

# REJESTRACJA KART PREPAID W POLSCE W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY ANTYTERRORYSTYCZNEJ. ANALIZA PRAWNA I SPOŁECZNA

DAMIAN KŁOSOWICZ, TOMASZ MARKIEWKA

## **ROZDZIAŁ 1. PODSTAWA PRAWNA REJESTRACJI KART PREPAID. USTAWA O DZIAŁANIACH ANTYTERRORYSTYCZNYCH. PROCES LEGISLACYJNY I KRYTYKA**

1 lutego 2017 roku był dla wielu milionów użytkowników kart prepaid<sup>1</sup> zakupionych przed 25 lipca 2016 roku ostatnim dzwonkiem na ich rejestrację, która stała się wymagana wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych<sup>2</sup>, popularnie zwanej Ustawą antyterrorystyczną.

Przed omówieniem tematu właściwego warto wspomnieć w kilku akapitach o samej ustawie, która wzbudziła liczne kontrowersje, jeszcze zanim była w fazie projektu, a o jej założeniach można było się dowiedzieć wyłącznie z wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa. Zarzuty wobec Ustawy antyterrorystycznej można zasadniczo podzielić na dwie grupy: dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego oraz dotyczące samej treści ustawy.

Rozpoczęcie prac nad Ustawą antyterrorystyczną MSWiA ogłosiło pod koniec listopada 2015 roku. Część dziennikarzy zastanawiała się, czy istnieje w ogóle koniecz-

<sup>1</sup> Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) przeprowadzonymi w czerwcu 2016 roku, w 2015 roku w Polsce było 27,6 mln kart prepaid, z czego 18,8 mln było użytych w trakcie trzech ostatnich miesięcy 2015 (aktywne karty prepaid). W badaniu nie uwzględniono kart SIM działających w systemie *machine to machine*. (Źródło: *Porównanie nasycenia rynku usługami telefonii ruchomej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 9).

<sup>2</sup> Dz.U. 2016 poz. 904.

ność tworzenia nowych regulacji w tym zakresie, skoro dla przykładu szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Paweł Soloch na kilka dni przed ogłoszeniem prac nad ustawą wysunął tezę, zgodnie z którą zagrożenie terrorystyczne w Polsce jest kilkanaście razy mniejsze niż w Brukseli i Paryżu<sup>3</sup>. Podobną opinię wygłosił w sejmie w dniu ogłoszenia rozpoczęcia prac nad ustawą minister Mariusz Błaszczak: „Dotychczas nie odnotowano sygnałów, które wskazywałyby na wzrost zagrożenia terrorystycznego kraju”<sup>4</sup>.

O projekcie przez długi czas mówiono w zasadzie niewiele, poza ogólnymi hasłami na konferencjach prasowych MSWiA, a publikacja projektu była przekładana wielokrotnie, o czym wspomina Fundacja Panoptykon w notatce z 7 kwietnia 2016 roku, dodając, że ustawa miała wejść w życie w maju<sup>5</sup>. Dwa tygodnie później o godzinie 17:00 MSWiA opublikowało w BIP-ie oficjalny projekt ustawy wraz z jej uzasadnieniem. Na dwie i pół godziny przed oficjalną publikacją treść projektu wyciekła i została opublikowana przez Fundację Panoptykon<sup>6</sup>.

Jak można przeczytać w *ratio legis*, przyczynami projektowanej wówczas regulacji były zwiększające się zagrożenie terroryzmem w Europie, potencjalne zagrożenie atakami terrorystycznymi związanymi z udziałem polskich sił zbrojnych w międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, obecność Polski w materiałach terrorystów jako potencjalny cel zamachów, konieczność posiadania instrumentów służących wykrywaniu ewentualnych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ich zapobieganiu i wreszcie potrzeba gotowości do podejmowania adekwatnych środków reagowania na wyżej wymienione zdarzenia i usuwania ich skutków. W uzasadnieniu wskazano również na to, że do tej pory polskie regulacje prawne dotyczące terroryzmu miały charakter rozproszony<sup>7</sup>. Nie należy również zapominać, że czas prac nad projektem ustawy pokrywał się z przygotowaniem Polski do jednego z najważniejszych wydarzeń o charakterze masowym, jakie odbywały się na terytorium naszego kraju w 2016 roku – Światowych Dni Młodzieży, które niejako były „chrztem bojowym” dla Ustawy antyterrorystycznej. 16 maja 2016 roku projekt ustawy antyterrorystycznej został złożony na ręce Marszałka Sejmu. Gło-

3 <http://wawalove.pl/Szef-BBN-uspokaja-Zagrozenie-atakiem-w-Warszawie-kilkanascie-razy-mniejsze-niz-w-Paryzu-a20825> (dostęp: 3.02.2017).

4 <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13894,Minister-Mariusz-Blaszczak-w-Sejmie.html> (dostęp: 3.02.2017).

5 <https://panoptykon.org/wiadomosc/zagubiona-ustawa-antyterrorystyczna> (dostęp: 3.02.2017).

6 <https://panoptykon.org/wiadomosc/dlaczego-tylko-u-nas-publikujemy-projekt-ustawy-antyterrorystycznej> (dostęp: 3.02.2017).

7 Uzasadnienie projektu Ustawy o działaniach antyterrorystycznych, s. 1–2.

sowanie w sejmie odbyło się 10 czerwca, a Prezydent RP ostatecznie podpisał ustawę 22 czerwca 2016.

