

Członkowie zwykli:

Edukacyjna Fundacja
im. prof. Romana Czerneckiego EFC

Fundacja BGK

Fundacja BGŻ BNP Paribas

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Kronenberga
przy Citi Handlowy

Fundacja na rzecz Nauki Polskiej

Fundacja Orange

Fundacja POLSAT

Fundacja Przyjaciółka

Fundacja Tesco

Fundacja TVN „nie jesteś sam”

Fundacja Wspomagania Wsi

Fundacja Współpracy
Polsko-Niemieckiej

Polska Fundacja Dzieci
i Młodzieży

Stowarzyszenie Akademia Rozwoju
Filantropii w Polsce

Członkowie wspierający:

DOZ Fundacja dbam o zdrowie

Fundacja Banku Ochrony
Środowiska

Fundacja dla Polski

Fundacja Dorastaj z Nami

Fundacja Edukacyjna
Przedsiębiorczości

Fundacja EY

Fundacja NUTRICIA

Fundacja PKO Banku Polskiego

Fundacja PwC

Fundacja TechSoup

Polsko-Amerykańska Fundacja
Wolności

Stowarzyszenie Fundusz
Lokalny Masywu Śnieżnika

Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz

Warszawa, dnia 2 listopada 2017 r.

Stanowisko Forum Darczyńców w Polsce w sprawie projektu ustawy o jawności życia publicznego (UD314)

Szanowny Panie Ministrze,

Forum Darczyńców w Polsce jest organizacją, która prowadzi m.in. działalność na rzecz dobrego prawa sprzyjającemu dobroczynności w Polsce (prawa wspierającego zarówno organizacje pozarządowe jak i darczyńców).

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego negatywnie oceniamy art. 2 ust. 1 pkt. 5 oraz art. 29 projektu związane z zasadami i trybem prowadzenia lobbingu.

W pełni zgadzamy się z opinią Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektu o jawności życia publicznego w zakresie, w jakim stanowisko to dotyczy zasad i trybu prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych (punkt 2, 2.1.1 - 2.1.4 opinii Fundacji im. Stefana Batorego z dnia 3 listopada 2017 r.).

Tak jak w obecnej ustawie o lobbingu projekt przewiduje dwie formy udziału obywateli w tworzeniu prawa: lobbing i lobbing zawodowy. Jednakże, w odróżnieniu od obowiązujących dziś przepisów, nakłada na niektóre podmioty: organizacje, instytucje i osoby zainteresowane tworzonym prawem (ale już nie firmy i przedsiębiorstwa) obowiązek przedstawienia szeregu informacji na swój temat - pod rygorem odpowiedzialności karnej. Brak jakiegokolwiek z tych informacji odbiera prawo do przedstawienia stanowiska.

Proponowane zmiany skierowane są przeciwko organizacjom pozarządowym i zwykłym obywatelom. Te pierwsze zgłaszając opinię, będą zmuszone podać m.in. NIP darczyńców, nawet NIP osoby samozatrudnionej, która wsparła organizację darowizną przekraczającą ustaloną w projekcie na bardzo niskim poziomie kwotę 2000 zł. Z kolei osoby fizyczne zobowiązane będą podać informacje o źródłach swoich dochodów w ostatnich dwóch latach. Pomyłka lub niezaktualizowanie danych, grozi pozbawieniem wolności. Jednocześnie, przepisy te nie mają zastosowania do przedsiębiorstw, których przedstawiciele nie będą zobowiązani do zgłaszania tych informacji.

Taki kształt przepisów tworzy nierówność podmiotów i rodzi uzasadnione obawy, że nie tyle chodzi o zwiększenie jawności lobbingu, co o ograniczenie możliwości zgłaszania opinii i stanowisk organizacjom społecznym i obywatelom.

