

Wstęp

MODEL REGULACJI JAWNOŚCI I JEJ OGRANICZEŃ UJĘCIE SYNTETYCZNE

Konsorcjum, którego liderem jest Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, a członkami Uniwersytet Wrocławski, Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne i Wydawnictwo C.H. Beck, zrealizowało w okresie od 9.5.2013 r. do 8.7.2016 r. badania naukowe w ramach umowy z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju DOBR/0075/R/ID2/2013/03. Projekt badawczo-rozwojowy „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”, miał na celu diagnozę dostępu do informacji i jego uwarunkowań oraz przedstawienie kompleksowej koncepcji zwiększenia skuteczności regulacji prawnej przetwarzania danych chronionych przed ujawnieniem.

Niniejsza publikacja, stanowiąca Tom XII monografii „Jawność i jej ograniczenia”, zawiera syntetyczne podsumowanie wyników badań, zorientowane głównie na ich wykorzystanie w procesach legislacyjnych, dając „mapę drogową” zmian.

Interdyscyplinarne wsparcie teoretyczne władz publicznych w tych procesach, zwiększa szanse skutecznego eliminowania stwierdzonych dysfunkcji i zapewnienia bardziej skutecznej, uporządkowanej regulacji informatyzacji.

Jak wskazują przeprowadzone badania dominującą cechą regulacji jawności rozumianej jako stan faktyczny (dostępność informacji od pełnej do zablokowanej) jest rozproszenie w zbyt wielu – z punktu widzenia poprawnej legislacji – aktach ustawowych.

Zestawienie przepisów dotyczących jawności i jej ograniczeń umożliwiło zdiagnozowanie punktów zapalnych, wymagających zmian z wykorzystaniem strategii natychmiastowej: dostosowywania przepisów w czasie rzeczywistym do zmian w otoczeniu.

Na podstawie uzyskanych wyników proponowane są szybkie punktowe zmiany odnoszące się w badanym zakresie do głównych hamulców sprawnego zarządzania państwem. Sześć głównych postulatów, to:

1. Wprowadzenie testu ważenia i testu szkody w udostępnianiu informacji publicznej oraz innych, zgodnych ze standardami europejskimi rozwiązań, pozwalających na godzenie wymogów jawności i efektywności administrowania.

2. Dostosowanie umocowanych w ponad stu ustawach ograniczeń jawności do wypracowanego na podstawie analizy orzecznictwa modelu, poprzez deregulację i nowelizację, w celu ułatwienia rozpoznania i zachowania tajemnic prawnie chronionych.

3. Wzmocnienie instrumentów koordynacji w zakresie cyfryzacji i komunikacji elektronicznej, m.in. poprzez zastąpienie opiniowania obowiązkiem uzgadniania z or-

ganem właściwym w sprawach informatyzacji, w celu zmniejszenia barier resortowych w zakresie infrastruktury informacyjnej (charakterystycznej „silosowości” polskiej administracji).

4. Skorygowanie zakresów zadań i odpowiadających im kompetencji organów centralnych odnoszących się do infrastruktury informacyjnej, m.in. poprzez nowelizację ustaw: o działach administracji rządowej, o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, o infrastrukturze informacji przestrzennej, w celu ułatwienia współdziałania i wyeliminowania konfliktów kompetencyjnych.

5. Modyfikacja zasad dostępu i ponownego wykorzystywania rejestrów publicznych poprzez wprowadzenie dodatkowych przepisów, w celu ochrony interesu publicznego i podmiotów danych.

6. Skorelowanie obowiązków odnoszących się do infrastruktury informacyjnej z odpowiedzialnością za tworzenie i utrzymanie systemów teleinformatycznych i rejestrów (baz danych), m.in. poprzez nowelizację ustawy o informatyzacji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa sieci i informacji.

Postulaty te zostały w poszczególnych tomach starannie udokumentowane i odniesione do standardów międzynarodowych i europejskich a także do ustrojowych, materialnoprawnych i proceduralnych zasad prawa publicznego. Ważną rolę odegrało w tym podsumowanie stanu orzecznictwa od lat wskazującego pośrednio i bezpośrednio dysfunkcje regulacji.

W wyniku prac postulowane są także gruntowne zmiany modelu regulacji informacji i informatyzacji, które – jak wskazano szerzej w pierwszym tomie tej monografii – obejmują trzy filary:

A. Pogłębienie podstaw aksjologicznych, w tym nadanie charakteru normatywnego celom poszczególnych aktów.

B. Restrukturyzację materii ustawowej, w tym weryfikację granic z *soft law* i normalizacją oraz zwiększanie stabilności ustaw poprzez lokowanie elementów zmiennych w aktach wykonawczych.

C. Konsolidację prawa informatycznego.

Dopiero wzmocnienie tych trzech filarów umożliwi w naszym przekonaniu stabilizację regulacji, która pozwoli amortyzować nieuchronne, gwałtowne zmiany technologiczne w badanym obszarze związane z przetwarzaniem w Chmurach, metodami *Big data* i Internetem rzeczy.

Rozproszenie regulacji odnoszącej się do informacji i informatyzacji jest w pewnym stopniu nieuniknione, ale obecnie jest ono nadmierne, niekorzystne dla: ochrony wartości podstawowych, skuteczności prawa, funkcjonowania administracji i wymiaru sprawiedliwości a także wypełniania zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Występuje przy tym separacja norm projawnościowych od ograniczających jawność oraz deficyt systemowych mechanizmów rozstrzygania kolizji wartości, których urzeczywistnianie warunkuje stopień jawności.

Szybkie zmiany przepisów i równoległe przystąpienie do prac nad głębszą, kompleksową reformą, są niezbędne, aby państwo i jego administracja mogły sprostać trud-

nym wyzwaniom współczesności. Nowe metody i techniki przetwarzania danych, determinujące rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki informacyjnej niosą szanse, których wykorzystanie prawo powinno umożliwiać i zagrożenia, które prawo powinno redukować w ramach spójnego modelu regulacji informacji i informatyzacji.

Tomasz Bąkowski