



Warszawa, 18.03.2015

**Analiza prawna kierunków pożądaných reform Interpolu
w zakresie zapobiegania nadużyciom mechanizmów Red Notice**

Wobec zmieniającej się rzeczywistości Interpol zmuszony jest wykazywać stałą gotowość do reform i dostosowywania struktur i procedur do bieżących potrzeb. Nasza inicjatywa i jednocześnie apel do prawodawców sprowadza się do podjęcia niezwłocznych wysiłków w celu uchronienia Interpolu przed wykorzystywaniem go do celów politycznych, aby zapewnić skierowanie jego potencjału do ścigania sprawców przestępstw kryminalnych, a nie osób, których jedynym faktycznym "przestępstwem" jest pozostawanie przeciwnikami politycznymi władzy. Omawiana problematyka jest ważna także z perspektywy UE, której głos winien mieć istotny wpływ na reformę ww. procedur ponieważ:

- dotyczy także obywateli UE,
- dotyczy osób, które w UE uzyskały azyl bądź inny rodzaj ochrony,
- Unia Europejska wspiera finansowo Interpol,
- główna siedziba Interpolu usytuowana jest na terytorium UE,
- podstawowy rodzaj działalności Interpolu polegający na przetwarzaniu danych osobowych odbywa się na terytorium UE, a więc musi szanować unijny porządek prawny i podlegać pewnej kontroli Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Interpol jest jedną z najbardziej skutecznych instytucji międzynarodowych - jego działania przekładają się na konkretne wyniki. Jest też jedną z najbardziej powszechnych organizacji, zrzesza 190 państw członkowskich, w tym nawet Watykan. Interpol realizuje szczytne cele, ale wydaje się, że jego funkcjonariusze nie dopuszczają myśli, że skuteczne mechanizmy walki z przestępczością mogą być cynicznie nadużywane przez takie kraje jak Rosja, Iran, Turcja, Białoruś, Kazachstan, Ukraina czy Azerbejdżan. Dotyczy to nie tylko uchodźców, ale także obywateli UE. Niedopuszczalne jest, żeby z powodu niedoskonałości procedur stawali się oni więźniami Rosji, albo innych państw niedemokratycznych także poza ich granicami.

Sytuacja wymaga natychmiastowej reakcji. Interpol i Unia Europejska muszą oprzeć się próbom manipulacji i kompromitacji jego mechanizmów inicjowanych przez wymienione państwa. Dodatkowo nagminnie wykorzystują one brak spójnego systemu azylowego w UE, System Informacji Schengen (SIS) oraz Red Notice (Czerwony Alert) Interpolu. Rywalizują tu dwie wartości:

- suwerenność państw UE niechętnych wspólnej polityce azylowej,
- prawo do wolności i godności człowieka.

Niezbędne jest zdecydowane rozstrzygnięcie konfliktu między tymi pryncypiami.

Proponuje się synchronizację procedury stosowania Red Notice z postępowaniami azylowymi i ekstradycyjnymi poprzez automatyczne wykreślenie z rejestru Red Notice w przypadku udzielenia

azyłu bądź odmowy ekstradycji na terytorium któregoś z państw UE. Ma to na celu zapobieżenie sytuacji w której uchodźca, który otrzymał w jednym z krajów azyl i dokument podróży, a sąd w tym kraju orzekł o niedopuszczalności ekstradycji do kraju pochodzenia, jest następnie zatrzymywany i aresztowany w innym kraju UE. Prawo dopuszczające taką praktykę wymaga niezwłocznej korekty. W przypadkach gdy istnieje obawa naruszenia art.3 Statutu Interpolu (zakaz wykorzystywania mechanizmów Interpolu do ścigania osoby na podstawie politycznej, religijnej, wojskowej, rasowej) postuluje się nałożyć na uchodźcę bądź obywatela UE objętego procedurą Red Notice obowiązek informowania władz o zmianie miejsca pobytu na terenie UE. Rozwiązanie takie korzystnie zmieni jego status i zwolni kraje UE ze stosowania kłopotliwych politycznie procedur.