Rozwiązanie te skutkować mogą również wyeliminowaniem z tego grona tych organizacji, które otrzymują dotacje od podmiotów zagranicznych (ponieważ podmioty zagraniczne nie posługują się numerami NIP a zatem nie będzie można wpisać tej informacji do zgłoszenia), w tym z instytucji unijnych. Jest to też sprzeczne z postulowanymi przez Rząd zwiększeniem udziału obywateli i organizacji pozarządowych w życiu publicznym, procesach kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji (postulatowi zgodnemu m.in. z art. 24 ust. 3 pkt 1 ustawy o Narodowym Instytucie Wolności- Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego).

Naszym zdaniem zmiana obecnych regulacji dotyczących przejrzystości życia publicznego wymaga rzetelnych konsultacji publicznych, których okres trwania będzie odpowiedni do wagi poruszanych spraw. Wyznaczone przez Pana Ministra sześć dni roboczych to okres zdecydowanie zbyt krótki. Dodatkowo informacja o tym, że konferencja podsumowująca odbędzie się już 6 listopada rodzi obawy, czy głosy społeczeństwa będą wysłuchane i realnie wzięte pod uwagę.

Ponadto projekt budzi nasze wątpliwości w kwestiach innych niż stanowienie prawa. Przedstawiamy je poniżej:

1. Informacja publiczna: uporczywa niejawność

Projekt wprowadza kolejną możliwość ograniczania prawa do informacji: urząd może odmówić udzielenia informacji oceniając, że wniosek składany jest w sposób „uporczywy” oraz że jego realizacja „znaczaco utrudniałaby działalność podmiotu zobowiązanego”.

16-letnie doświadczenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej rodzi uzasadnione obawy, że to nowe ograniczenie będzie szeroko przez władze wykorzystywane. Zwłaszcza, że oceną, czy wniosek jest „uporczywy”, zajmie się ten, do którego ten wniosek wpłynie. Proponowana zmiana odwraca istotę prawa do informacji – teraz to nie urząd, czy inna instytucja, będzie się skupiał na udostępnianiu informacji, ale wnioskodawca będzie się zastanawiał nad tym, czy składany przez niego wniosek nie zostanie uznany za uporczywy.

2. Informacja publiczna: zanim się dowiesz, zapłać

Projekt zakłada możliwość uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od wniesienia opłaty za jej przygotowanie. Możliwość zażądania opłaty za udostępnienie informacji istnieje już dzisiaj, ale jej niewniesienie lub zakwestionowanie jej wysokości nie blokuje uzyskania informacji. Po zmianach żądanie opłaty będzie więc dodatkową metodą nieujawniania informacji przez władze.

Tymczasem uzależnienie udostępnienia informacji od wniesienia opłaty nie ma uzasadnienia, bo urzędy już mają instrumenty skutecznego egzekwowania nałożonych opłat po przekazaniu informacji. Wprowadzenie zmian dotyczących opłaty może skutecznie zniechęcać obywateli do korzystania z prawa do informacji.

3. Postępowania administracyjne: brak ochrony prywatności

Zgodnie z obowiązującymi dziś przepisami, organ administracji może odmówić udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej. Projekt ogranicza tę możliwość w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych. Materiały z postępowań administracyjnych – zwłaszcza decyzje administracyjne – staną się informacją publiczną, którą będzie można uzyskać w drodze dostępu do informacji publicznej.

Oznacza to, że każdy będzie mógł otrzymać dostęp do decyzji, w której np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stwierdza naruszenie czyjeś prywatności. A w decyzji tej mogą być dane te same prywatności dotyczące. Można będzie przeczytać np. decyzje o odmowie wydania pozwolenia na broń jakiejś osobie ze względu na jej cechy psychiczne. Decyzje o zmianie nazwiska. I tysiące innych decyzji wydawanych przez rozmaite urzędy. W ich treści zaś będzie widoczne nie tylko imię i nazwisko adresata decyzji, ale też często wiele innych informacji na jego temat, np. o jego stanie zdrowia, rodzinie, majątku. Czyli informacje wrażliwe.

