Katowice, dnia 17 sierpnia 2014 r.

**OPINIA RADY GŁÓWNEJ ZWIĄZKU ZAWODOWEGO RPOKURATORÓW
I PRACOWNIKÓW PROKURATURY RP W SPRAWIE PROJEKTU USAWY
O OŚWIADCZENIACH O STANIE MAJĄTKOWYM OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE.**

1. **Uwagi ogólne.**

Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury
z najwyższym niepokojem przyjęła rządowy projekt wprowadzający jawność oświadczeń majątkowych prokuratorów i sędziów. W opinii Rady projekt generuje bezpośrednie niebezpieczeństwo dla przedstawicieli obu zawodów ze strony świata przestępczego. Zdumiewające jest przy tym, że na niebezpieczeństwo to swoich funkcjonariuszy, którzy na co dzień zajmują się zwalczaniem przestępczości naraża reprezentująca Państwo władza wykonawcza. Władza ta jest odpowiedzialna za tworzenie systemu bezpieczeństwa dla funkcjonariuszy w służbie aparatu ścigania
i wymiaru sprawiedliwości oraz budowanie autorytetu zarówno zawodu prokuratora jak i sędziego. Z całą pewnością nie służy temu projektowany mechanizm permanentnego kwestionowania uczciwości osób pełniących funkcje publiczne
i wykonujących zawody zaufania społecznego.

1. **Zagrożenia dla bezpieczeństwa prokuratorów i ich rodzin.**

Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP stoi na stanowisku, iż oświadczenia majątkowe prokuratorów nie mogą być ujawniane jako informacje publiczne. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż ujawnieniu nie podlegają oświadczenia funkcjonariuszy ABW, AW, SWW, SKW i CBA, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, żandarmerii i BOR. Służby te prowadzą działania przeciwko niebezpiecznym przestępcom – tym samym, wobec których
w dalszej kolejności, prokuratorzy kierują akty oskarżenia, a sędziowie wydają wyroki. Pozbawienie prokuratorów i sędziów ochrony przysługującej wymienionym służbom odebrać należy jako przysłowiowe „wystawienie na strzał”. Jest bezsporne, iż jawność oświadczeń majątkowych ułatwi przestępcom uzyskiwanie informacji
o posiadanych przez sędziów i prokuratorów nieruchomościach, samochodach, czy innym wartościowym mieniu ruchomym. Tym sposobem - należy wyrazić nadzieje, iż nieświadomie - autorzy projektowanych zmian, umiejscowili „państwo” w roli wyczerpującego znamiona pomocnictwa w relacji do sprawców czynów zabronionych, którzy noszą się z zamiarem realizacji zamachu na mienie należące do będących w jego służbie funkcjonariuszy – sędziów i prokuratorów. W ocenie Rady, autorzy projektowanych zmian całkowicie utracili z pola widzenia fakt, iż prokurator , jako strażnik praworządności, a nade wszystko oskarżyciel publiczny funkcjonuje w bardzo trudnych warunkach. Podejmuje setki decyzji, które mogą być niekorzystne dla stron postepowania, czy to podejrzanych, czy to pokrzywdzonych. Rozstrzyga o sprawach często najważniejszych dla tych osób,
u których może to wzbudzać silne emocje. W zasadzie, zawsze z decyzji prokuratora ktoś jest niezadowolony. Częstokroć odnoszą się one do najcenniejszych dóbr człowieka tj. wolności ale i np. zdrowia czy życia albo wkraczają w relacje rodzinne. Publiczne ujawnienie danych odnoszących się do nich, w sytuacji gdy nierzadkie są sytuacje stykania się w ramach czynności służbowych z przedstawicielami świata przestępczego, w tym przestępczości zorganizowanej albo zdesperowanych stron sporów rodzinnych naraża ich, ich rodziny i majątek na realne niebezpieczeństwo.