Cały proces trwał więc, jak można łatwo obliczyć, zaledwie 37 dni. Ustawa została podpisana mimo olbrzymiej fali krytyki ze strony organów państwowych (m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), fundacji (m.in. Fundacji Panoptykon, Fundacji ePaństwo, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), stowarzyszeń (m.in. Stowarzyszenia Libertariańskiego) i partii politycznych (Partii Razem, .Nowoczesnej, Platformy Obywatelskiej). Główną osią krytyki projektu było niezdefiniowanie pojęć „zdarzenie o charakterze terrorystycznym”, użytego w art. 6 ust. 2, oraz „incydent o charakterze terrorystycznym”, użytego w art. 5 ust. 2 Ustawy antyterrorystycznej (na co w listopadzie 2016 roku zwróciła uwagę również Komisja Praw Człowieka ONZ<sup>8</sup>), a także niepotrzebne zwiększanie uprawnień służb specjalnych, zagrożenie ograniczeniem praw człowieka, w szczególności praw cudzoziemców w Polsce.

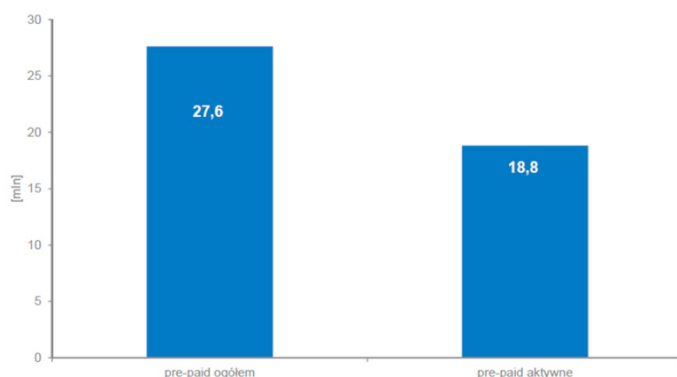
Dla tematu niniejszego tekstu najważniejszym zapisem Ustawy o działaniach antyterrorystycznych jest art. 60 ust. 1., który nakłada na użytkowników kart prepaid zakupionych przed wejściem w życie ustawy obowiązek ich rejestracji u operatora w terminie do 1 lutego 2017 roku, którego niedopełnienie skutkowało zaprzestaniem świadczenia usług telekomunikacyjnych przez operatora zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, a także art. 43, dodający art. 60b do ustawy Prawo telekomunikacyjne<sup>9</sup>, który w sposób szczegółowy opisuje samą procedurę rejestracji, obowiązującą zarówno osoby, o których mowa w art. 60 Ustawy antyterrorystycznej, jak i te, które zakupiły kartę po 28 lipca 2016 roku<sup>10</sup>.

8 CCPR/C/POL/CO/7, s. 2.

9 Dz.U. 2004 Nr 171 poz. 1800.

10 Co prawda termin *vacatio legis* dla całej omawianej ustawy wyniósł 7 dni, w związku z czym weszła ona w życie już 2 lipca 2016 roku, ale ustawodawca zdecydował w art. 65 o przedłużeniu go do 30 dni dla art. 43 Ustawy antyterrorystycznej. Przyczyną była konieczność przystosowania się dostawców usług prepaid do ustawowych rozwiązań.

Wykres 9. Liczba użytkowników pre-paid (bez M2M)



Rys. 1. Liczba kart prepaid w Polsce pod koniec roku 2015, z wyłączeniem kart działających w systemie M2M. (Źródło: UKE)<sup>11</sup>

### 1.1. PROCES REJESTRACJI KART PREPAID W ŚWIETLE ZNOWELIZOWANEJ USTAWY PRAWO TELEKOMUNIKACYJNE

Ustawodawca, formułując art. 60b ustawy Prawo komunikacyjne, ograniczył do minimum ilość danych, jaką użytkownik karty prepaid ma podawać operatorowi w trakcie rejestracji. W przypadku osoby fizycznej są to – zgodnie z punktem pierwszym (gdy klient jest osobą fizyczną) – imię, nazwisko, a także numer PESEL<sup>12</sup>. Abonenci niebędący osobami fizycznymi powinni podać swoją nazwę, a także numer identyfikacyjny, którym może być numer REGON, NIP lub numer w KRS, ewidencji działalności gospodarczej lub innym właściwym rejestrze. Jest to zmiana na plus w porównaniu do projektu ustawy złożonego na ręce Marszałka Sejmu, gdzie wyżej wymieniony katalog danych był poprzedzony wyrażeniem „co najmniej”, co – jak wskazał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych – mogłoby umożliwić operatorom sieci komórkowych ustanowienie obowiązku podania właściwie dowolnych danych i co stałoby w sprzeczności z zasadą adekwatności przetwarzanych danych osobowych w stosunku do celu ich przetwarzania, ustanowioną w art. 26 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o ochronie danych osobowych<sup>13</sup>.

11 *Porównanie nasycenia rynku usługami telefonii ruchomej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 9.

12 Wymagania te dotyczą wyłącznie obywateli Polski. Cudzoziemcy będący obywatelami państw UE lub Szwajcarii zamiast numeru PESEL muszą podać nazwę, serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość, a w przypadku obywatela państwa które nie jest członkiem UE i nie jest Szwajcarią: numer paszportu lub karty pobytu.

13 DOLiS-033-133/16/KK, s. 7.

Dane, o których mowa, są podawane dostawcy usług przy zawieraniu umowy niezależnie od tego, czy ma ona formę pisemną, czy elektroniczną, i następnie są weryfikowane przez operatora pod kątem zgodności z danymi zawartymi w dokumencie tożsamości lub zawartymi we właściwym rejestrze. Pomyślna weryfikacja jest warunkiem koniecznym rozpoczęcia świadczenia usług telekomunikacyjnych. Dane te mogą być podane również w sposób elektroniczny, a także „w inny sposób określony przez dostawcę tych [telekomunikacyjnych] usług”<sup>14</sup>.

