczności sprawy

8. Skarżąca Alison Halford urodziła się w 1940 roku; mieszka w Wirral. Od roku 1962 do chwili przejścia na rentę w 1992 pracowała w policji.

III.1.A. Tło domniemanego przechwytywania rozmów telefonicznych

9. W maju 1983 roku pani Halford awansowała na stanowisko asystenta komendanta Policji [assistant chief constable] w Merseyside. Tym samym stała się najwyższą rangą kobietą w Policji Zjednoczonego Królestwa.

10. Ośmiokrotnie podczas następujących siedmiu lat pani Halford bezskutecznie ubiegała się o stanowisko zastępcy komendanta, gdy tylko stanowisko takie zwolniło się w Merseyside lub innych okręgach policji. Wzięcie pod uwagę jej kandydatury wymagało aprobaty Home Office [MSW]. Jednakże zdaniem skarżącej Ministerstwo konsekwentnie odmawiało zatwierdzenia jej kandydatury powołując się na opinię komendanta Policji w Merseyside, który negatywnie oceniał jej angażowanie się w sprawę równouprawnienia mężczyzn i kobiet.

11. Po kolejnej odmowie awansu w lutym 1990 roku pani Halford wszczęła w dniu 4 czerwca postępowanie przed Sądem Pracy [Industrial Tribunal] przeciwko między innymi komendantowi Policji w Merseyside oraz ministrowi spraw wewnętrznych [Home Secretary]¹⁶, twierdząc, iż padła ofiarą dyskryminacji z uwagi na płeć.

W dniu 14 VI 1990 r. Przewodniczący [chairman of the Police Authority] i Wiceprzewodniczący władz Policji w Merseyside zostali wyznaczeni do “Komisji Specjalnej”, która miała zająć się kwestiami wynikłymi z oskarżenia o dyskryminację.

12. Pani Halford utrzymuje, iż w odpowiedzi na jej skargę do Sądu Pracy niektórzy przedstawiciele policji w Merseyside rozpoczęli “kampanię” przeciwko niej. Kampania ta przyjęła między innymi postać przecieków do prasy, podsłuchiwanie jej rozmów telefonicznych (patrz § 16 poniżej) oraz postanowienia o wszczęciu przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego.

13. I tak w dniu 14 IX 1990 r. Komisja Specjalna przekazała Komisji Dyscyplinarnej dla Starszych Oficerów raport napisany przez komendanta Policji, a dotyczący domniemanego niewłaściwego zachowania się pani Halford w dniu 24 VII 1990 r. W dniu 20 IX 1990 r.

16 [Szef Home Office odpowiedzialny jest, na obszarze Anglii i Walii, za utrzymanie porządku publicznego (w tym za policję, służbę więzienną oraz służbę bezpieczeństwa). Minister odpowiada też za szereg spraw dotyczących całego Zjednoczonego Królestwa, takich jak obywatelstwo, imigracja, stosunki rasowe, ekstradycja oraz deportacja. Przedkłada także królowej opinie w sprawie próśb o ulaskawienie – A.Rz.]

Komisja Dyscyplinarna postanowiła przeprowadzić formalne dochodzenie i przedstawić sprawę Wydziałowi Skarg Policji [Police Complaint Authority], a w dniu 8 II 1991 r. - wystąpić z oskarżeniem. Pani Halford została zawieszona w pełnieniu obowiązków służbowych z zachowaniem pełnego wynagrodzenia z dniem 12 XII 1990 r.

14. Pani Halford zakwestionowała powyższe decyzje w skardze do Wysokiego Trybunału Pierwszej Instancji [High Court]. Sędzia MacPherson odroczył rozprawę we wrześniu 1991 z uwagi na możliwość ugody. Jednakże strony nie zdołały osiągnąć porozumienia i w dniu 20 XII 1991 r. sprawa powróciła do sędziogo. Stwierdził on, iż Przewodniczący i Wiceprzewodniczący władz Policji działali *ultra vires*; nie zarzucając im złej woli, dopatrywał się jednak w sprawie elementu niesprawiedliwości. W związku z tym uchylił zaskarżone decyzje.

15. Rozprawa przed Sądem Pracy odbyła się w czerwcu 1992 roku. W dniu 14 VII 1992 r. została odroczone na czas negocjacji pomiędzy stronami; doprowadziły one do ugody. Komendant Policji wypłacił pani Halford *ex gratia* 10.000 GBP (maksymalną ustawową kwotę, jaką mógł zasądzić sąd pracy, zaś minister spraw wewnętrznych – 65.000 GBP jako zwrot kosztów poniesionych przez powódkę. Ustalono, że pani Halford przejdzie na rentę z powodów zdrowotnych (w związku z urazem kolana, jakiego doznała w 1989 roku). Ponadto MSW zgodziło się wprowadzić w życie pewne sugestie zgłoszone przez Komisję Równości Szans [Equal Opportunity Commission], w tym między innymi uaktualnić i skontrolować procedury selekcji kandydatów na wyższe stanowiska w siłach policyjnych.

III.1.B. Domniemany podsłuch

16. Jako asystent komendanta Policji pani Halford posiadała własny gabinet oraz dwa telefony, z których jeden służył do użytku prywatnego. Telefony te stanowiły część wewnętrznej sieci telefonicznej policji w Merseyside - systemu łączności niezależnego od sieci publicznej. Korzystanie z telefonów nie podlegało żadnym ograniczeniom, pani Halford nie otrzymała też żadnych wytycznych w tym względzie poza zapewnieniem wydanym na jej prośbę przez komendanta Policji wkrótce po wszczęciu przez nią postępowania przed Sądem Pracy, że wolno jej zajmować się tą sprawą podczas służby, w tym także z wykorzystaniem telefonu.

Ponadto, z uwagi na to, że pani Halford często pełniła “dyżur pod telefonem”, policja Merseyside opłacała część jej rachunków za telefon prywatny. Składał się on z aparatu podłączonego do publicznej sieci łączności przy pomocy “terminala sieciowego”.

