

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

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 „znacząco utrudniałaby działalność podmiotu zobowiązanego”.

W demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne ograniczanie konstytucyjnego prawa do informacji ze względu na tak szerokie i w żaden sposób niezdefiniowane przesłanki. 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 mają instrumenty skutecznego egzekwowania nałożonych opłat po przekazaniu informacji. Wprowadzenie zmian w ustawie dotyczących opłaty może skutecznie zniechęcać obywateli do korzystania z prawa do informacji.

3. Oświadczenia majątkowe: totalna jawność

Ustawa poszerza krąg osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych oraz przesądza, że wszystkie oświadczenia – z wyjątkiem tych, składanych przez funkcjonariuszy służb – będą publikowane w Internecie. Przepis ten dotyczyć ma nie tylko posłów czy samorządowców, ale też m.in. egzaminatorów na prawo jazdy, strażników miejskich, pracowników Państwowej Inspekcji Pracy czy Prokuraturii Generalnej RP, urzędników służby cywilnej, a nawet strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Jawność życia publicznego i przeciwdziałanie korupcji, którymi autorzy uzasadniają propozycję tych przepisów, są niewątpliwie ważnymi wartościami. Jednakże publikowanie w Internecie oświadczeń o stanie majątkowym kilkuset tysięcy osób, które ani nie są wybierane w wyborach ani nie odpowiadają realnie za podejmowanie ważnych z perspektywy obywateli decyzji, jest zbyt daleko idącą, nieproporcjonalną do celu i niekonieczną ingerencją w prywatność. Jej skutkiem będzie osłabienie zaufania społecznego, zwłaszcza, że zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych jest niezwykle szeroki. Znajdą się tam informacje m.in. o wziętych kredytach, posiadanych nieruchomościach czy uzyskanym dochodzie (także przez małżonka osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia).

4. 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 czyjejś 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.

5. 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.

6. Tworzenie prawa: tylko dla wytrwałych

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 tworzoną 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.

Ostrze ustawy skierowane jest 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. Rodzi to uzasadnione obawy o odebranie możliwości zgłaszania opinii i stanowisk organizacjom społecznym pozyskującym dotacje od podmiotów zagranicznych, w tym z instytucji unijnych oraz od osób indywidualnych. Z kolei osoby fizyczne zobowiązane będą podać informacje o źródłach swoich dochodów w ostatnich dwóch latach. Pomyłka lub niezaktualizowanie danych, grozi pozbawieniem wolności. W efekcie, ustawa skutecznie zniechęcać będzie obywateli i organizacje obywatelskie do udziału w tworzeniu prawa.

7. „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 status 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.

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. Opinie o projekcie ustawy o jawności zgłaszane mają być do 3 listopada na adres: sluzby@kprm.gov.pl a 6 listopada przedstawione ma być ich podsumowanie.

Forum Obywatelskiego Rozwoju
Fundacja Autonomia
Fundacja Centrum Cyfrowe
Fundacja ClientEarth – Prawnicy dla Ziemi
Fundacja e-Państwo
Fundacja Frank Bold
Fundacja im. Stefana Batorego
Fundacja JAWNOŚĆ.PL
Fundacja Panoptykon
Fundacja Pole Dialogu
Fundacja Przestrzeń dla Edukacji
Fundacji Rodzić po Ludzku
Fundacja Stańczyka

Fundacja Wolności
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
Lambda
Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
Stocznia
Sieć Obywatelska Watchdog Polska
Stowarzyszenie Amnesty International
Stowarzyszenie Aktywności
Obywatelskiej Bona Fides
Stowarzyszenie im. prof. Zbigniewa Hołdy
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
WWF