

Czy godzi się naruszać prawo do godnego życia

Trzy przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. nr 104, poz. 708; dalej: ustawa) mogą zadecydować o jej losie. Są to art.: 1 ust. 3, 22 oraz 40. Budzi wątpliwość ich zgodność z konstytucją oraz konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja).



(Nie) legalna definicja

Art. 1 ust. 3 to definicja legalna kluczowego pojęcia ustawy - korupcji. Jednocześnie jest to kryterium podejmowania działań przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA). Problem w tym, że treść tej definicji prowadzi do absurdalnych wniosków. Oto korupcja może dotyczyć "jakiegokolwiek osoby" i jest nią "obietnicowanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie... lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy... korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania... w toku działalności gospodarczej". Jako zjawisko korupcyjne będzie więc można traktować wymianę korzyści między przedsiębiorcami, dwiema prywatnymi osobami.

(c) PAWEŁ GAŁKA



Waldemar Gontarski, adiunkt na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa w Warszawie

Brakuje zawężenia definicji korupcji za pomocą przesłanek szkodliwe społecznych odwzajemnień (takich, jakie są w art. 296a § 1 kodeksu karnego) w sektorze prywatnym (przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia).

Przy tak daleko idącej nieprecyzyjności art. 1 ust. 3 w praktyce mogą pojawić się trudności z rozróżnieniem korupcji od zwykłych postanowień umownych, formułowanych w ramach dopuszczalnej cywilnoprawnej swobody zawierania umów (w świetle art. 410 § 2 kodeksu cywilnego nawet korzyść nienależna staje się należna, jeśli czynność zobowiązująca do świadczenia stała się ważna już po spełnieniu świadczenia). W konsekwencji definicja tak szeroka godzi też w konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej. Celem działalności CBA jest ściganie przestępstw, dlatego zasada stosunkowości (gwarantowana przez art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji) wymaga, aby zakres przedmiotowy kompetencji CBS nie wychodził poza ustawową określoność ściganych czynów, sformułowaną w prawie karnym.

Naruszenie tych dwóch norm konstytucyjnych polega na tym, że art. 1 ust. 3 w zw. z ust. 1 art. 1 i art. 2 ustawy oparty jest na założeniu, że ścigane może być coś, co w myśl prawa karnego nie może być w ogóle penalizowane i co nie narusza zakazów prawa cywilnego (mieści się w ramach swobody zawierania umów). Skoro CBA jest powołane do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz do działalności z tym związanej, to definicja korupcji powinna spełniać wymóg ustawowej

określoności czynów zabronionych, które mają być właśnie ścigane przez CBA (art. 42 ust. 1 konstytucji, będący odpowiednikiem jest art. 7 ust. 1 konwencji).

Ustawodawca nie oszczędził nawet intymności

Art. 22 ustawy daje CBA prawo do "zbierania wszelkich danych osobowych". Mogą one być gromadzone bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą, oraz przetwarzane. Nie ma w nim ograniczenia, że CBA zbiera dane osobowe, jeśli są niezbędne do skutecznego prowadzenia konkretnego postępowania, mimo iż taki wymóg wynika z art. 51 ust. 2 konstytucji. W ustawie jest jedynie warunek, że CBA może gromadzić jakiegokolwiek dane osobowe, jeśli mieści się to w jego "właściwości" i jest "uzasadnione charakterem realizowanych zadań". Ujęcie to jest zbyt szerokie i jako takie nadmiernie ingeruje w sferę prywatności oraz w autonomię informacyjną jednostki (art. 47 i art. 51 konstytucji).