17. Pani Halford utrzymuje, iż rozmowy, jakie prowadziła z telefonu prywatnego i dwóch telefonów służbowych [office telephones] były podsłuchiwane w celu zdobycia informacji, jakie mogłyby zostać wykorzystane przeciwko niej w sprawie o dyskryminację. Dla poparcia tych zarzutów przedstawiła Komisji szereg dowodów (patrz § 21 raportu Komisji). Ponadto, jak poinformowała Trybunał, w dniu 16 IV 1991 r. dowiedziała się z anonimowego źródła, iż osoba ta wykryła na krótko przedtem, że policja w Merseyside sprawdza spisana z taśmy treść rozmów przeprowadzonych przez nią z telefonu prywatnego.

W postępowaniu przed Trybunałem Rząd przyjął, iż skarżąca przedstawiła wystarczające materiały pozwalające stwierdzić z uzasadnionym [reasonable] prawdopodobieństwem, że podsłuchiwane były jej rozmowy z telefonów służbowych. Nie uznano jednakże, by przedstawiła wystarczające materiały na poparcie twierdzenia o równoczesnym podsłuchu w odniesieniu do telefonu prywatnego.

18. Pani Halford podniosła swe obawy co do podsłuchu telefonicznego przed sądem pracy w dniu 17 VI 1992 r. W dniu 2 VII 1992 r., w trakcie rozprawy, adwokat ministra spraw

wewnętrznych wyraził pogląd, iż pani Halford nie może przedstawiać dowodów domniemanego podsłuchu przed sądem pracy, ponieważ art. 9 Ustawy o podsłuchu telefonicznym z roku 1985 (“Ustawa z 1985 roku”) jednoznacznie wyklucza możliwość powoływania się przed jakimkolwiek sądem lub trybunałem na dowody mogące sugerować popełnienie przestępstwa z art. 1 Ustawy (patrz § 25 poniżej).

19. W dniu 6 XII 1991 r. pani Halford wystąpiła do Sądu do Spraw Kontroli Komunikowania się o wszczęcie dochodzenia z art. 7 Ustawy z 1985 roku (patrz § 30-32 poniżej). Pismem z dnia 21 II 1992 r. Sąd powiadomił ją, że dochodzenie doprowadziło do wniosku, iż w jej sprawie nie zaszła sprzeczność pomiędzy przepisami art. 2 do 5 Ustawy z 1985 roku (patrz § 26-29 poniżej). Pismem z dnia 27 III 1992 r. Sąd potwierdził, iż nie był w stanie wykryć, czy w ogóle doszło do jakiegokolwiek podsłuchu (patrz § 32 poniżej).

20. W piśmie do posła Davida Altona z dnia 4 VIII 1992 r. minister spraw wewnętrznych wyjaśnił, iż skarga pani Halford odnośnie podsłuchiwania jej rozmów prowadzonych z telefonów służbowych <<nie wchodzi w zakres moich kompetencji jako ministra spraw wewnętrznych ani też nie podlega Ustawie [z 1985 roku]>>.

III.2. Odnośne prawo i praktyka krajowa

III.2.A. Publiczne systemy telekomunikacji

III.2.A.1. Czyn zabroniony na podstawie Ustawy z 1985 roku

21. Ustawa o podsłuchu telefonicznym z 1985 roku (“Ustawa z 1985 roku”) weszła w życie w dniu 10 kwietnia 1986 po orzeczeniu Trybunału w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu¹⁷. Jej celem wytyczonym przez ministra spraw wewnętrznych w poprzedzającej ustawę Białej Księdze miało być wyznaczenie jasnych ram ustawowych określających dopuszczalność kontroli komunikowania się [interception of communication] prowadzonej w sieci telekomunikacji publicznej oraz regulacja kontroli prowadzenia takiego podsłuchu w sposób zgodny z wymogami zaufania społecznego¹⁸.

22. “Publiczny” system telekomunikacji definiowany jest jako system telekomunikacji działający na podstawie licencji wydanej zgodnie z Ustawą o telekomunikacji [Telecommunications Act] z 1984 (“ustawą z 1984 roku”) i uznany za taki przez ministra spraw wewnętrznych (art. 10(1) Ustawy z 1985 roku z odniesieniem do art. 4(1) Ustawy z 1984 roku).

23. Zgodnie z art. 1(1) Ustawy z 1985 roku, ktokolwiek umyślnie podsłuchuje rozmowę telefoniczną prowadzoną w ramach publicznego systemu telekomunikacji, popełnia przestępstwo.

24. Przepisy art. 1(2) oraz 1(3) tej Ustawy przewidują cztery rodzaje okoliczności, w których osoba podsłuchująca rozmowy telefoniczne w taki sposób nie popełnia przestępstwa. Do obecnej sprawy stosuje się tylko jeden z tych przypadków, a mianowicie podsłuch rozmów telefonicznych na podstawie nakazu wydanego przez ministra spraw wewnętrznych zgodnie z art. 2 Ustawy (patrz § 26 poniżej).

III.2.A.2. Wyłączenie dowodu

25. Przepis art. 9 Ustawy z 1985 roku przewiduje, iż w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub trybunałem strony nie mogą przedstawić dowodów sugerujących popełnienie

¹⁷ Malone, *loc. cit.*

¹⁸ Interception of Communications in the United Kingdom. HMSO, Cmnd. 9438. Luty 1985.

przestępstwa z art. 1 tej Ustawy przez funkcjonariusza publicznego. Przepis ten zabrania też sądowi nakazania stronie uczynienia tego zgodnie z art. 2 tej Ustawy.

III.2.A.3. Nakazy

26. Przepisy art. 2-6 Ustawy z 1985 roku zawierają szczegółowe zasady wydawania przez ministra spraw wewnętrznych nakazów prowadzenia podsłuchu telefonicznego oraz ujawniania zebranych w ten sposób informacji. I tak art. 2(2) tej Ustawy przewiduje:

<< Minister spraw wewnętrznych wydaje nakaz ... tylko wówczas, gdy uzna go za konieczny:

(a) w interesie bezpieczeństwa narodowego;

(b) w celu zapobieżenia bądź wykrycia sprawcy poważnego przestępstwa;

(c) w celu ochrony interesu gospodarczego Zjednoczonego Królestwa.>>

Rozważając konieczność wydania nakazu, minister spraw wewnętrznych musi brać pod uwagę możliwość zdobycia innymi drogami informacji uznanej za niezbędną (art. 2(2) tej Ustawy).

