

NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z PROJEKTU USTAWY O „JAWNOŚCI” ŻYCIA PUBLICZNEGO

Podsumowanie

Nowa regulacja głęboko ingeruje w prawa obywateli. Jej twórcy - służby specjalne, deklarują, że ustawa ma rozwiązywać problemy jawności życia publicznego lecz przy braku odpowiedniej diagnozy, nie wiadomo do końca, jakie. Wiadomo tylko, że służby specjalne i inne organy ścigania otrzymają jeszcze większą ilość danych o obywatelach, a także nowe możliwości ingerencji w ich prywatność i wywierania na nich nacisku - bez żadnej kontroli i w arbitralny sposób. Co więcej, projektowane przepisy paradoksalnie zmierzają do ograniczenia jawności, na przykład wiedza o tym, jak wydają pieniądze spółki publiczne, będzie dostępna wyłącznie organom ścigania.

Jednocześnie wiele problemów zgłaszanych od lat pozostaje nierozwiązanych, jak choćby realna kontrola działalności lobbingowej. Dokumentowanie procesu legislacyjnego nadal będzie pozwalało na ukrywanie tożsamości faktycznych autorów projektowanych przepisów a na organizacje pozarządowe działające na rzecz zmian dla dobra publicznego nałożono wymagania nieporównywalnie wyższe niż na lobbystów działających na rzecz biznesu. Z kolei do ugruntowanej praktyki dostępu do informacji publicznej wprowadzany jest chaos. Proponowane zmiany nie zostały dostatecznie uzasadnione. Ocena skutków regulacji jest ogólnikowa i nierzetelna. Nie ujawniono, czy projektowi towarzyszyły wcześniejsze opinie ekspertów.

1. Oświadczenia majątkowe - nowe narzędzie dla służb do kontroli obywateli

a) „oświadczenia na żądanie”

Zgodnie z projektem szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego może wezwać w każdym czasie każdą osobę pełniącą funkcję publiczną do złożenia oświadczenia majątkowego.

Osoba pełniąca funkcję publiczną została zdefiniowana w projekcie poprzez odesłanie do kodeksu karnego. To m.in. biegły sądowy, dowolny pracownik akademicki, lekarz pracujący w publicznym szpitalu, adwokat zaangażowany w prace samorządu adwokackiego, pracownik organizacji pozarządowej (pod warunkiem korzystania przez nią ze środków publicznych), a być może także dziennikarz. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego może wezwać te wszystkie osoby do złożenia oświadczenia „w związku z realizacją zadań ustawowych” biura. A do nich należy nie tylko ściganie przestępstw o charakterze korupcyjnych, ale także „prowadzenie działalności analitycznej w obszarze ścigania korupcji”.

Osoba wezwana do złożenia oświadczenia nie może odwołać się od tej decyzji. Na wypełnienie oświadczenia ma 14 dni, a wpisać do niego musi nie tylko dochody, ale też informacje o posiadanych nieruchomościach, akcjach czy kredytach, z dokładnym podaniem ich wartości.

Pełna arbitralność w działaniu szefa CBA, szczególnie możliwość wezwania bez związku z jakąkolwiek sprawą, brak narzędzi do zakwestionowania tej decyzji i szeroki, nieprecyzyjny katalog osób, których dotyczy projektowany przepis, pozwalają postawić tezę, że chodzi o narzędzie nacisku na osoby, które z jakichś względów mogą stać się niewygodne dla władzy np. adwokatów występujących w sprawach o charakterze politycznym, prezesów organizacji społecznych krytykujących działania rządu, czy biegłych zaangażowanych w sprawy dotyczące ludzi związanych z politykami znajdującymi się u władzy.

W połączeniu z możliwością informowania opinii publicznej o podejmowanych działaniach szef CBA uzyskuje możliwość potężnego nacisku na osoby pełniące funkcje publiczne lub mające choćby luźne związki ze sferą publiczną.

b) katalog osób zobowiązanych do składania corocznych oświadczeń majątkowych

Wydłużająca się z każdą wersją projektu lista stanowisk, które wymagają złożenia oświadczeń majątkowych liczy już 151 pozycji i obejmuje nie tylko osoby decyzyjne lub startujące w wyborach. Do składania oświadczeń zobowiązani będą m.in. asystenci sędziów, wszyscy urzędnicy służby cywilnej i urzędnicy samorządowi. Część ze składanych corocznie oświadczeń majątkowych będzie publikowana w Internecie. Obowiązek składania oświadczeń obejmie, według ostrożnych szacunków, ponad milion osób. Tymczasem ani ich zwierzchnicy, ani Centralne Biuro Antykorupcyjne nie będą w stanie zweryfikować oświadczeń m.in. ze względu na fakt, że - mimo postulatów zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych - mogą być one, w dalszym ciągu, wypełniane odręcznie (nie wprowadzono obowiązku składania oświadczeń w wersji możliwej do przetwarzania maszynowego).

Zobowiązanie ogromnej rzeszy osób do składania przełożonym i - za ich pośrednictwem - służbom szczegółowych informacji na temat stanu swojego majątku powinno być uzależnione od piastowanego stanowiska. Takie zalecenia wynikają także z badań i standardów międzynarodowych - im większa władza w rękach danej osoby, z tym większą ingerencją w swoją prywatność musi się ona pogodzić.

Autorzy projektu zdają się tego nie dostrzegać na równi traktując ministrów i na przykład szeregowych urzędników samorządowych. Przy okazji wprowadzania projektu ustawy nie odbyła się debata na ten temat - nie zostały przeanalizowane zagrożenia korupcyjne związane z poszczególnymi stanowiskami i nie skorzystano z możliwości wprowadzania rozwiązań je zmniejszających, a które nie ingerują tak głęboko w prywatność.