Owa dowolność w ocenie GODO, którą przedstawił w przytoczonej wyżej opinii na temat projektu ustawy, jest kolejną pułapką. Taka konstrukcja przepisu może rodzić niebezpieczeństwo naruszenia praw abonenta, zobligowanego do podania swoich danych dostawcy, który może nakazać mu przekazanie ich w dowolny, wygodny dla siebie sposób, w tym również taki, który nie zapewni ich bezpieczeństwa<sup>15</sup>. GODO przedstawił również swoje uwagi odnośnie do sposobu potwierdzania danych abonenta. Przede wszystkim zauważył, że „w oparciu o projektowane przepisy prawa komunikacyjnego nie tylko nie można ustalić, jak będzie się odbywać proces potwierdzania zgodności danych abonenta i jak w związku z tym procesem będą przetwarzane jego dane, lecz także – kto tego potwierdzenia może dokonywać”<sup>16</sup>.

Jedynym sformułowaniem ustawodawcy na ten temat, konkretyzującym w jakikolwiek sposób tę kwestię, jest art. 60b ust. 4 pozwalający na uczestnictwo w procesie osoby trzeciej działającej w imieniu dostawcy usług. Ponadto, jak zauważa GODO, to sformułowanie nie pozwala na doprecyzowanie kręgu osób, które w ramach procedury potwierdzania zgodności danych uzyskają do nich dostęp, a które zgodnie z art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne są objęte tajemnicą telekomunikacyjną<sup>17</sup>.

Powyższe uwagi GODO dotyczyły co prawda tekstu projektu ustawy, jednak wciąż są aktualne ze względu na fakt, że poza usunięciem sformułowania „co najmniej” sprzed katalogu danych abonenta, które muszą być podane operatorowi, tekst projektu ustawy i samego aktu prawnego się nie różnią.

Można więc w kontekście uwag GODO stwierdzić, że sam proces z punktu widzenia konsumenta jest mało uciążliwy, ponieważ wymaga wyłącznie podejścia do punktu rejestracyjnego lub skorzystania z możliwości zarejestrowania karty SIM w sposób elektroniczny i podania bardzo ograniczonej ilości danych, niemniej – z punktu wi-

14 Dz.U. 2004 Nr 171 poz. 1800, art. 60b ust. 2.

15 DOLiS-033-133/16/KK, s. 7.

16 DOLiS-033-133/16/KK, s. 8.

17 DOLiS-033-133/16/KK, s. 8.

dzenia ochrony danych osobowych – zawiera on sporo pułapek, które w dużej mierze wydają się wynikać z użycia przez ustawodawcę m.in. mało fortunnych wyrażeń, zbyt ogólnych sformułowań bądź zwyczajnego braku uregulowania różnych kwestii. Problem ten może wynikać z pośpiechu, w jakim tworzono, a później procedowano ustawę.

## **1.2. PROCEDURA UPROSZCZONEJ REJESTRACJI KART PREPAID**

Zaprezentowana w powyższym podrozdziale uproszczona procedura rejestrowania kart prepaid jest stosowana u jednej z czterech spółek posiadających największe udziały na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce. Przed rozpoczęciem procesu rejestracji karty prepaid klient musi przejść weryfikację danych osobowych wyszczególnionych w Ustawie antyterrorystycznej. Następnie pracownik firmy loguje się do zintegrowanego systemu służącego m.in. do zawierania umów aktywacyjnych i wpisywania tych umów do bazy wewnętrznej systemu bilingowego spółki (dalej: „system”), wybiera moduł służący do obsługi prepaid i rejestracji numerów oraz operatora rejestrowanego numeru (opisywana procedura dotyczy spółki posiadającej dwie sieci telefonii komórkowej w ofercie) i uzupełnia puste pola numerem karty SIM lub telefonu w celu sprawdzenia numeru MSISDN<sup>18</sup>.