27. W nakazie należy podać dane osoby upoważnionej do prowadzenia podsłuchu oraz szczegóły dotyczące podsłuchiowanych rozmów, jak np. dane miejsca, z którego prowadzone będą te rozmowy oraz nazwiska osób podsłuchiowanych (art. 2(1) oraz 3 Ustawy z 1985 roku).

28. Nakaz musi być podpisany przez ministra spraw wewnętrznych lub też, w sprawach niecierpiących zwłoki, starszego stopniem funkcjonariusza publicznego wyraźnie upoważnionego przez ministra spraw wewnętrznych do podpisania nakazu. Nakaz podpisany przez tego ministra spraw wewnętrznych pozostaje w mocy przez dwa miesiące, natomiast podpisany przez upoważnionego funkcjonariusza - przed dwa dni robocze. W określonych okolicznościach nakaz można zmodyfikować lub ponowić (art. 4 i 5 Ustawy z 1985 roku).

29. Art. 6 tej Ustawy przewiduje między innymi ograniczenie zakresu, w jakim dopuszczalne jest ujawnianie, kopiowanie lub wstrzymywanie informacji uzyskanych na podstawie nakazu.

III.2.A.4. Sąd do Spraw Kontroli Komunikowania się

30. Ustawa z 1985 roku powołała też Sąd do Spraw Kontroli Komunikowania się (dalej: Sąd). Sąd składa się z pięciu sędziów, prawników z co najmniej dziesięcioletnim stażem; pełnią oni swe obowiązki przez pięć lat i mogą zostać powołani na to stanowisko ponownie (art. 7 i załącznik 1 Ustawy z 1985 roku).

31. Ktokolwiek uważa, iż - między innymi - jego rozmowy wychodzące lub przychodzące w ramach publicznego systemu telekomunikacji mogły być podsłuchiwane, może zwrócić się do Sądu o przeprowadzenie dochodzenia. O ile Sąd nie uzna skargi za niepoważną lub pieniaczą, zobowiązany jest ustalić, czy w sprawie wydano nakaz, a jeśli tak - czy nastąpiło to zgodnie z Ustawą z 1985 roku. Czyniąc te ustalenia Sąd stosuje <<zasady właściwe dla sądu rozpatrującego skargę na naruszenie prawa>> [judicial review] (art. 7 (2) - (4) Ustawy z 1985 roku).

32. Stwierdziwszy, że w sprawie nie nastąpiło naruszenie Ustawy z 1985 roku, Sąd informuje o tym skarżącego nie podając jednakże, czy brak naruszenia polegał na braku podsłuchu, czy też na prowadzeniu podsłuchu uzasadnionego zgodnie z Ustawą z 1985 roku. Dopatrzwszy się naruszenia, Sąd zobowiązany jest sporządzić sprawozdanie ze swych usta-

leń dla premiera oraz uprawniony do powiadomienia skarżącego. Sąd ma też między innymi prawo zarządzić uchylenie nakazu oraz wypłatę odszkodowania skarżącemu. Sąd nie podaje uzasadnienia swych postanowień; od jego decyzji nie przysługuje odwołanie (art. 7(7)-(8) Ustawy z 1985 roku).

III.2.A.5. Komisarz

33. Na mocy Ustawy z 1985 roku utworzono także urząd Komisarza [Commissioner] powoływanego przez premiera. Pierwszym Komisarzem był sędzia Sądu Najwyższego [Lord Justice] lord Lloyd, którego w 1992 roku zastąpił lord Bingham - kolejny wysoki przedstawiciel sądownictwa - zastąpiony z kolei w 1994 roku przez lorda Nolana.

34. Obowiązki Komisarza obejmują kontrolę wykonywania przez ministra spraw wewnętrznych funkcji przydzielonych mu w przepisach art. 2 do 5 Ustawy z 1985 roku, informowanie premiera o naruszeniach o tych przepisów, o których nie informował w swoich sprawozdaniach Sąd oraz przedstawianie premierowi rocznego sprawozdania z wykonania zadań. Sprawozdanie to musi zostać przedłożone Parlamentowi, chociaż premier może wykluczyć zeń wszelkie kwestie, których upublicznienie mogłoby zaszkodzić bezpieczeństwu narodowemu, zapobieganiu lub wykryciu poważnych przestępstw, bądź też interesowi gospodarczemu Zjednoczonego Królestwa. W sprawozdaniu należy podać, czy jakiegokolwiek kwestie zostały zeń wykluczone (art. 8 tej Ustawy).

35. Ogólnie rzecz biorąc sprawozdania przedstawiane premierowi przez Komisarza wskazują na wzrost liczby wydawanych nakazów kontroli komunikowania się. Komisarz jest jednak przekonany, że we wszystkich przypadkach nowe nakazy są uzasadnione z mocy art. 2 Ustawy z 1985 roku.

III.2.B. System telekomunikacji poza siecią publiczną

36. Ustawa z 1985 roku nie stosuje się do systemów telekomunikacji niezależnych od sieci publicznej, jak np. system wewnętrzny działający w komendzie policji w Merseyside; nie istnieją żadne inne przepisy, które regulowałyby przechwytywanie rozmów prowadzonych w takich systemach.

37. Angielskie *common law* nie przewiduje środków prawnych przeciwko przechwytywaniu [przez władze] rozmów telefonicznych, nie nakłada bowiem <<żadnych ogólnych ograniczeń na naruszenia prywatności jako takiego>>¹⁹.

IV.1. Postępowanie przed Komisją

38. W swym wniosku do Komisji z dnia 22 IV 1992 r. (nr 20605/92) pani Halford stwierdziła, iż przechwytywanie rozmów prowadzonych z jej telefonów służbowych i prywatnych stanowiło bezpodstawne naruszenie przysługującego jej prawa do poszanowania życia prywatnego i wolności ekspresji, a tym samym pogwałcenie art. 8 i 10 Konwencji; że w związku z tym przechwytywaniem nie dysponowała skutecznym środkiem prawnym, co stanowiło pogwałcenie art. 13 Konwencji; oraz że padła ofiarą dyskryminacji z uwagi na płeć, co stanowiło pogwałcenie art. 14 Konwencji w powiązaniu z art. 8 i 10.

