

Warszawa, 17 czerwca 2014 r.

273/KI/SOWP/2014/SOKBT

Opinia Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska na temat **projektu założeń projektu ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej z dnia 29 maja 2014 r.** przekazanego pismem BDG.0211.1.2014/4 w zakresie wprowadzenia ograniczenia dostępu do informacji publicznej (pkt A 11)

Zakres przedmiotowy projektu we fragmencie odnoszącym się do ograniczenia dostępu do informacji publicznej był już przedmiotem opinii Stowarzyszenia złożonej wspólnie z Fundacją Panoptykon w odpowiedzi na konsultacje projektu ustawy z dnia 2 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej w zakresie art. 43a do ustawy z dnia 27 lipca 2001 o służbie zagranicznej (w załączeniu).

Uwagi te pozostają aktualne, gdyż wskazana ogólnikowo w projekcie założeń koncepcja odpowiada co do zasady propozycji sformułowanej w powołanym wyżej projekcie ustawy. **Podkreślić należy, że ówczesna propozycji została poddana krytyce m.in. ze strony Prezesa Rady Ministrów (pismo z dnia 5 lutego 2014 r., znak DKRM – 10-24(3)/14) Ministra Obrony Narodowej (pismo z dnia 6 lutego 2014 r. znak Nr 200/70/14/DP/PZ). Rządowe Centrum Legislacji pismem z dnia 6 lutego 2014 r. (znak RCL.DPA-50-13/14) zwróciło również słusznie uwagę, że zakres spraw objętych możliwością wyłączenia spod zasady jawności nie leży wyłącznie w gestii Ministra właściwego do spraw zagranicznych, jak również nie wiąże się z zakresem przedmiotu ustawy o służbie zagranicznej. Żadne z powyższych opinii nie zostały naszym zdaniem wzięte pod uwagę w treści propozycji projektu założeń w tym obszarze.**

Zmianą konsultowanego obecnie projektu w stosunku do poprzedniej propozycji jest **iluzoryczne zawężenie katalogu informacji, które mogą zostać wyłączone z dostępu do informacji publicznej**. Jednak, trzeba zwrócić uwagę, że wprowadzenie w projekcie założeń sformułowań ogólnych takich jak „interes publiczny w odniesieniu do stosunków międzynarodowych” czy „interes publiczny w zakresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” **czyni postanowienia konsultowanego projektu jeszcze bardziej restrykcyjnymi**. Przypomnieć bowiem należy, że w przypadku przyjęcia zmian, może dojść do naruszenia zasady proporcjonalności określonej w art 31 ust. 3 Konstytucji. Niejako z tego samego powodu dojdzie do naruszenia art 61 ust. 3 Konstytucji, który pozwala na ograniczenie informacji w tym kontekście tylko w przypadku "ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa". Zakres zgłoszonej propozycji obejmuje znacznie szersze ograniczenia niż tylko ochrona interesu gospodarczego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. (K 17/05), *„w kwestii dopuszczalnych ograniczeń prawa do informacji publicznej regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowana przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie dotyczącym bezpośrednio przesłanek ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych, niewyrażonych w art. 61 ust. 3, elementów proporcjonalności, w szczególności konieczność uzasadnienia standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa.”* Uwaga powyższa jest szczególnie aktualna z uwagi ogólne sformułowania uzasadnienia projektu założeń.

Z jednej strony można odnieść wrażenie, że ograniczenie wprowadzone jest ze względu na ochronę bezpieczeństwa tak Rzeczypospolitej jak i obywateli polskich i Polonii, a z drugiej strony mowa jest o osłabieniu pozycji procesowej i negocjacyjnej. **Autorzy projektu nie wyjaśnili również dlaczego ich zdaniem nie można objąć ochroną wskazaną w ustawie o ochronie informacji niejawnych, danych mogących zagrozić bezpieczeństwu członków służby zagranicznej i placówek zagranicznych, w tym w szczególności system ochrony i zabezpieczenia tych placówek**. Wydaje się wskazane, aby takie właśnie informacje były objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, która m.in. w takim celu została uchwalona.