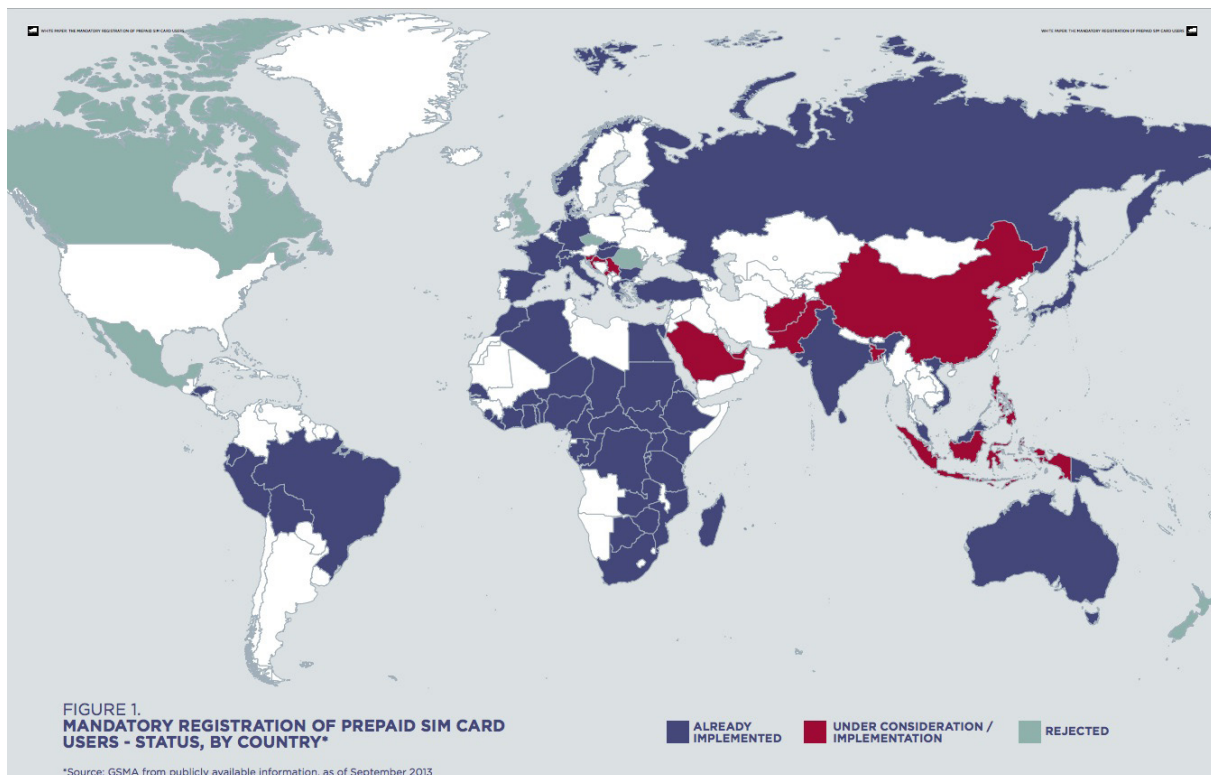
Pozytywna weryfikacja numeru MSISDN, a także brak figurowania numeru w bazie numerów zarejestrowanych pozwala na odblokowanie pól służących do wpisania danych klienta (wyłącznie tych wymaganych przez ustawę), który chce zarejestrować swoją kartę. Pracownik dokonujący rejestracji może za zgodą klienta wprowadzić do systemu również adres zamieszkania. Dane te (niekonieczne do podania z punktu widzenia procesu rejestracji numeru) są przetwarzane na potrzeby planowania inwestycji sieci szerokopasmowej przez spółkę i dystrybuowania materiałów komunikacyjnych związanych z tymi inwestycjami. Administratorem danych adresowych jest sama spółka. Klient może również wyrazić zgody marketingowe i chęć otrzymywania powiadomień o zmianach w cennikach i regulaminach. Pracownik spółki może przeglądać transakcje zarejestrowanych kart prepaid i drukować karty rejestracyjne do 3 miesięcy wstecz za pomocą stosownej funkcji w systemie.

## **ROZDZIAŁ 2. REJESTRACJA KART PREPAID W EUROPIE I NA ŚWIECIE**

Polska nie jest jedynym państwem, w którym wprowadzono obowiązkową rejestrację kart prepaid. Podobne rozwiązania stosowane są niemal na całym świecie.

18 MSISDN (Mobile Station International Subscriber Directory Number) – numer abonenta sieci komórkowej (potocznie: numer telefonu). Numer MSISDN jest przechowywany na karcie SIM lub USIM znajdującej się w aparacie oraz (po stronie sieci) w rejestrze abonentów macierzystych.

Poniżej przedstawiamy mapę państw, w których został wprowadzony obowiązek rejestracji kart prepaid (stan na wrzesień 2013 roku). Kolorem niebieskim zostały oznaczone państwa, w których obowiązek rejestracji kart prepaid został wprowadzony, czerwonym państwa, w których tego typu rozwiązanie jest rozważane lub wprowadzane, natomiast morskim państwa, które kiedyś stosowały tego typu rozwiązania, ale je odrzuciły z różnych przyczyn albo odrzuciły samą propozycję wprowadzenia rejestracji kart prepaid.



Rys. 2. Rejestracja kart prepaid na świecie (stan prawny na wrzesień 2013 roku). Źródło: GSM Association<sup>19</sup>

Wyżej omawianej procedury rejestracji nie wprowadziły przede wszystkim kraje anglosaskie, takie jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Kanada, ale są wśród nich także kraje tzw. Europy kontynentalnej, takie jak Austria czy Holandia.

Druga grupa państw wprowadziła już to rozwiązanie. Jest ona znacznie większa, a wiele spośród nich to państwa afrykańskie. Wysoki odsetek państw stosujących re-

<sup>19</sup> *The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users*, GSMA, November 2013, s. 8–9.



jestracją kart prepaid występuje również w Ameryce Południowej i Europie Zachodniej. Ciekawym przykładem jest Meksyk, który odszedł od rejestracji kart prepaid. Warto dodać, że tylko 10 z 28 krajów UE stosuje to rozwiązanie<sup>20</sup>.