39. Komisja uznała wniosek za dopuszczalny w dniu 2 III 1995 r. W swym sprawozdaniu z dnia 18 IV 1996 r. (art. 31 [uzasadnienia]), większością 21 głosów do jednego, wyraziła pogląd, że w sprawie doszło do naruszeń art. 8 i 13 Konwencji odnośnie telefonów służbowych pani Halford oraz - jednomyślnie - że art. 8, 10 i 13 nie zostały naruszone odnośnie

19 Nieopublikowane uzasadnienie sędziego Sedley'a w sprawie Regina przeciwko Broadcasting Complaints Commission ze strony Barclaysa. Wyrok z dnia 4 X 1996 r.

jej telefonu prywatnego [home telephone]; że nie ma potrzeby rozpatrywać skargi z art. 10 odnośnie telefonów służbowych; oraz że nie doszło do naruszenia art. 14 w powiązaniu z art. 8 i 10.²⁰

IV.2. Argumentacja końcowa przedstawiona Trybunałowi

40. Podczas rozprawy Rząd²¹ - podobnie jak to uczynił w swym memoriale - zwrócił się do Trybunału o uznanie, iż w sprawie nie doszło do naruszenia Konwencji.

Wnioskodawczyni²² utrzymywała, iż naruszenie miało miejsce; wystąpiła o przyznanie jej odszkodowania zgodnie z art. 50 Konwencji.

V. Co do prawa

V.1. Domniemane naruszenie art. 8 Konwencji

41. Pani Halford twierdziła, że przechwytywanie jej rozmów telefonicznych naruszyło postanowienie art. 8 Konwencji, zgodnie z którym:

<<1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez Ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób>>.

Komisja²³ uznała, że przechwytywanie rozmów z telefonu służbowego stanowiło naruszenie Konwencji. Rząd odrzucił to twierdzenie.

V.1.A. Telefony służbowe

V.1.A.1. Zastosowanie art. 8 do skargi odnośnie telefonów służbowych

42. Wnioskodawczyni dowodziła, z którym to poglądem zgodziła się Komisja, że rozmowy prowadzone z telefonów znajdujących się w gabinecie pani Halford w siedzibie policji w Merseyside należą do sfery “życia prywatnego” i “korespondencji” w rozumieniu art. 8.1, jako że sam Trybunał w swym orzecznictwie przyjął szeroką interpretację tych wyrazów²⁴.

20 Przedruk pełnego tekstu zawartej w tym sprawozdaniu opinii wydanej przez Komisję oraz zdania odrębnego stanowi załącznik do niniejszego wyroku.

21 [Rząd reprezentowali: M. Eaton, Deputy Legal Adviser, Foreign and Commonwealth Office, J. Eadie, barrister-at-law, H. Carter, Home Office, P. Regan, Home Office, C. Raikes, Department of Trade and Industry – A.Rz.].

22 [Wnioskodawczynię reprezentowali: R. Makin, solicitor; P. Duffy, barrister-at-law – A.Rz.].

23 [Delegatem Komisji była J. Liddy – A.Rz.].

24 Patrz np. wyrok w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom z dnia 6 IX 1978 r., Seria A nr 28, s. 21, § 41 [Wyrok ten przedstawiłem w “Prokuraturze i Prawie” w 1995 r. w nr 7-8 oraz 9, zob. nr 9/1997, s. 127 – A.Rz.]; wyrok w sprawie Huvig przeciwko Francji z dnia 24 IV 1990 r., Seria A nr 176-B, § 8 oraz 25; wyrok w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom z dnia 16 XII 1992 r., Seria A nr 251-B; oraz wyrok w sprawie A przeciwko Francji z dnia 23 XI 1993 r., Seria A nr 277-B.

43. Rząd argumentował, iż rozmowy telefoniczne prowadzone przez panią Halford z jej miejsca pracy nie korzystają z ochrony gwarantowanej w art. 8, nie mogła ona bowiem zasadnie oczekiwać prywatności w odniesieniu do tych rozmów. Podczas rozprawy przed Trybunałem adwokat Rządu wyraził pogląd, iż pracodawca powinien z zasady, bez uprzedniego powiadomienia pracownika, posiadać możliwość monitorowania rozmów prowadzonych przez tego ostatniego z telefonów należących do pracodawcy.

44. W opinii Trybunału z jego orzecznictwa jasno wynika, że rozmowy telefoniczne prowadzone z terenu miejsca pracy, podobnie jak te prowadzone z domu, można uznać za sferę “życia prywatnego” i “korespondencji” w rozumieniu art. 8.1²⁵.

45. Nie ma dowodu na to, by panią Halford w jakikolwiek sposób ostrzeżono, jako użytkowniczkę wewnętrznego systemu telekomunikacyjnego działającego w siedzibie policji w Merseyside, że rozmowy prowadzone w ramach tej sieci mogą podlegać przechwytywaniu. Trybunał uważa, iż pani Halford mogła zasadnie oczekiwać prywatności w zakresie takich rozmów, przy czym istniało kilka dodatkowych czynników wzmacniających takie oczekiwania. Jako asystent komendanta Policji posiadała do swojej wyłącznej dyspozycji gabinet wyposażony w dwa telefony, z których jeden przeznaczony był do jej prywatnego użytku. Ponadto w odpowiedzi na memorandum uzyskała zapewnienie, iż może korzystać ze swych telefonów służbowych dla celów sprawy o dyskryminację z uwagi na płeć (§ 16 powyżej).

46. Z powyższych przyczyn Trybunał stwierdza, iż rozmowy telefoniczne prowadzone przez panią Halford z jej telefonów służbowych należały do sfery “życia prywatnego” i “korespondencji”, a zatem art. 8 ma zastosowanie do tej części skargi. Wyrok zapadł jednomyślnie²⁶.

V.1.A.2. Zaistnienie ingerencji

47. Rząd przyznał, iż skarżąca przedstawiła wystarczający materiał potwierdzający uzasadnione prawdopodobieństwo przechwytywania rozmów prowadzonych z jej telefonów służbowych. Komisja uznała także, iż zbadanie skargi dowiodło zasadność takiego prawdopodobieństwa.

48. Trybunał zgadza się z tym. Dowody w sprawie uprawniają do stwierdzenia, że istniało uzasadnione prawdopodobieństwo, iż rozmowy telefoniczne prowadzone przez panią Halford z jej biura były przechwytywane przez policję w Merseyside w celu zgromadzenia materiałów mogących wzmocnić pozycję Policji we wszczętym przeciwko policji postępowaniu o dyskryminację z uwagi na płeć (§ 17 powyżej). Przechwytywanie to stanowiło “ingerencję ze strony władz publicznych” w rozumieniu art. 8.2 w korzystanie przez panią Halford z przysługującego jej prawa do poszanowania życia prywatnego i korespondencji.