Projektowi można również zarzucić pewną niekonsekwencję. Uzasadnieniem dla ograniczenia dostępu do informacji ma być m.in. ochrona interesu publicznego w zakresie

członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Tak sformułowane brzmienie zdaje się oznaczać, że dotyczyć może sfery działań wielu organów administracji, **bowiem sprawami z zakresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie zajmuje się wyłącznie Minister Spraw Zagranicznych. Natomiast autorzy projektu założyli, że wyłącznie on, a dokładniej minister właściwy do spraw zagranicznych będzie mógł odmówić dostępu do tych danych.**

Brakuje również refleksji nad procedurą dostępu do (w tym jej odmowy) informacji, których ujawnienie może rodzić podobnie negatywne skutki, ale znajduje się w posiadaniu innych organów, np. Ministra Infrastruktury i Rozwoju. **Zgodnie z treścią proponowanej regulacji, nie będzie mógł on odmówić dostępu do informacji.**

Brak regulacji procedury odmowy dostępu do informacji z proponowanych powodów jest kolejnym mankamentem projektowanych rozwiązań. **Niezależnie od braku wskazania procedury ochrony tych informacji w ramach funkcjonowania ministerstwa, nie objęto regulacją procedury odmowy informacji.** Czy odbywać się ona będzie na zasadzie określonej w art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tzn. poprzez wydanie decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądowej? Czy może autorzy projektu uznali, że ograniczenie konstytucyjnego prawa obywateli nie zasługuje na możliwość kontroli sądowej?

Autorzy projektu powołują się na fakt, iż rzekomo większość krajów Unii Europejskiej i NATO przewidują podobne ograniczenia. **Trudno taką opinię ocenić bez wskazania konkretnych rozwiązań i można oczekiwać od ministra, że takie informacje przedstawi, skoro jest to jeden z powodów wprowadzenia rzekomo podobnych regulacji w Polsce.**

Domyślać się można, że autorzy projektu odwoływali się w tej mierze m.in. do rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (prawdopodobnie stąd wybór za art. 4 ust. 7 rozporządzenia maksymalnego terminu ograniczenia dostępu na 30 lat). **Autorzy projektu nie uznali za stosowne po raz kolejny odnieść się do faktu, iż powołane rozporządzenie precyzyjnie wskazuje tak obowiązki organu w przedmiocie odmowy, jak i ustala procedurę odwoławczą (por. art. 7 i 8 rozporządzenia). Brak określenia tych regulacji bez wątplenia narusza nie tylko**

zasadę jawności działania władz publicznych (art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), ale również prawa do sądu (art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Uwagą natury ogólnej, zawartą poniekąd w powołanym piśmie Rządowego Centrum Legislacji jest wątpliwość, czy proponowane ograniczenie powinno się w ogóle znaleźć w proponowanej ustawie. Jej zakres bowiem nie spełniać będzie normy art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż wprowadza jedynie ograniczenie, a nie zasady i tryb dostępu do informacji.

Objąć krytyką należy również wycofanie się z pomysłu zawartego w poprzedniej propozycji, aby zagwarantować możliwość dostępu do wskazanych w ograniczeniu informacji ze względu na przeważający interes publiczny. Wskazujemy, że powołane rozporządzenie UE taką gwarancję posiada. Brakuje również uzasadnienia dla określenia maksymalnego terminu 30 lat na objęcie danych informacji ograniczeniem dostępu.

W związku z powyższym wskazujemy, aby nie kontynuować prac legislacyjnych w zakresie wprowadzenia ograniczeń dostępu do informacji w ramach procedowanego projektu z uwagi na to, że nie należy ten obszar do właściwości ministra właściwego do spraw zagranicznych, nie leży to w zakresie przedmiotowym służby zagranicznej oraz kształt proponowanych rozwiązań jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jak i standardami międzynarodowymi.

W załączeniu: Wspólne stanowisko Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska oraz Fundacji Panoptykon w sprawie projektu wprowadzenia projektem ustawy z dnia 2 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej art. 43a do ustawy z dnia 27 lipca 2001 o służbie zagranicznej

Szymon Osowski

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ – WATCHDOG POLSKA

Katarzyna Batko-Toluc

WICEPREZESKA
SIECI OBYWATELSKIEJ – WATCHDOG POLSKA