W Niemczech rejestracja kart występuje już od dłuższego czasu, ale dopiero od niedawna zaostrzono przepisy, decydując się na to, aby do rejestracji był konieczny dowód tożsamości. Dopiero 1 czerwca ubiegłego roku zdecydowano się na taki krok, przyjmując pakiet ustaw antyterrorystycznych związanych z zwiększeniem zagrożenia terrorystycznego w Europie i coraz częstszymi ich próbami na zachodzie Europy. Według niemieckich służb do tej pory podawano fikcyjne dane tożsamości, chcąc rejestrować kartę prepaid telefonicznie. Minister niemieckiego MSW argumentował w ten sposób: „Dzisiaj mogą kupić kartę telefoniczną, podając, że nazywają się na przykład Kaczor Donald. Chyba nie jest przesadą, jeżeli chcemy wiedzieć, kto jest użytkownikiem telefonu komórkowego”. Dodawał on, że takie rozwiązania są już stosowane w wielu krajach Europy oraz że skoro przeciwnikiem są międzynarodowe organizacje terrorystyczne, to także służby bezpieczeństwa muszą połączyć swoje siły bardziej niż do tej pory<sup>21</sup>. O bowiązek rejestracji dotyczy nie tylko we wspomnianej wyżej Francji, ale też Hiszpanii i Włoszech. We Francji rejestracji dokonuje się za okazaniem dowodu osobistego lub paszportu. Natomiast w kraju, który jest szczególnie bliski terytorialnie tzw. Państwu Islamskiemu, czyli Turcji, jest potrzebne nawet podanie numeru IMEI<sup>22</sup> aparatu, w którym znajdzie się karta rejestrowana w punkcie<sup>23</sup>. Innym ciekawym faktem związanym z obowiązkiem rejestracji kart prepaid za granicą jest zaskarżenie przez dwóch Niemców obecnych regulacji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ich zdaniem prawo to narusza konstytucyjne prawo do zachowania prywatności. Dodali, że anonimowa komunikacja jest ważna dla praworządnych obywateli<sup>24</sup>, szczególnie zaś takich jak informatorzy dziennikarscy, klienci korzystający z porad prawnych czy chcący zachować szczegóły tajemnicy handlowej, co było także podnoszone w Polsce przy okazji wprowadzania procedur rejestracyjnych<sup>25</sup>. Dodatkowo o konsekwencjach tych regulacji pisała już

20 <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/telefony-na-karte-pre-paidy-dziela-europe,566179.html> (dostęp: 20.02.2017.)

21 <http://www.dw.com/pl/nikt-już-nie-kupi-w-niemczech-karty-prepaid-jako-kaczor-donald/a-19298772> (dostęp: 20.02.2017).

22 IMEI (International Mobile Equipment Identity) – indywidualny numer identyfikacyjny telefonu komórkowego.

23 <http://wyborcza.biz/pieniadzeekstra/1,134263,20360773,rejestracja-kart-sim-prepaid-co-powinienes-wiedziec-zanim.html> (dostęp: 20.02.2017).

24 <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/telefony-na-karte-pre-paidy-dziela-europe,566179.html> (dostęp: 20.02.2017).

25 <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/rejestracja-wszystkich-kart-pre-paid-to-inge->



GSMA w raporcie *The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users*. Organizacja ta tłumaczyła, że obowiązkowa rejestracja może zawieść zaufanie obywateli do rządu i wywołać gniew społeczny spowodowany strachem przed możliwością nadużywania tych regulacji przez władze do inwigilowania zwykłych obywateli. GSMA uważa, że te procedury mogą prowadzić do tworzenia czarnych rynków handlu telefonami na kartę. Eksperti z GSMA twierdzą nawet, że „może to doprowadzić do sytuacji, gdy niewinni obywatele będą niesłusznie zatrzymywani pod zarzutem przestępstw, których nie popełnili”<sup>26</sup>.

## 2.1. MEKSYK

Z punktu widzenia dyskusji o polskich regulacjach dotyczących rejestrowania kart prepaid bardzo ciekawym *case study* jest Meksyk, który ten sam obowiązek wprowadził w 2009 roku. Rzecz w tym, że prawo to zostało zniesione przez meksykański senat zaledwie trzy lata później, po tym jak okazało się, że jest to nie tylko bardzo nieskuteczna polityka walki z przestępczością, ale również powoduje ona szereg nowych problemów. Można wyodrębnić sześć głównych powodów, dla których meksykański senat zdecydował się na uchylene przepisów<sup>27</sup>:

1. Według statystyk w latach 2009–2010 wzrosła liczba zarejestrowanych dziennie wymuszeń z użyciem telefonu (o 40%), a także liczba porwań (o 8%).
2. W fazie projektowej błędnie założono, że przestępcy będą używać kart SIM zarejestrowanych na nazwisko własne lub współników.
3. Zauważono, że operatorzy sieci mają tysiące dystrybutorów i agentów, którzy nie zawsze są w stanie zweryfikować dokładność informacji podanych przez klienta.
4. Brak bodźca motywującego zarejestrowanych użytkowników kart SIM, by dopilnować poprawności swoich danych w przypadku ich zmiany, co prowadziło do tego, że w bazie było wiele przestarzałych danych.
5. Prawdopodobieństwo, że wprowadzona polityka stanowiła bodziec do zwiększenia aktywności kryminalnej w obszarach takich jak kradzież telefonów, sprowadzanie niezarejestrowanych kart SIM z zagranicy, rejestracje „na słupa”.

rencja-w-swobode-umow-wylaczenia-numerow-przypadna-w-najgorszym-okresie-opinie (dostęp: 20.02.2017).

<sup>26</sup> <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/telefony-na-karte-pre-paidy-dziela-europe,566179.html> (dostęp: 20.02.2017).

<sup>27</sup> *The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users*, s. 11.

6. Ryzyko, że dane podane przez klientów sieci komórkowych mogą zostać zdobyte i użyte w sposób niewłaściwy.

Przykład Meksyku powinien być dla polskiego ustawodawcy bardzo cenny, ponieważ stanowi empiryczne potwierdzenie tez stawianych przez krytyków wprowadzenia Ustawy antyterrorystycznej obowiązkowego rejestrowania kart SIM, a szczególnie zarzutów dotyczących braku pewności, że potencjalny przestępca zarejestruje kartę SIM na swoje nazwisko, możliwości pojawienia się licznych dróg obejścia obowiązku dla osób chcących zachować anonimowość, a także zagrożenia bezpieczeństwa danych wrażliwych podanych przez zwykłych klientów.