V.1.A.3. Czy ingerencja nastąpiła “w przypadku przewidzianym przez ustawę”

49. Art. 8.2 przewiduje ponadto, iż jakakolwiek ingerencja ze strony władzy publicznej w przysługujące jednostce prawo do poszanowania życia prywatnego i korespondencji musi być nastąpić “w przypadku przewidzianym przez ustawę”.

25 Patrz wyrok w sprawie Klass i inni, *loc. cit.*; wyrok w sprawie Malone, *loc. cit.*, § 64 [“Prokuratura i Prawo”, nr 5/1997 r. s. 102 – A.Rz.]; wyrok w sprawie Huvig, *loc. cit.*, oraz *mutatis mutandis* wspomniany wyżej wyrok w sprawie Niemietz, §§ 29-33.

26 [Trybunał orzekał w składzie: wiceprezes Trybunału Rudolf Bernhardt, przewodniczący oraz sędziowie: Louis-Edmond Pettiti, Carlo Russo, Alphonse Spielmann, Isi Foighel, José Maria Morenilla, Sir John Freeland, Manuel Antonio Lopes Rocha oraz Pranas Küris – A.Rz.]

Zgodnie z dobrze ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, określenie to tworzy nie tylko wymóg zgodności z prawem krajowym, lecz odnosi się także do jakości tego prawa, które z kolei musi być zgodne z zasadą rządów prawa. W kontekście tajnych środków inwigilacji lub przechwytywania rozmów telefonicznych bądź korespondencji przez władze publiczne, z uwagi na brak publicznej kontroli i ryzyko nadużycia władzy, prawo krajowe musi zapewniać jednostce jakąś ochronę przed samowolnymi ingerencjami w prawa gwarantowane art. 8. I tak prawo krajowe musi być sformułowane dostatecznie jasno, by mogło dać obywatelowi odpowiednie wskazówki co do okoliczności i warunków, w jakich władze publiczne mają prawo uciec się do jakichkolwiek tajnych środków tego rodzaju.²⁷

50. W obecnej sprawie Rząd przyznał, że - jeśli wbrew argumentacji Rządu - Trybunał uzna, iż miała miejsce ingerencja w gwarantowane art. 8 prawa wnioskodawczyni odnośnie jej telefonów służbowych - ingerencja taka nie była "przypadkiem przewidzianym przez ustawę", gdyż prawo krajowe nie regulowało przechwytywania rozmów prowadzonych w ramach systemów telekomunikacyjnych niezależnych od sieci publicznej.

51. Trybunał zauważa, iż Ustawa z 1985 roku nie stosuje się do wewnętrznych systemów telekomunikacji wykorzystywanych przez władze publiczne - jak np. do systemu działającego w siedzibie policji w Merseyside - oraz że nie w prawie krajowym nie ma innych przepisów regulujących przechwytywanie rozmów prowadzonych w ramach takich systemów (§ 36-37 powyżej). Nie można zatem stwierdzić, że ingerencja była "przypadkiem przewidzianym przez ustawę" w ramach określonych w art. 8.2 Konwencji, skoro prawo krajowe nie zapewniło pani Halford właściwej ochrony przed ingerencją ze strony policji w jej prawo do poszanowania życia prywatnego i korespondencji.

Wynika stąd, że w sprawie doszło do naruszenia art. 8 odnośnie przechwytywania rozmów telefonicznych prowadzonych przez panią Halford z jej telefonów służbowych. Wyrok zapadł jednomyślnie.

V.1.B. Telefon prywatny

V.1.B.1. Zastosowanie art. 8 do skargi w odniesieniu do telefonu prywatnego

52. Z orzecznictwa Trybunału²⁸ jasno wynika, że rozmowy telefoniczne prowadzone z domu należą do sfery "życia prywatnego" i "korespondencji" w rozumieniu art. 8 Konwencji. Stwierdzenia tego Rząd nie podważał.

Art. 8 stosuje się zatem do tej części skargi pani Halford.

V.1.B.2. Zaistnienie ingerencji

53. Skarżąca twierdziła, iż policja w Merseyside przechwytywała także dla celów własnej obrony w postępowaniu o dyskryminację z uwagi na płeć rozmowy prowadzone z jej telefonu prywatnego. Powoływała się na przedstawione przez siebie przed Komisją dowody takiego przechwytywania, jak również na dalsze szczegóły przedstawione Trybunałowi (§ 17 powyżej). Dodatkowo twierdziła, iż - wbrew stanowisku Komisji - nie powinien obowiązywać ją wymóg wykazania istnienia "uzasadnionego prawdopodobieństwa" przechwytywania rozmów prowadzonych z jej telefonu prywatnego. Wymóg taki byłby niezgodny ze stwierdzeniem Trybunału, zawartym w powołanym wyżej wyroku w sprawie Klass i inni,

27 Patrz wyrok w sprawie Malone, *loc. cit.*, § 67["Prokuratura i Prawo", nr 5/1997 r. s. 103-104 - A.Rz., oraz *mutatis mutandis* wyrok w sprawie Leander przeciwko Szwecji z dnia 26 III 1987 r., Seria A nr 116, §§ 50-51 [Wyrok ten przedstawiłem w "Prokuraturze i Prawie" w 1998 r. w nr 1 oraz 2, zob. nr 2/1997, s. 143 - A.Rz.].

28 Patrz odniesienia podane w § 44.

że zagrożenie inwigilacją samo w sobie stanowi naruszenie praw gwarantowanych art. 8. W ramach argumentacji alternatywnej dowodziła, że - gdyby Trybunał uznał za konieczne przedstawienie przez nią jakichś dowodów zaistnienia inwigilacji - dowody już przedstawione są wystarczające. Zważywszy na tajność domniemanych środków, ustanowienie zbyt wysokiego progu dowodu podważyłoby skuteczność ochrony zapewnianej przez Konwencję.