1. **Brak środków finansowych na wprowadzenie projektowanych rozwiązań i sprzeczność z prawem międzynarodowym.**

Rada Główna ZZPiPP RP nie podziela poglądu autorów projektu, w zakresie oceny skutków regulacji oraz zgodności z prawem międzynarodowym, w tym prawem Unii Europejskiej.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga fakt, iż projektodawca nie przewidział zabezpieczenia finansowego niezbędnego do wprowadzenia projektowanych instrumentów kontrolnych. Wprowadzenie obowiązku publikacji oświadczeń
w Internecie w formie opatrzonej podpisem elektronicznym wymagać będzie istotnych nakładów związanych z potrzebą stworzenia osobnego systemu informatycznego, zapewnienia jego obsługi przez wykwalifikowane i przeszkolone kadry, czy wreszcie objęcia prokuratorów oraz sędziów systemem indywidulanego podpisu elektronicznego. Do obsługi systemu, niezbędne będzie utworzenie nowych stanowisk zarówno w jednostkach organizacyjnych prokuratury jak i sądów, co wygeneruje konieczność poniesienia nieokreślonych przez autorów projektu kosztów. Projekt zatem, co pominięto w ocenie skutków regulacji, doprowadzi do dalszego rozrostu kosztownego aparatu administracyjno – biurokratycznego. Drastyczne zwiększenie ilości oświadczeń majątkowych podlegających analizie spowoduje albo konieczność zatrudnienia setek osób w celu wykonywania tychże analiz albo też fikcyjność tego procesu, ewentualnie spowolnienie działalności jednostek sądów i prokuratur, które zamiast skupiać się na podstawowej działalności zajmą się analizą tysięcy wpływających do nich oświadczeń majątkowych.

Nie można również podzielić poglądów autorów, że projekt jest zgodny z prawem międzynarodowym, w tym prawem Unii Europejskiej. Projektowany regulacje wymagają w szczególności pogłębionej analizy pod kątem zgodności z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r.
w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych
i swobodnego przepływu danych, oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Należy podkreślić, że dane dotyczące dochodów, w szczególności źródeł, wysokości oraz sumy zgromadzonych środków materialnych (pieniężnych i niepieniężnych) oraz odnoszące się do nich szczegółowe dane osobowe podlegają ochronie w świetle art. 8 Konwencji. Z kolei z art. 6 ust. 1 dyrektywy wynika, że ustawodawca winien zapewnić, by dane osobowe, czyli w myśl art. 2 lit. a) wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, były przetwarzane rzetelnie i legalnie, gromadzone do określonych, jednoznacznych i legalnych celów oraz nie były poddawane dalszemu przetwarzaniu w sposób niezgodny z tymi celami, a także prawidłowe, stosowne oraz nienadmierne ilościowo w stosunku do celów, dla których zostały zgromadzone lub dalej przetworzone. W rozumieniu dyrektywy, przetwarzanie danych osobowych polega m.in. na ujawnianiu, rozpowszechnianiu lub udostępnianiu w inny sposób danych osobowych (art. 2 lit. b). W opinii Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP projektowana ustawa, szczególnie w zakresie ujawniania treści oświadczeń majątkowych, stanowi ingerencję w życie prywatne (art. 8 ust. 2 Konwencji). Przypomnieć w tym miejscu należy, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie Amann przeciwko Szwajcarii (Wielka Izba, 27798/95) orzekł, że pojęcie życie prywatne nie może być interpretowane w sposób zawężający oraz że nic nie uzasadnia wyłączenia działalności zawodowej z zakresu pojęcia życie prywatne. W tym stanie rzeczy przedstawienie imiennych danych na temat dochodów i majątku do wiadomości osobom trzecim narusza prawo do poszanowania życia prywatnego zainteresowanych i stanowi nieuprawnioną i nieproporcjonalną ingerencję w rozumieniu art. 8 Konwencji.