### **ROZDZIAŁ 3. ARGUMENTY ZA REJESTRACJĄ KART PREPAID I PRZECIWIW NIEJ**

Punktem wyjścia do prezentacji argumentów zwolenników i przeciwników ustawowego obowiązku rejestracji kart prepaid powinno być uzasadnienie projektu Ustawy antyterrorystycznej. Projektodawca poświęcił uzasadnieniu wprowadzenie przepisów dodających art. 60b do ustawy Prawo telekomunikacyjne niecałą stronę dokumentu, z której zaledwie jeden akapit jest poświęcony argumentom za przyjęciem rozwiązania. Projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawił dwa argumenty popierające propozycję<sup>28</sup>:

- anonimowość kart prepaid dostarcza przestępcom (w tym terrorystom) dogodnego narzędzia do komunikowania się i kamuflażu,
- istnienie problemu fałszywych alarmów bombowych, których celem jest wywołanie działań właściwych służb i doprowadzenie do zakłócenia funkcjonowania organów państwa.

Dalsza część dokumentu w punkcie poświęconym uzasadnieniu wprowadzenia zmian w prawie telekomunikacyjnym jest poświęcona opisowi rejestracji kart prepaid i wyjaśnieniu przedłużonego terminu *vacatio legis*. Odnośnie do pierwszego argumentu za wprowadzeniem rejestracji kart prepaid (tj. odebrania terrorystom narzędzia do anonimowej komunikacji) warto po raz kolejny przyjrzeć się wielokrotnie cytowanej wcześniej ocenie projektu dokonanej przez GIODO, który wskazał że ograniczenie anonimowości jest zarówno bezcelowe (z uwagi na fakt, że już wcześniej istniały sposoby identyfikacji użytkownika danej karty prepaid przez weryfikację numerów IMEI), jak i potencjalnie utrudniające zachowanie anonimowości w szczególnych przypadkach, w których anonimowość komunikacji jest uzasadniona (GIODO podaje tutaj przykłady informatorów policji i źródeł informacji dzienni-  
28 Uzasadnienie projektu Ustawy o działaniach antyterrorystycznych, s. 48.

karzy). Ponadto GIODO zauważa, że ze względu na brak obowiązku rejestracji kart prepaid w niektórych krajach można spodziewać się wykorzystania przez osoby chcące uniknąć identyfikacji kart SIM sprowadzonych z tych państw<sup>29</sup>.

Innymi sposobami na uniknięcie identyfikacji mogą być zakup karty przez osobę trzecią (nie ma limitu kart przypisanych jednej osobie) i kupienie jej z innego źródła, dla przykładu już teraz można znaleźć w serwisie Allegro.pl oferty zakupu zarejestrowanych kart SIM. Sceptycznie do skuteczności tego typu rozwiązań ustosunkowała się w 2012 roku Cecilia Malmström, wówczas piastująca stanowisko komisarza ds. spraw wewnętrznych (obecnie komisarz ds. handlu) w Komisji Europejskiej, która na forum Parlamentu Europejskiego powiedziała wprost, że nie ma dowodów na skuteczność rejestracji kart prepaid w kontekście zwalczania przestępczości<sup>30</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się rząd brytyjski, który po szczegółowych analizach wykonanych przez agencje wywiadowcze zrezygnował z pomysłu rejestracji kart prepaid, mimo że w najnowszej Ustawie antyterrorystycznej znalazło się wiele co najmniej kontrowersyjnych rozwiązań dotyczących inwigilacji obywateli<sup>31</sup>.

W świetle powyższych danych można stwierdzić, że pierwszy argument z uzasadnienia projektu jest bardzo łatwy do obalenia ze względu na liczne sposoby potencjalnego ominięcia konieczności rejestrowania karty SIM na własne nazwisko. Z tego samego powodu można łatwo uznać drugi argument ministerstwa (łatwiejsza identyfikacja osób odpowiedzialnych za fałszywe alarmy bombowe) jako co najmniej łatwy do obalenia. Jednocześnie obowiązek rejestracji kart prepaid niesie ze sobą wiele zagrożeń, o których była mowa w podrozdziale 1.2., takich jak kwestia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych, niebezpiecznie szeroki krąg osób, które mogą mieć dostęp do danych wrażliwych w ramach procedury potwierdzania zgodności danych osobowych.

Rejestracja kart SIM może być też problematyczna dla turystów, którzy chcąc ominąć koszty związane z roamingiem, decydują się na zakup lokalnej karty SIM. Po wprowadzeniu Ustawy antyterrorystycznej stało się bardziej skomplikowane. Obowiązek rejestracji kart prepaid w Polsce był również wykorzystywany przez oszustów chcących wyłudzić dane osobowe. Jedną z prób wyłudzenia przedstawił serwis niebezpiecznik.pl. W opublikowanym artykule<sup>32</sup> przedstawiono relację jednego z czytelników.

29 DOLiS-033-133/16/KK, s. 8-9.

30 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2012-006014&language=RO> (dostęp: 9.02.2017).

31 <http://www.dobreprogramy.pl/Inwigilacja-ekstremalna-za-sprawa-nowej-ustawy-w-Wielkiej-Brytanii-prywatnosc-przestala-istniec,News,77469.html> (dostęp: 20.02.2017).

32 <https://niebezpiecznik.pl/post/oszuscijuzwykorzystujaobowiazekrejestracji-kart-sim->

ników, do którego zadzwoniła osoba prosząca o podanie danych osobowych w celu zarejestrowania numeru. Podała się ona za pracownika jednej z wiodących spółek na rynku telekomunikacyjnym i po zacytowaniu fragmentu Ustawy antyterrorystycznej zapytała, czy może przeprowadzić proces rejestracji. Szczęśliwie czytelnik, który doniósł portalowi o sytuacji był bardzo czujny i powiedział oszustowi, że jego numer jest już zarejestrowany. Tamten próbował walczyć dalej, mówiąc, że w systemie nie ma informacji o rejestracji tego numeru, ale czytelnik zakończył rozmowę. Ta historia zakończyła się szczęśliwie, ale zapewne nie była to jedyna próba wyłudzenia danych metodą „na pracownika sieci komórkowej”.