Niedoskonałości systemu są najlepiej widoczne podczas praktycznego stosowania przepisów. Symptomatyczny jest casus obywatela Rosji i Francji Nikolaia Koblyakova, który nie może swobodnie poruszać się po terenie UE, ponieważ objęty jest Red Notice wystawionym na wniosek Rosji. Pomimo odmowy ekstradycji w Bułgarii, może liczyć się z aresztowaniem w każdym innym kraju UE – w efekcie Rosja, chcąc zneutralizować swojego krytyka, może osiągnąć ten cel wykorzystując dobrą wolę państw UE darzących zaufaniem mechanizmy organizacji międzynarodowych o globalnym charakterze. Ta cyniczna gra (nie tylko Rosji) musi spotkać się ze stanowczym sprzeciwem poprzez mądre uregulowania prawne.

Innym głośnym przykładem unaoczniającym niedostatki systemów Interpolu w powiązaniu z mechanizmem azylowym jest przypadek obywatela Kazachstanu Mukhtara Ablyazova. Pomimo przyznania mu w Wielkiej Brytanii azylu politycznego, uzasadnianego jego aktywnością opozycyjną, Ablyazov został aresztowany na podstawie Red Notice we Francji, gdzie wszystkie instancje sądowe zatwierdziły jego ekstradycję do Rosji oraz Ukrainy. Państwa te ściśle współpracują z Kazachstanem i występując o ekstradycję z powodu rzekomych przestępstw gospodarczych, faktycznie maskują rzeczywistego wnioskodawcę: władze w Astanie.

Także przypadek Aleksandra Michalewicza obnaża niedoskonałość funkcjonowania procedur Interpolu jak i spójnego systemu azylowego, którego utworzenie znajduje się na agendzie Unii Europejskiej. Białoruski opozycjonista, po ucieczce do Czech, otrzymał w tym państwie azyl polityczny. Czeski sąd odmówił także ekstradycji, o którą wnioskował Mińsk. Pomimo to, w grudniu 2011 r. Michalewicz został zatrzymany na lotnisku w Warszawie, gdyż widniał w systemach Interpolu jako osoba poszukiwana. Polska policja, która otrzymała stosowną informację z Interpolu, zgodnie z obowiązującymi procedurami musiała wprowadzić Michalewicza do baz osób poszukiwanych. Stronie polskiej nie została jednak przekazana informacja, że 6 miesięcy wcześniej Interpol uznał, iż wniosek o zatrzymanie Michalewicza motywowany był politycznie. Nie ulega wątpliwości, że procedury muszą obligować do większej dyscypliny ich stosowania, albo pozwalać w inny sposób eliminować możliwość zaistnienia sytuacji podobnych do opisanych powyżej.

Uwagi i wątpliwości natury systemowej.

Krokiem w słusznym kierunku było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Interpolu w Hanoi w 2011 roku rezolucji o rejestracji i publikacji Statutu Interpolu przez ONZ. Stworzyło to podstawę do ratyfikacji statutu i automatyczne związanie się nim przez państwa członkowskie, co w Polsce nastąpiło w grudniu 2014 r. Celem ustawy ratyfikacyjnej było formalne osadzenie Statutu Interpolu w polskim systemie prawnym. **Nadal rodzą się jednak pytania, na które jak dotąd nie ma odpowiedzi.** We wszystkich systemach prawnych procedury postępowania w kwestiach tak istotnych jak podstawowe prawa i wolności uregulowane są w aktach prawnych najwyższego rzędu czyli ustawach z konstytucją na czele. Art. 41 konstytucji RP w ust. 1 mówi: Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą.

Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w **ustawie**. Art. 87 konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: **Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia**. Art. 91 mówi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

Rodzi się pytanie, czy można przyznać walor legalności Red Notice, którego źródło tkwi nie w Statucie, a w regulaminie funkcjonowania Interpolu?