1. **Niecelowość objęcia oświadczeniami niektórych kategorii urzędników zatrudnionych w prokuraturach i sądach oraz ławników.**

Za całkowicie bezpodstawne w opinii Rady Głównej uznać należy zamieszczenie
w gronie osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych asystentów prokuratorów i sędziów oraz ławników. Nieprzekonywające jest uzasadnienie Projektu w części dotyczącej dodania przedstawicieli tych grup funkcjonujących
w sądownictwie i prokuraturze do grona osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, w szczególności wobec powszechnie znanego faktu stosunkowo niskich uposażeń wymienionych grup zawodowych. Podkreślić przy tym należy, iż ich przedstawiciele z wyłączeniem ławników nie mają w istocie kompetencji decyzyjnych, czy władczych, a zatem nie należą do osób narażanych na oddziaływanie korupcyjne. Gdyby kierować się zatem logiką projektodawcy, obowiązkiem składania jawnych oświadczeń majątkowych należałoby objąć także pozostałych pracowników pionu administracyjnego zatrudnionych w prokuraturze.

1. **Kary pieniężne wymierzane sędziom i prokuratorom przez Szefa CBA – naruszenie gwarancji niezawisłości oraz niezależności.**

Za szczególnie szkodliwe uznać należy rozwiązanie polegające na przekazywaniu losowo wybranych oświadczeń majątkowych prokuratorów sędziów CBA. W opinii Rady Głównej kontrola oświadczeń majątkowych obu grup zawodowych winna być realizowana wyłączenie przez instytucje skarbowe, co będzie całkowicie wystarczające dla stwierdzenia, czy nie zachodzi podejrzenie pozyskiwania przez prokuratora lub sędziego nielegalnych dochodów. Szkodliwość i niecelowość tego rozwiązania potęguje fakt, iż prokuratorzy nadzorują śledztwa prowadzone przez funkcjonariuszy CBA, a sędziowie w sprawach objętych aktami oskarżenia wydają ostateczne rozstrzygnięcia. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na bliżej niesprecyzowany charakter kar za niezłożenie oświadczenia majątkowego. Zwrot „kara pieniężna” odpowiada karze za wykroczenie skarbowe przewidziane
w Kodeksie karnym skarbowym. Nie wiadomo więc, czy jest to kara za wykroczenie, czy też kara o charakterze administracyjnym. Przede wszystkim jednak w stosunku do sędziów i prokuratorów Szef CBA nie może mieć uprawnień do nakładania jakichkolwiek kar pieniężnych z uwagi na chroniący ich immunitet. Sędziowie
i prokuratorzy za niezłożenie oświadczenia majątkowego odpowiadać mogą wyłącznie przed sądem dyscyplinarnym, a nie jak to proponują autorzy projektowanych zmian - przed szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jeśli zatem przyjąć, iż proponowane rozwiązanie konstytuuje odpowiedzialność administracyjną, to wprowadzenie takiego reżimu stanowi ominięcie szeregu gwarancji prawnych, jakimi obwarowany jest system immunitetów sędziów oraz prokuratorów, rozumianych jako jedna z ustawowych gwarancji niezależności
i niezawisłości.

1. **Wnioski.**

**W ocenie Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, na dalszym etapie prac nad projektem za niezbędne uznać należy wyeliminowanie z jego treści w pierwszej kolejności obowiązku publikowania oświadczeń majątkowych prokuratorów oraz sędziów w Internecie, jako generującego istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa obu grup oraz ich rodzin,
a nadto możliwości karania prokuratorów i sędziów sankcjami pieniężnymi wymierzanymi przez Szefa CBA wobec niezgodności z systemem immunitetów materialnych obejmujących odpowiedzialność za wykroczenia oraz konstytucyjnie
i ustawowo gwarantowanymi zasadami niezawisłości i niezależności. Dodatkowo autorzy propozycji powinni po uzyskaniu stanowisk podmiotów opiniujących zrewidować stawisko w zakresie podmiotów objętych obowiązkowym oświadczeniem majątkowym z uwzględnieniem uwag wskazanych w pkt IV opinii oraz dokonać kompleksowej analizy w sferze skutków regulacji dla budżetu Państwa, a nadto zgodności z normami prawa europejskiego. Dopiero tak przeprowadzone korekty będą uzasadniały skierowanie projektu do prac parlamentarnych.**