Czy oznacza to, że wprowadzenie rejestracji kart SIM, choć pociąga za sobą kilka pozytywnych skutków, jest zmianą, która przyniesie więcej złego niż dobrego? Istnieje takie zagrożenie, ale będzie można je ocenić dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Nie wolno jednak zapomnieć o potencjalnych korzyściach, które wskazują autorzy raportu *The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users*. W rozdziale piątym *Positive outcomes of SIM Registration*<sup>33</sup> autorzy wyróżnili cztery pozytywne skutki obowiązkowej rejestracji kart SIM, oparte na kilku *case-studies* z państw w których wprowadzono taki obowiązek:

1. Lepszy dostęp do usług e-government.
2. Kreowanie nowych możliwości dla sektora m-Commerce.
3. Ułatwiona procedura pozostawania przy swoim numerze telefonu w przypadku zmiany operatora.
4. Wsparcie rządowych programów walki z finansowym wykluczeniem.

### **3.1. OCENA USTAWOWEGO ROZWIĄZANIA Z PUNKTU WIDZENIA RZECZYWISTEGO (POTENCJALNEGO?) OGRANICZANIA WOLNOŚCI CZŁOWIEKA I OBYWATEL**

Interesującą kwestią wydaje się również ocena tego, czy regulacja zobowiązująca użytkowników kart prepaid do rejestracji ich jest rzeczywistym ograniczeniem wolności człowieka i obywatela. O ile bowiem oceniający (w tym cytowani w niniejszym tekście) Ustawę antyterrorystyczną jako całość często formułują zarzuty co do ograniczenia praw człowieka i obywatela, o tyle w bardzo niewielu stanowiskach można zauważyć podobny atak na artykuł dotyczący rejestracji kart prepaid. Jak zostało zauważone we wcześniejszych fragmentach niniejszego tekstu, większość uwag skupiała się raczej na kwestii zagrożeń związanych z przetwarzaniem danych

-by-wyludzac-dane-polakow/ (dostęp: 9.02.2017).

33 *The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users*, s. 15–20.

osobowych i nieskuteczności wprowadzonych rozwiązań. Kwestia utraty anonimowości, jeżeli już się pojawiała, to była raczej dodatkowym argumentem przeciwko wprowadzeniu rejestracji kart prepaid niż główną bronią w ręku krytyków. Jednym z wyróżniających się na tym polu stanowisk wobec Ustawy antyterrorystycznej jest opinia Fundacji ePaństwo<sup>34</sup>, w której pada bezpośredni zarzut naruszenia art. 49 Konstytucji RP: „Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony”<sup>35</sup>. Trudno jednak zgodzić się z zarzutem naruszenia tego artykułu ze względu na spełnienie przez art. 60b ustawy Prawo telekomunikacyjne wprowadzonego Ustawą antyterrorystyczną dwóch przesłanek umożliwiających ograniczenie wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się, tj. ograniczenia konstytucyjnej wolności na poziomie ustawowym, a także określenie stopnia ograniczenia. Można by natomiast rozważyć, czy ograniczenie to zostało wprowadzone zgodnie z innymi warunkami umożliwiającymi ograniczanie konstytucyjnych praw człowieka i obywatela wyróżnionymi przez literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie: nienaruszenie zasady proporcjonalności, zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawa, nienaruszenie istoty danego prawa, a także wprowadzenie ograniczenia ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa<sup>36</sup>. Wątpliwości co do zgodności z konstytucją przepisu wprowadzającego obowiązek nie miał natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich, który w swojej rozbudowanej, stustronicowej skardze na Ustawę antyterrorystyczną skierowaną do Trybunału Konstytucyjnego nie uwzględnił go swoich zarzutach<sup>37</sup>.

Z punktu widzenia najwyższego prawa krajowego wydaje się więc, że wszystko – przynajmniej na pierwszy rzut oka – jest w porządku. Jest tylko jedno „ale”. To, że ograniczenie prawa nastąpiło zgodnie z ustawą, nie sprawia, że ograniczenie w ogóle nie ma miejsca. W opisywanym przypadku prawo do anonimowej komunikacji mobilnej zostaje wręcz zniesione. Niesie to ze sobą kilka zagrożeń.

Na temat pierwszego z nich wypowiedział się GIODO, który w swojej opinii dotyczącej projektu Ustawy antyterrorystycznej zauważył, że istnieje cały szereg sytuacji, w których anonimowa komunikacja jest koniecznością. GIODO wymienił tutaj choćby informatorów dziennikarzy i policji, ale można poszerzyć ten katalog choćby o klientów komunikujących się ze swoimi prawnikami oraz przedsiębiorców, a także

34 <http://epf.org.pl/pl/2016/06/03/opinia-o-ustawie-antyterrorystycznej/> (dostęp: 8.02.2017).

35 Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483.

36 P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 100–101.

37 <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK%20w%20sprawie%20ustawy%20antyterrorystycznej%2011%20lipca%202016.pdf> (dostęp: 8.02.2017).

o wszystkie sytuacje, w których anonimowość jest środkiem wzmocnienia ochrony źródła informacji i danych osobowych rozmówców. Do podobnych wniosków doszła ONZ, która stwierdziła, że podobne zasady uderzają bezpośrednio w anonimowość szczególnie tych osób, które korzystają z Internetu wyłącznie przy użyciu urządzeń mobilnych. Obowiązkowa rejestracja kart SIM może dać rządowi sposobność do monitorowania jednostek i dziennikarzy daleko ponad uzasadniony prawnie interes<sup>38</sup>.