Czy można udzielić prerogatyw najwyższej rangi, ingerujących w wartości określone w konstytucjach, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, i Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka - regulaminowi organizacji międzynarodowej, nawet jeśli jest to organizacja o tak szczególnym charakterze i znaczeniu jak Interpol?

Czy taki akt prawny nie będący ustawą ani umową międzynarodową może dawać tytuł do pozbawienia wolności człowieka nawet jeśli jest ono w konkretnym przypadku uzasadnione?

Czy organ administracyjny ma prawo sformułować i przyznać sobie kompetencje nadawane przez parlamenty i przysługujące w całym świecie władzy sądowniczej?

Co istotne, w statucie Interpolu, który jest swoistą międzynarodową instytucją administracyjną (a nie władzą sądowniczą), nie znalazły się istotne zapisy regulaminu przetwarzania danych, które stanowią dorobek prawny tej instytucji.

Za punkt odniesienia w tym zakresie może służyć funkcjonowanie sądownictwa międzynarodowego. Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze na podstawie art. 58 statutu wydaje nakazy aresztowania i wezwań. Statut ten został przez Polskę ratyfikowany, a zgodnie z hierarchią źródeł prawa, prawo międzynarodowe określonej rangi ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. W przypadku Interpolu to nie Statut konstytuuje i reguluje funkcjonowanie w porządku prawnym tak zwanego międzynarodowego listu gończego Red Notice. Czyni to wyłącznie regulamin, nawet jeśli został przyjęty na Zgromadzeniu Ogólnym w Hanoi w 2011 roku niemalże jednogłośnie. Statut zaledwie wspomina o istnieniu Komisji Kontroli (Commission for the Control of INTERPOL's Files), nie określając jej funkcji; jej kompetencje i kontrolny charakter zostały zapisane jedynie w regulaminie.

Powyższe wskazuje, że moc wiążąca aktów prawnych wydawanych przez Interpol, w szczególności dotyczących przetwarzania danych osobowych, jak również uznania legalności listów gończych wydawanych przez Interpol, nie jest jednoznaczna. Wyraz temu dało wielokrotnie sądownictwo powszechne mając wątpliwości co do uznawalności RN. W ustrojach prawnych państw regulaminy mają jedynie charakter porządkowy, a kwestie tak doniosłej wagi jak pozbawienie wolności regulują wyłącznie ustawy i umowy międzynarodowe.

Dalsze uwagi dotyczące procedur Interpolu

Interpol nie posiada skutecznych mechanizmów zapobiegania nadużyciom ze strony państw członkowskich. Niedemokratyczne państwa takie jak Iran, Białoruś, Turcja, Rosja, Kazachstan w sposób bezkarny mogą stosować instytucję Red Notice ograniczającą swobodę poruszania, czy wręcz inicjować przetrzymywanie opozycjonistów w areszcie do czasu rozstrzygnięcia przez sądy kwestii dopuszczalności ekstradycji. Problem politycznie motywowanych zgłoszeń do Interpolu dotyczy także państw przechodzących transformację demokratyczną, jak Ukraina, gdzie wnioski generowane w czasach niedemokratycznych rządów Janukowycza (wobec Ablyazova, Tatiany Paraskevich) nie są wycofywane przez nowe władze z uwagi na mechanizmy korupcyjne i niedostateczną wymianę kadr w służbach śledczych i sądownictwie.

Artykuł 3 Statutu Interpolu zakazuje angażowania się Interpolowi w sprawy, gdzie ściganie wynika z powodów o charakterze politycznym, wojskowym, religijnym i rasowym. Z zasady Interpol powinien więc działać w sposób niezależny i bezstronny, z zachowaniem prawa dotyczącego ekstradycji, tak aby chronić osoby prześladowane. Jednak praktyka często jest odmienna. Określając charakter sprawy dokonuje się **testu przewagi**, bada się czy tło polityczne/wojskowe/religijne/rasowe ma charakter dominujący. Jeśli tak, Interpol ma obowiązek zastosować art. 3 Konstytucji i odmówić współpracy. Mimo to z dużą łatwością udaje się stosować procedurę Red Notice w przypadkach wątpliwych.