54. Rząd wyjaśnił, że nie może ujawnić, czy doszło do przechwycenia rozmów prowadzonych z telefonu prywatnego pani Halford. Rozstrzygnięcie, jakie mógł wydać Sąd do spraw Podśluchu Telefonicznego zgodnie z Ustawą z 1985 roku musiało bowiem zostać celowo sformułowane w taki sposób, by nie ujawnić, czy w sprawie doszło do zgodnego z tą Ustawą przechwytywania rozmów prowadzonych w ramach publicznego systemu telekomunikacji, czy też przechwytywanie takie nie miało miejsca. Rząd mógł jednakże potwierdzić wyrażone przez ten Sąd przekonanie, że art. 2-5 Ustawy z 1985 roku nie zostały naruszone w sprawie pani Halford (§ 19 i 32 powyżej).

55. Odwołując się do swego orzecznictwa²⁹, Komisja zażądała od wnioskodawczyni wykazania, że istniało “uzasadnione prawdopodobieństwo” przechwytywania rozmów prowadzonych z jej telefonu prywatnego. Dokonawszy przeglądu całości materiału dowodowego Komisja uznała, iż prawdopodobieństwo takie nie zostało wykazane.

56. Trybunał przypomina, iż we wspomnianej wyżej sprawie Klass i inni musiał między innymi stwierdzić, czy przepisy upoważniające władze do tajnego monitorowania korespondencji i rozmów telefonicznych skarżących - którzy nie byli w stanie stwierdzić, czy środki takie wobec nich zastosowano - stanowiły naruszenie praw przysługujących im z mocy art. 8. W sprawie tej Trybunał uznał, iż <<samo istnienie takiego ustawodawstwa ma tu znaczenie dla wszystkich, wobec których istnieje groźba zastosowania tych przepisów; groźba ta godzi nieuchronnie w wolność komunikowania się między użytkownikami usług pocztowych i telekomunikacyjnych, stanowiąc zatem “ingerencję władzy publicznej” w korzystanie przez wnioskodawców z prawa do jej życia prywatnego, życia rodzinnego oraz korespondencji.>>³⁰

Trybunał przypomina dalej, że w swym wspomnianym wyżej orzeczeniu w sprawie Malone - obok stwierdzenia, że jedna rozmowa telefoniczna, w której uczestniczył skarżący, została przechwycona na prośbę policji na podstawie nakazu wydanego przez ministra spraw wewnętrznych - zauważył też, że <<istnienie w Anglii i Walii prawa i praktyki dopuszczającej i tworzącej system tajnej inwigilacji komunikowania się samo w sobie stanowi “ingerencję”>>³¹.

57. Jednakże istotą skargi pani Halford - inaczej niż w przypadku skargi w sprawie Klass i inni³² - nie było zagrożenie jej praw przez samo tylko istnienie rzeczonoego prawa i praktyki dopuszczającej tajną inwigilację, lecz zastosowanie wobec niej środków inwigilacji. Ponadto skarżąca twierdziła, iż policja w Merseyside przechwytywała jej rozmowy bezprawnie, dla celów nie przewidzianych Ustawą z 1985 roku (patrz § 26 i 53 powyżej).

29 Patrz np. Sprawozdanie Komisji w sprawie dopuszczalności skargi nr 12175/86, Hewitt i Harman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 9 V 1989 r., “Decisions and Reports” 67, §§ 29-3.

30 § 41 [“Prokuratura i Prawo”, nr 9/1995 r. s. 127 – A.Rz.].

31 § 64 [“Prokuratura i Prawo”, nr 5/1997 r. s. 102 – A.Rz.].

32 § 38 [“Prokuratura i Prawo”, nr 9/1995 r. s. 126 – A.Rz.].

W tych okolicznościach, skoro skarga dotyczy konkretnych środków polegających na podsłuchu telefonicznym, a wychodzących poza zakres dopuszczony prawem, Trybunał musi zyskać pewność istnienia uzasadnionego prawdopodobieństwa, że któryś z takich środków został istotnie zastosowany wobec wnioskodawcy.

58. W związku z tym Trybunał zauważa, po pierwsze, że Komisja - organ powołany w ramach systemu Konwencji do ustalania i weryfikacji faktów³³ - stwierdziła, iż przedstawione jej dowody nie wskazują na istnienie uzasadnionego prawdopodobieństwa przechwytywania rozmów telefonicznych prowadzonych z telefonu prywatnego skarżącej.³⁴

59. Trybunał zauważa, iż jedynym dowodem mogącym sugerować przechwytywanie rozmów prowadzonych nie tylko z telefonów służbowych pani Halford, lecz także z jej telefonu prywatnego, jest informacja o odkryciu, że policja w Merseyside sprawdza transkrypcje rozmów telefonicznych. Przed Trybunałem skarżąca przedstawiła bardziej konkretne szczegóły dotyczące tego odkrycia, a mianowicie to, że dokonano go po jej zawieszeniu w czynnościach (§ 17 powyżej). Trybunał zauważa jednakże, iż informacja ta może być niewiarygodna z uwagi na to, że nie podano jej źródła. Ponadto, choćby nawet założyć prawdziwość tej informacji, fakt odkrycia, że policja sprawdza transkrypcje rozmów telefonicznych skarżącej po jej zawieszeniu w czynnościach nie musi prowadzić do wniosku, że chodzi tu o transkrypcje rozmów prowadzonych z telefonu prywatnego.

60. Rozważywszy wszystkie dowody Trybunał nie uważa za dowiedzione, że w sprawie doszło do ingerencji w prawo pani Halford do poszanowania jej życia prywatnego i korespondencji odnośnie jej telefonu prywatnego.

W świetle tej konkluzji Trybunał nie stwierdza zaistnienia pogwałcenia art. 8 Konwencji odnośnie rozmów telefonicznych prowadzonych z telefonu prywatnego pani Halford. Wyrok zapadł jednomyślnie.

V.2. Domniemane pogwałcenie art. 13 Konwencji

61. Pani Halford twierdziła dalej, iż odmówiono jej skutecznego środka prawnego odnośnie jej skarg, co stanowi pogwałcenie art. 13 Konwencji, który przewiduje:

<<Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.>>

V.2.A. Telefony służbowe

62. Zdaniem skarżącej, do którego to zdania przychyliła się Komisja, w sprawie doszło do pogwałcenia art. 13 z uwagi na fakt, że w prawie krajowym nie istniała droga dla skarg na przechwytywanie rozmów prowadzonych w ramach systemów telekomunikacji niezależnych od sieci publicznej.