4. Tworzenie prawa: przejrzystość i otwartość poziom niżej

Projekt nie wprowadza nowych mechanizmów przejrzystości w procesie stanowienia prawa. Przeciwnie, pogarsza dotychczasowe standardy. W przypadku konsultacji publicznych powtarza to, co znajduje się w obowiązującej obecnie uchwale o pracach Rady Ministrów. Ale, w przeciwieństwie do niej, nie wskazuje terminów na składanie opinii i uwag. Uchwała RM mówi o 14-dniowym terminie, który w wyjątkowych okolicznościach może ulec skróceniu. W projekcie ustawy nie podano żadnego terminu.

W przeciwieństwie do dzisiejszych przepisów projekt ustawy ogranicza obowiązek publikacji dokumentów na portalu legislacja.gov.pl wyłącznie do dokumentów urzędowych. Oznacza to, że nie poznamy opinii składanych przez inne, niż publiczne podmioty.

Nowe przepisy nie wprowadzają bardzo ważnego elementu przejrzystości stanowienia prawa, jakim jest ślad legislacyjny. Nie dowiemy się zatem kto opracowywał projekt i kto i jak go zmieniał.

5. „Sygnaliści” – wypaczenie ważnej idei

Sygnalista to osoba, która działając w interesie publicznym ujawnia nieprawidłowości i zagrożenia w swoim miejscu pracy. Jeśli taka interwencja jest nieskuteczna, lub gdy nie ma możliwości jej bezpiecznego przeprowadzenia, informuje o nich media lub organy ścigania. Z tego tytułu powinna uzyskać stosowną ochronę prawną.

Tymczasem, projekt ustawy ogranicza status sygnalisty wyłącznie do osób, które zgłaszają do organów ścigania podejrzenie popełnienia przestępstwa korupcyjnego. O nadaniu i odebraniu statusu sygnalisty arbitralnie decyduje prokurator, a osoba taka pozostaje na jego łasce. Jeśli prokurator odmówi jej ochrony, nie będzie miała możliwości odwołania się od tej decyzji.

Projekt nie zapewnia żadnej ochrony osobom informującym o innych zagrożeniach nie mających charakteru przestępstw, np. o ryzykach bezpieczeństwa pracy, o mobbingu czy molestowaniu. Nie motywuje też pracodawców ani związków zawodowych do wprowadzania procedur chroniących sygnalistów w miejscach pracy. Zamiast tego tworzy mechanizm godzący w zaufanie społeczne, który może zostać wykorzystany przez organy ścigania do inwigilowania pracodawców, w sposób naruszający zasady współżycia społecznego i swobody działalności gospodarczej.

6. Tryb powstawania ustawy o „jawności”: zaprzeczenie idei otwartości i jawności

Przygotowywany przez koordynatora służb specjalnych projekt ustawy powstawał od wielu miesięcy, bez założeń i z pominięciem obowiązkowego wskazania w wykazie prac legislacyjnych. Ujawniono go 24 października 2017 r., na konsultacje wyznaczono 6 dni roboczych, a już 1 stycznia 2018 r. ustawa ma wejść w życie.

Wbrew zapowiedziom, konsultacje publiczne projektu mają powierzchowny, iluzoryczny i pośpieszny charakter. Minimalny standard określony w uchwale RM regulującej prace rządu przewiduje co najmniej 14 dni na zgłoszenie uwag do projektu aktu prawnego. Tymczasem autorzy ustawy początkowo sprowadzić chcieli konsultacje publiczne do jednego spotkania w Warszawie, co ogranicza możliwość udziału osób spoza stolicy oraz tych, które z innych przyczyn nie mogłyby wziąć w nim udziału. Pod wpływem krytyki przyznali 6 dni roboczych na zgłaszanie pisemnych uwag.