Państwa członkowskie mają dużą swobodę w określaniu charakteru sprawy, mają bowiem suwerenne prawo do wazenia motywów ścigania. **Przepisy zarówno statutu jak i regulaminów Interpolu w zasadzie nie zawierają sankcji wobec państw członkowskich nadużywających swoich uprawnień. Praktyka wskazuje, że zawarte w art. 130 i 131 regulaminu dot. przetwarzania danych osobowych zapisy dopuszczające interwencję centralnych struktur Interpolu wobec państw naruszających jego przepisy nie są stosowane wobec rządów notorycznie nadużywających mechanizmy Interpolu i dobrą wolę innych państw członkowskich. Przewidziane sankcje – zawieszenie lub odebranie stronie dostępu do danych) – są niewystarczające. Dopiero obawa pełnego wykluczenia z tej społeczności może być ważkim argumentem dyscyplinującym dla członków nadużywających swoich uprawnień.**

Trzeba pamiętać o poważnych konsekwencjach wpisów zarówno w Interpolu jak i w SIS. Umieszczenie uchodźcy w bazie SIS uniemożliwia uzyskanie statusu pobyтового, dokumentu podróży w kraju pobytu i zatrudnienie. Red Notice z kolei oznacza prawie nieuchronne aresztowanie i długotrwałą procedurę wyjaśniającą. Przekonała się o tym m.in. Tatiana Paraskevich przebywająca w czeskim więzieniu przeszło dwa lata i kanadyjski biznesmen przebywający rok w libańskim więzieniu, bo Algieria wystąpiła do Interpolu o Red Notice z powodu dostarczenia przez biznesmena płodów rolnych o złej jakości. Powszechną praktyką staje się umieszczanie w zakładzie karnym osób niewchodzących wcześniej konflikt z prawem, nieprzygotowanych psychicznie do pobytu w więzieniu, dla których doświadczenie to jest nieodwracalną traumą. Wyraźnie widoczna jest polaryzacja procedur Interpolu i procedur uchodźczych stosowanych przez kraje UE.

Proponuje się usprawnienie obiegu informacji pomiędzy Sekretariatem Generalnym Interpolu, a biurami krajowymi. Zgodnie z art. 79 regulaminu dot. przetwarzania danych osobowych, Red Notice umieszczony w bazie głównej po bezzwłocznej informacji wpisywany jest następnie w bazie krajowej funkcjonującej autonomicznie. Informacja o usunięciu wpisu w bazie centralnej winna być także automatycznie przekazywana do baz krajowych. Choć zastosowanie takiego mechanizmu wydaje się to oczywiste, w praktyce nie funkcjonuje on z uwagi na autonomiczność krajowych baz danych. Notuje się liczne przypadki, gdy osoby usunięte z centralnej listy są zatrzymywane na granicach kolejnych państw z uwagi na figurowanie na listach krajowych.

1 lipca 2012 wszedł w życie nowy regulamin *Interpols Rules on the Processing of Data* (dotyczący przetwarzania danych osobowych), w którym zreformowano między innymi kwestie dotyczące decyzji w sprawie systemu Red Notice, w celu zapewnienia stosowania wysokich standardów przy ich publikacji i cyrkulacji. Nadal jednak o wpisaniu do rejestru nie decyduje niezależny trybunał. Sekretariat, przed podjęciem decyzji o wpisie może tylko co najwyżej poprosić o opinię Komisję Kontrolną, organ niezależny (*independent*), ale finansowany przez Interpol. Członkowie tej Komisji to urzędnicy, a nie specjaliści z zakresu praw człowieka. Zgodnie z art. 2 Regulaminu Kontroli i Dostępu do Informacji, wymaga się aby przewodniczący komisji miał wykształcenie prawnicze, a pozostali członkowie wykształcenie z zakresu informatyki i przetwarzania danych oraz policyjne doświadczenie zawodowe.