63. Rząd argumentował, iż art. 13 nie ma tu zastosowania, jako że pani Halford nie przedstawiła “podlegającego dyskusji roszczenia” odnośnie naruszeń przepisów art. 8 i 10 Konwencji. Alternatywnie dowodzono, że w sprawie nie powstaje odrębna kwestia z tego przepisu odnośnie telefonów służbowych.

33 Patrz np. wyrok w sprawie Aksoy przeciwko Turcji z dnia 18 XII 1996 r., “Reports of Judgments and Decisions” 1996, § 38.

34 Patrz Sprawozdanie Komisji, § 65.

64. Trybunał przypomina, że art. 13 wymaga zapewnienia prawnego środka ochrony na szczeblu krajowym, co pozwoliłoby właściwym władzom krajowym odnieść się do istoty odnośnej skargi opartej na Konwencji oraz przedsięwziąć stosowne środki naprawcze [to grant appropriate relief], choć Wysokim Układającym się Stronom pozostawiono pewien stopień swobody co do sposobu wypełnienia zobowiązań wynikających z tego przepisu.³⁵ Jednakże taki środek ochrony wymagany jest jedynie w odniesieniu do skarg, które można uznać za <<podlegające rozważeniu>>[arguable] w rozumieniu Konwencji.

65. Trybunał zauważa, iż pani Halford niewątpliwie miała <<podlegające rozważeniu>> roszczenie co do przechwytywania rozmów prowadzonych z jej telefonów służbowych, oraz że stanowiło to pogwałcenie art. 8 Konwencji (§§ 42-51 powyżej). Miała zatem prawo do skutecznego krajowego środka prawnego w rozumieniu art. 13. Jednakże, jak to przyznał Rząd odnośnie art. 8 Konwencji (§ 50 powyżej), w prawie krajowym nie istniał przepis regulujący przechwytywanie rozmów telefonicznych prowadzonych w ramach wewnętrznych systemów komunikacji zarządzanych przez władze publiczne w rodzaju policji w Merseyside. Skarżąca nie mogła zatem ubiegać się o pomoc na szczeblu krajowym odnośnie skargi dotyczącej jej telefonów służbowych.

Wynika stąd, iż w sprawie doszło do naruszenia art. 13 Konwencji w odniesieniu do telefonów służbowych skarżącej. Wyrok zapadł jednomyślnie.

V.2.B. Telefon prywatny

66. Skarżąca twierdziła także, iż nie dysponowała środkiem prawnym przeciwko przechwytywaniu przez policję działającą bez nakazu rozmów telefonicznych prowadzonych przez siebie z domu. Powoływała się na pierwsze sprawozdanie Komisarza mianowanego na podstawie Ustawy z 1985 roku (§§ 33-34 powyżej), który zauważył, że “nie zajmuje się [przestępstwem bezprawnego przechwytywania komunikacji stworzonym Ustawą z 1985 roku. Nie może] z natury rzeczy ani wiedzieć, ani też dowiedzieć się, czy nastąpiło bezprawne przechwycenie komunikacji... Jest to zadaniem policji”.³⁶

67. Rząd argumentował, że pani Halford nie przedstawiła podlegającego dyskusji roszczenia co do naruszenia Konwencji odnośnie przechwytywania rozmów prowadzonych z jej domu. Alternatywnie dowodzono, że całość środków prawnych dostępnych dla skarżącej, wliczając w to środki przewidziane Ustawą z 1985 roku (§ 31 powyżej), była wystarczająca dla zaspokojenia wymogu art. 13.

68. Komisja, z uwagi na swój wniosek co do braku uzasadnionego prawdopodobieństwa przechwytywania rozmów telefonicznych prowadzonych przez skarżącą z jej telefonu prywatnego, uznała, iż skarżąca nie ma podlegającego rozważeniu roszczenia, które wymagałoby istnienia środka prawnego zgodnie z art. 13.

69. Trybunał przypomina swą uwagę, iż dla stwierdzenia “ingerencji” w rozumieniu art. 8 odnośnie telefonu służbowego pani Halford musi być przekonany o istnieniu uzasadnionego prawdopodobieństwa zastosowania wobec skarżącej jakiegoś tajnego środka inwigilacji (§ 57 powyżej). Powołuje się ponadto na swą ocenę dowodów przytoczonych przez skarżącą na poparcie twierdzenia, iż rozmowy prowadzone przez nią z telefonu prywatnego były przechwytywane (§§ 55-60 powyżej).

35 Patrz wyrok w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z dnia 15 XI 1996 r. “Reports” 1996, § 145.

36 Ustawa o Przechwytywaniu Komunikacji z 1985 roku, Sprawozdanie Komisarza za rok 1986, Cm 106, str. 2, § 3.

70. Trybunał uważa, iż dowody te są niewystarczające jako podstawa <<podlegającego rozważeniu>> roszczenia w rozumieniu art. 13 (§ 64 powyżej).

Wynika stąd, iż w sprawie nie doszło do naruszenia art. 13 Konwencji odnośnie telefonu prywatnego skarżącej. Wyrok zapadł stosunkiem głosów 8 do 1.

V.3. Domniemane naruszenie art. 10 i 14 Konwencji

71. W swoim wniosku do Komisji pani Halford skarżyła się, że przechwytywanie jej rozmów zarówno z prywatnego jak i służbowego telefonu stanowiło naruszenie przepisów art. 10 i 14 Konwencji. Jednakże przed Trybunałem zgodziła się ona, że sprawa ta nie musi być konieczne badana, wobec rozważenia jej w kontekście art. 8.

Przepis art. 10 Konwencji stanowi:

<<1. 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 radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. 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.>>

Art. 14 stanowi:

<<Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.>>

72. Trybunał rozważył, że zarzuty w odniesieniu do przepisów art. 10 i 14 są ekwiwalentne do zbioru zarzutów w związku z art. 8. Nie ma zatem konieczności badania ich oddzielnie. Wyrok zapadł jednomyślnie.

V.4. Zastosowanie art. 50 Konwencji.