2. Proces stanowienia prawa: przejrzystość i otwartość poziom niżej

Proces stanowienia prawa nadal pozostanie nieprzejrzysty. W przypadku rządowych prac legislacyjnych nie poznamy inicjatorów poszczególnych zmian. Znamy tylko nazwisko osoby odpowiedzialnej za proces i autora całości projektu. A jak pokazuje historia zwrotu „lub czasopisma” znanego z tzw. „afery Rywina”, ma to ogromne znaczenie. Obywatele mają prawo wiedzieć, kto jest autorem zmian w projektowanych przepisach lub propozycji zmian. Powinien istnieć przejrzysty system pozwalający obywatelom na śledzenie zmian w projektach aktów prawnych. Sam projekt ustawy o jawności życia publicznego, który miał cztery wersje jest tego najlepszym przykładem. Nie wiadomo, skąd wynikały kolejne zmiany, kto je proponował i kto je wprowadził do tekstu projektu.

Projekt nie proponuje w tym zakresie nic nowego. Nadal nie wszystkie opinie i stanowiska zgłaszane podczas tworzenia prawa na etapie sejmowym będą publikowane ani dostępne w innej formie.

W zakresie lobbingu projekt wprowadza trudną do uzasadnienia nierówność podmiotów – wymagania administracyjne wobec podmiotów reprezentujących biznes są znacznie niższe niż wymagania wobec organizacji społecznych działających na rzecz dobra publicznego. Osoba, która nie jest zawodowym lobbystą, a reprezentuje interesy biznesu, nie musi informować o przychodach pracodawcy czy jego strukturze właścicielskiej. Na obywatela i organizacje nakłada się natomiast obowiązek każdorazowego podawania szczegółowych danych, w tym o źródłach finansowania. Dodatkowo wprowadzono wymóg podawania nazwisk osób fizycznych, które wspierają organizacje kwotami wynoszącymi rocznie więcej niż średnia krajowa. Takie rozwiązanie wydaje się mieć na celu ograniczenie aktywności organizacji społecznych i obywateli w procesie stanowienia prawa oraz zniechęcenie darczyńców do zwiększania kwot wsparcia dla organizacji chcących zabierać głos w sferze publicznej.

Osobom fizycznym, które chciałyby zabrać głos podczas prac legislacyjnych np. rodzicom dzieci z niepełnosprawnością, nakazuje się z kolei podanie szczegółowych danych o własnych dochodach, a za pomyłkę grożą sankcje karne.

Projektowane przepisy, jeśli wejdą w tym kształcie w życie, utrudnią obywatelom i organizacjom udział w procesie legislacyjnym wbrew deklarowanej przez rząd chęci włączania obywateli w życie publiczne.

3. „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 wybranych przestępstw korupcyjnych. O nadaniu i odebraniu statusu sygnalisty arbitralnie decyduje prokurator, a osoba taka pozostaje na jego łasce. Jeśli prokurator odmówi jej ochrony, nie będzie miała skutecznej 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 czy o zaniedbaniach wpływających na sytuację odbiorców działań danego podmiotu. Projektowane przepisy tworzą także 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.

4. Nieuzasadnione zatrzymywanie informacji tylko do wiadomości Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Projektowana ustawa wprowadza rozwiązanie, które wyłącza dostęp do informacji dla obywateli w zakresie informacji o działalności spółek skarbu państwa i spółek z nimi powiązanych. Zobowiązuje się te spółki do przygotowywania rejestrów umów i przekazywania ich CBA, a jednocześnie wprowadza

się rozwiązanie, zgodnie z którym rejestry te nie są dostępne na wniosek obywateli. Po pierwsze znacznie utrudni to kontrolę społeczną nad przepływami pieniędzy do osób i firm powiązanych z politykami i nad wykorzystywaniem pieniędzy publicznych np. w kampanii wyborczej. Po drugie jest to przepis ograniczający konstytucyjne gwarancje jawności. Po trzecie jest to potencjalna możliwość wybiórczego wykorzystywania informacji z rejestrów przez służby.

5. Tryb powstawania ustawy o „jawności” - zaprzeczenie idei jawności i zasad dobrego stanowienia prawa

Ustawa wpływa na konstytucyjne prawa i wolności obywateli - prawo do prywatności i dostępu do informacji. Zmiany dotyczące tak ważnej materii powinny być poprzedzone publicznie dostępnymi analizami, badaniami potrzeb oraz dyskusją z udziałem ekspertów i obywateli na temat kierunków potrzebnych zmian.

Prace nad ustawą przez prawie rok miały miejsce w ukryciu a konsultacje publiczne ograniczyły się do dyskusji nad konkretnymi przepisami bez możliwości dyskusji na temat ogólnego kierunku zmian.

Przedstawiane kolejno uzasadnienia do projektu (nie przedstawiono uzasadnienia do wersji 3. ogłoszonej 12 grudnia 2017 r.) nie odnoszą się do wszystkich projektowanych zmian, co uniemożliwiało zrozumienie powodów przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań. Nie wiadomo też na skutek czyich poprawek zdecydowano o zmianie niektórych rozwiązań zawartych w projekcie.

Mimo ogłaszanych dwukrotnie konsultacji, w żadnym przypadku nie trwały one co najmniej 21 dni, co stanowi złamanie Regulaminu pracy Rady Ministrów. Ostatnio przedstawione wersje projektu nie były w ogóle poddane konsultacjom.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Forum Darczyńców w Polsce

Fundacja e-Państwo

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Panoptykon

Sieć Obywatelska Watchdog Polska