Proponuje się zapewnienie większej transparentności pracy Komisji zarówno w kwestiach wniosków o udzielenie informacji odnośnie wpisów, skarg na wpis jak i wniosków o wykreślenie. Zasadnicze

znaczenie ma tutaj termin rozpoznania i komunikacja z podmiotem wnioskującym. Łatwość komunikacji z Sekretariatem i Komisją Kontrolną może tylko korzystnie wpłynąć na aktualność i merytoryczną zasadność wpisów. Podejmowane są także w tej kwestii inicjatywy oficjalne poszczególnych krajów członkowskich. Zarysowuje się potrzeba stworzenia mechanizmu zasięgnięcia opinii, aby z wyprzedzeniem weryfikować nazwiska wpisywane za granicą na listy poszukiwawcze. Należy w tym celu wprowadzić stałą procedurę, która sprawi, że kraje-członkowie Interpolu, będą mogły z wyprzedzeniem (w stosunku do wniosków o aresztowanie / ekstradycję) weryfikować nazwiska wpisywane za granicą na listy poszukiwawcze, a uwagi odnośnie wpisywanych nazwisk będą niezwłocznie rozpatrywane jeszcze przed umieszczeniem w bazach Interpolu.

Obieg informacji, jawność informacji, przejrzysta procedura wykreślenia wpisów, zasięgnięcie opinii państw członkowskich muszą być zawarte w akcie prawnym wyższej rangi niż regulamin, na przykład przeniesione do statutu.

Kolejnym problemem jest zakres poufności. Występują szczególne, zrozumiałe przypadki poufności, nie widać jednak konsekwencji w umieszczaniu poszczególnych osób w oficjalnych i nieoficjalnych bazach danych. Na przykład czołowy dysydent Mukhtar Ablyazov widnieje na ogólnodostępnej w Internecie liście osób objętych Red Notice, a jego współpracownik (Tatiana Paraskevich), z oczywistych powodów obciążony znacznie łagodniejszymi zarzutami, znajduje się na liście niejawnej. **Rejestr niejawny powinien być wyjątkiem starannie uzasadnionym.**

Wnioski i rekomendacje:

- 1) stworzenie dla Interpolu źródeł prawa, których status nie będzie budził wątpliwości z punktu widzenia legalności czyli zgodności z międzynarodowym i krajowymi porządkami prawnymi.
- 2) wprowadzenie i egzekwowanie silniejszych sankcji dla państw wnioskodawców o ściganie za pomocą RN z powodu nadużycia uprawnień.
- 3) usprawnienie obiegu informacji pomiędzy Sekretariatem Generalnym, a biurami krajowymi w zakresie zmian i wykreślenia wpisów.
- 4) poprawa transparentności pracy organów Interpolu w kwestiach:
 - udzielenia informacji o wpisie
 - skargi na wpis
 - wniosku o wykreślenie wpisu
- 5) przyjęcie terminów rozpoznania wyżej wskazanych wniosków i obowiązku komunikacji z podmiotem wnioskującym.
- 6) wprowadzenie stałej procedury, która sprawi, że kraje członkowskie będą miały możliwość przekazywania informacji i uwag odnośnie osób co do których złożono wniosek o wprowadzenie procedury Red Notice.
- 7) wprowadzenie zasady, że rejestr niejawny osób objętych RN będzie wyjątkiem starannie uzasadnionym.

8) synchronizację procedury stosowania Red Notice z postępowaniami azylowymi i ekstradycyjnymi poprzez automatyczne wykreślenie Red Notice w przypadku udzielenia azylu bądź odmowy ekstradycji.

Mec. Wojciech Mądrzycki

W celu otrzymania bardziej szczegółowych informacji prosimy o kontakt:

Lyudmyla Kozlovska, The Open Dialog Foundation

lyudmylakozylovska@odfoundation.eu