73. Pani Halford poprosiła Trybunał o zasądzenie jej zadośćuczynienia na podstawie art. 50 Konwencji, który stanowi:

<<Jeżeli Trybunał stwierdził, że decyzja lub środek zastosowany przez władzę sądową lub inną władzę Wysokiej Układającej się Strony jest częściowo lub całkowicie sprzeczny z zobowiązaniami wynikającymi z niniejszej konwencji, oraz jeśli prawo wewnętrzne tej Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tej decyzji lub zastosowanego środka, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, odpowiednie zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.>>

V.4.A. Szkoda niematerialna

74. Pani Halford żądała odszkodowania za ingerencję w jej prywatność i za spowodowane tym rozstrój nerwowy. Powiadomiła Trybunał, iż w 1992 roku musiała poddać się leczeniu z uwagi na stres.

75. Rząd zauważył, iż nie stwierdzono związku przyczynowego pomiędzy stresem, jaki odczuwała skarżąca podczas postępowania przed Sądem Pracy a przechwytywaniem jej rozmów telefonicznych.

76. Mając na uwadze fakt, że przechwytywanie rozmów telefonicznych prowadzonych przez panią Halford z jej telefonów służbowych w siedzibie policji w Merseyside, nie uregulowane w żaden sposób w prawie krajowym, było jak się zdaje prowadzone przez policję w celu zgromadzenia materiałów, które można by następnie wykorzystać przeciwko niej w postępowaniu o dyskryminację z uwagi na płeć, Trybunał jest zdania, że to, co miało miejsce w sprawie, stanowiło poważne naruszenie jej praw przez prowadzących te działania. Z drugiej strony nie ma dowodów na to, że stres odczuwany przez panią Halford spowodowany był bezpośrednio faktem przechwytywania jej rozmów telefonicznych, a nie innymi konfliktami z policją w Merseyside.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał uznaje, jednomyślnie, iż kwota 10.000 funtów stanowi słuszne i sprawiedliwe odszkodowanie. Kwotę te Państwo zapłaci w terminie do 3 miesięcy.

V.4.B. Szkoda pieniężna

77. Pani Halford żądała zwrotu osobistych kosztów poniesionych w związku ze wszczęciem postępowania w Strasburgu, szacowanych na 1.000 - 1.250 GBP.

78. Rząd zgodził się, że stosowne byłoby przyznanie skarżącej pewnej kwoty na pokrycie kosztów obecności na rozprawie przed Trybunałem, stwierdził jednak, że nie przedstawiła ona dowodów poniesienia jakichkolwiek innych kosztów.

79. Z uwagi na to, że nie przedstawiono dowodów poniesienia przez panią Halford kosztów, lecz niewątpliwie stawiła się ona na rozprawie w Strasburgu, Trybunał postanawia, jednomyślnie, przyznać kwotę 600 funtów tytułem zwrotu kosztów. Kwotę te Państwo zapłaci w terminie do 3 miesięcy.

V.4.C. Koszty procesowe

80. Skarżąca wystąpiła także o zwrot kosztów wynajęcia radców i adwokata. Radcy zażądali honorarium w wysokości 239 GBP za godzinę. Stwierdzili, iż w związku z postępowaniem w Strasburgu przepracowali równowartość 500 godzin i wycenili tą pracę na 119.500 GBP (bez VAT). Zażądali ponadto 7.500 GBP (bez VAT) tytułem zwrotu poniesionych kosztów i nakładów. Honorarium adwokata wyniosło 14.875 GBP plus wydatki 1.000 GBP (bez VAT).

81. Rząd uznał stawkę godzinową radców pani Halford za zawyżoną: w postępowaniu przed sądami krajowymi stosowna stawka wyniosłaby 120-150 funtów za godzinę. Ponadto Rząd dowodził, iż praca nad sprawą nie powinna była zająć aż 500 godzin. Dla ilustracji zwrócono uwagę, że - choć w sprawie chodziło o ograniczony zakres kwestii - radca skarżącej postanowił przedstawić pisemne oświadczenia o objętości około 200 stron, wraz z aneksami i załącznikami liczącymi sobie około 500 stron, przy czym oświadczenia te zawierały przede wszystkim informacje nie związane ze sprawą lub posiadające znaczenie marginesowe. Rząd stwierdził, iż całkiem wystarczająca tytułem zwrotu kosztów byłaby kwota około 25.000 funtów.

82. Mając na uwadze charakter kwestii, jakie powstały w sprawie, Trybunał nie jest przekonany, czy kwoty, jakich żąda skarżąca, zostały istotnie wydatkowane i rozsądnie oszacowane.³⁷ Orzekając na podstawie prawa słuszności Trybunał przyznaje, jednomyślnie, w tym punkcie kwotę 25.000 funtów wraz z ewentualnie należnym podatkiem VAT. Kwotę tę Państwo zapłaci w terminie do 3 miesięcy.

V.4.D. Odsetki za zwłokę

83. Zgodnie z posiadanymi przez Trybunał informacjami, ustawowa stopa procentowa obowiązująca w Zjednoczonym Królestwie w chwili wydania niniejszego orzeczenia wynosi 8%.

VI. Zdanie odrębne sędziego Carlo Russo

Nie zgadzam się z wnioskiem Trybunału, że w sprawie nie doszło do naruszenia art. 13 Konwencji odnośnie skargi na przechwytywanie rozmów telefonicznych prowadzonych z telefonu prywatnego.

Choć zgadzam się, że nie stwierdzono ingerencji w prawa skarżącej gwarantowane artykułem 8 odnośnie jej telefonu prywatnego, zauważam jednak, że dotycząca tej kwestii skarga uznana została za dopuszczalną przez Komisję oraz zbadana zarówno przez Komisję, jak i przez Trybunał. Moim zdaniem zatem błędne jest twierdzenie, iż wnioskodawczyni nie miała <<podlegającego rozważeniu>> roszczenia z tytułu pogwałcenia art. 8 odnośnie jej telefonu prywatnego.³⁸

Wynika stąd, że pani Halford miała w odniesieniu do tej skargi prawo do skutecznego środka prawnego na szczeblu krajowym. Nie jestem przekonany, że środek taki jej zapewniono.”

³⁷ Patrz np. wyrok w sprawie Saunders przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z dnia 17 XII 1996 r., “Reports”, § 9.

³⁸ Patrz np. orzeczenie w sprawie Leander, *loc. cit.*, § 79 [“Prokuratura i Prawo”, nr 2/1998 r. s. 151 – A.Rz.].