Na możliwość wykorzystania przez rząd obowiązkowej rejestracji kart SIM do zwalczania w zarodku ewentualnych buntów zwrócili uwagę krytycy wprowadzenia tego rozwiązania w Chinach: „ten ruch da rządowi nowe narzędzie do inwigilacji obywateli i pomoże policji odnajdywać zwykłych obywateli, którzy wzięli udział w spontanicznych protestach, takich jak te, które wybuchły z powodu niezadowolenia z warunków pracy czy zaniepokojenia poziomem zanieczyszczeń”<sup>39</sup>.

W związku z powyższym należy uznać, że wprowadzenie rejestracji kart SIM jest ruchem ograniczającym w znacznym stopniu możliwości anonimowej komunikacji przy użyciu urządzeń mobilnych (co było *de facto* celem wprowadzenia stosownego zapisu do ustawy Prawo telekomunikacyjne, czego świadectwem jest uzasadnienie projektu Ustawy antyterrorystycznej) wraz ze wszystkimi negatywnymi tego konsekwencjami. Rząd stworzył sobie (i następnym rządowi) niebezpieczne narzędzie, które może być wykorzystane do walki nie tylko z terroryzmem, ale również (w połączeniu z niejasnymi kryteriami przyporządkowania danego zdarzenia do kategorii „zdarzeń i incydentów o charakterze terrorystycznym”) obywatelami mogącymi sprzeciwiać się polityce rządu, a także aparat obniżający stopień zaufania obywatela do rządu.

#### **ROZDZIAŁ 4. WNIOSKI**

Konkludując, należy stwierdzić, że o ile w świetle obecnych wydarzeń w Europie i na świecie można zrozumieć konieczność ograniczania terrorystom (a także szerzej: przestępcom) możliwości anonimowej komunikacji, o tyle próbę osiągnięcia tego celu przez wprowadzenie obowiązku rejestracji kart prepaid należy ocenić całościowo jako nie tylko nietrafną, ale również szkodliwą.

Nietrafną, ponieważ istnieją liczne sposoby omięcia ustawowego obowiązku, a szkodliwą ze względu na szereg negatywnych konsekwencji rejestracji kart prepaid, których ustawodawca nie zauważył albo – co gorsza – nie chciał zauważyć (na co wskazuje to, że możliwość ich wystąpienia była wielokrotnie sygnalizowana zarów-

---

38 A/HRC/29/32, s. 18.

39 *Mandatory Registration of Prepaid Sim Cards Users*, s. 18.

no przez niezależne instytucje, jak i organy państwowe jeszcze w fazie przedprojektowej), a o których była mowa we wcześniejszych fragmentach niniejszego tekstu.

Najlepszym wyjściem z punktu widzenia obywatela byłaby więc rezygnacja z wprowadzonej zmiany (tak jak zrobił to Meksyk w 2012 roku), nawet jeżeli byłby to dla rządu spory problem wizerunkowy.

Wyjściem pośrednim z kolei mogłoby być wykorzystanie przez państwo tego, że od 1 lutego 2017 roku wszystkie karty SIM są zarejestrowane na konkretną osobę i rozszerzenie dostępu do usług administracji publicznej z poziomu urządzeń mobilnych, a nawet rozpoczęcie poważniejszych eksperymentów z wprowadzeniem możliwości głosowania przy pomocy urządzeń mobilnych podłączonych do Internetu. Rzecz jasna byłoby to możliwe również w sytuacji, w której rejestrowanie kart SIM (zarówno prepaid, jak i postpaid) byłoby dobrowolne, niemniej nie można nie zauważyć, że obecna sytuacja sprzyjałaby podjęciu opisanych prób. Jednocześnie trzeba wskazać, że wprowadzona zmiana zapoczątkowała wśród operatorów korzystną dla konsumenta walkę o niego. Sieci komórkowe we wprowadzeniu rejestracji kart prepaid znalazły świetną okazję do walki o klienta: kusiły go licznymi promocjami, które nie tylko miały zmotywować konsumenta do pozostania w sieci lub jej zmiany, ale również stanowiły ważny czynnik motywujący do nieodkładania rejestracji do ostatecznego ustawowego terminu.

Pytanie brzmi, czy cena za potencjalne możliwości, jakie daje nam rejestracja kart prepaid (nieuwzględnione przez ustawodawcę), a więc znaczne ograniczenie anonimowości komunikacji, która nie tylko jest prawem, ale w wielu przypadkach wręcz koniecznością, i inne zagrożenia, o których była mowa w tym tekście, nie jest zbyt wysoka.





DAMIAN KŁOSOWICZ

Członek krakowskiego oddziału Stowarzyszenia KoLibier, szczególnie zaangażowany w działalność Centrum Analiz KoLibra. Student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego i prezes Koła Naukowego Polityki Gospodarczej TBSP UJ. Wśród jego prawniczych zainteresowań szczególne miejsce zajmują te dziedziny prawa, które są związane z nowymi technologiami i gospodarką. Oprócz tego jest wielkim fanem tradycyjnych gier RPG i ambitnej literatury fantastycznej.



TOMASZ MARKIEWIKA

Student Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Pracuje w Orange Polska S.A. Interesuje się piłką nożną i geopolityką, a w szczególności koncertem mocarstw.

KOREKTA: Marcin Sobiczewski, Karolina Korbut

SKŁAD: Weronika Panecka