CBA dysponuje podstawą prawną do budowania bazy danych o charakterze ogólnym, która będzie obejmowała także informacje potrzebne tylko potencjalnie, niezwiązane z konkretnie prowadzoną sprawą, ale możliwe do wykorzystania w przyszłości w bliżej niesprecyzowanych okolicznościach. Innymi słowy, art. 22 ustawy ogranicza prawo do prywatności bez skonkretyzowania celów tego ograniczenia. Oznacza to wyjście nie tylko poza ramy wymogów ustawowej konieczności i określoności ingerencji władz publicznych (art. 8 ust. 2 konwencji), ale też poza wymóg ograniczania prawa do prywatności jedynie w celach, dla których je wprowadzono (art. 18 konwencji).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, by stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym trzeba, że wskazane środki (czynności operacyjne) o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich celem jest właśnie obronawartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest, by przeszły one test "konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę użytym środkiem (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2005 roku - K 32/04).

Bez sądowej kontroli

Jednocześnie, gdy chodzi o gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych w trybie art. 22, brakuje kontroli sądowej legalności działania CBA. Ustawa nie przewiduje drogi sądowej nawet po umorzeniu postępowania. W ten sposób zainteresowany nie może skorzystać z prawa, jakie gwarantuje mu art. 51 ust. 4 konstytucji (żądanie sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą). W efekcie nie jest możliwa także obiektywna weryfikacja działań CBA.

Tymczasem gdy przepisy ustawy uniemożliwiają zainteresowanemu "dostęp do dotyczących go, zgromadzonych w zasobie archiwalnym... informacji w celu sprostowania czy też usunięcia nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą oraz uniemożliwiają właściwą ochronę sądową, są niezgodne z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 konstytucji - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2005 roku (K 31/04).

Ust. 7 art. 22 wyszczególnia tzw. dane wrażliwe (np. pochodzenie rasowe, poglądy polityczne, wyznanie, dane o stanie zdrowia, nałogach lub życiu seksualnym) jako te, które również mogą się znaleźć w dyspozycji CBA i dopiero w odniesieniu do tych danych istnieje ograniczenie związane z prawomocnym orzeczeniem. Tylko bowiem dane wrażliwe osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa podlegają komisijnemu i protokolarnemu niszczeniu, niezwłocznie po uprawomocnieniu się uniewinniającego orzeczenia.

Według konwencji prawo do życia prywatnego obejmuje "integralność fizyczną i psychiczną osoby ludzkiej" - orzeczenie Trybunału Praw Człowieka z 26 marca 1985 roku (sprawa X. i Y. v. Holandia). Przy czym życie seksualne jest "najbardziej intymnym elementem życia prywatnego" (orzeczenie z 22 października 1981 roku, sprawa Dudgeon v. Wielka Brytania).

Na gruncie konstytucyjnym daleko idąca ochrona intymności znajduje uzasadnienie nie tylko w art. 31 ust. 3 (intymność jako istota prywatności), ale także w art. 30 (niezbywalność godności człowieka). Ust. 7 art. 22 ustawy nie jest zgodny z tymi gwarancjami.

Funkcjonariusze publiczni podejrzani z założenia

Art. 40 ustawy dotyczy kontroli osób pełniących funkcje publiczne i stanowi podstawę prawną do dokonywania "ogłędzin" przy ustalaniu stanu majątkowego, tzn. do ingerencji w prywatność - ale też bez zachowania wymogu konieczności (art. 31 ust. 3 konstytucji). W efekcie są oni podejrzani z założenia, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji).

Dochodzi tu więc do ingerencji w prawo do prywatności, które (art. 233 ust. 1 konstytucji) jest "nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności" - wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sprawa K 41/02). Konwencja nie wyłącza spod ochrony prawnej funkcjonariuszy publicznych, co potwierdza decyzja Komisji z 4 marca 1988 roku (sprawa A. O. v. Holandia): "status funkcjonariusza państwowego nie pozbawia ochrony wynikającej z art. 8 konwencji".

Reasumując: wchodząca w życie 24 lipca ustawa o CBA, zamiast służyć walce z plagą korupcji, może być - z powodu trzech przepisów głęboko ingerujących w podstawowe prawa człowieka - zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Można temu zapobiec przez rychłą jej nowelizację.

Waldemar Gontarski, adiunkt na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa w Warszawie