

Warszawa, dnia 27 października 2017 r.

## **STANOWISKO FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O JAWNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W ASPEKTCIE DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ**

Projekt ustawy uchyla ustawę z 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, której przepisy rzeczywiście są nie zapewniają skutecznej kontroli działalności lobbingsowej. Jednakże przedstawiony projekt w dużym stopniu kopiuje dotychczasowe przepisy. Nie tylko nie rozwiązuje problemów nietransparentnego wpływania na procesy decyzyjne, na co od lat zwraca uwagę Fundacja Batorego i działające przy niej Obywatelskie Forum Legislacji ([http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)), ale tworzy też nowe. Najważniejsze problemy planowanej ustawy to:

1. Rozszerzenie niejasnej definicji lobbingu, która pozwala na dowolną interpretację. Zgodnie nią za lobbings uznana może być każda wypowiedź pisemna czy ustna na temat jakiegokolwiek planowanej decyzji publicznej (nie tylko na temat projektu aktu prawnego). Według tej definicji lobbingsiem będzie „każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej, zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku” (art. 2 ust. 1 pkt. 5 projektu). To nieuzasadnione i nieracjonalne rozszerzenie pojęcia lobbingu rodzi obawy, że projektodawcy pod pretekstem kontrolowania działalności lobbingsowej dążą do ograniczania podstawowych praw obywatelskich, takich jak wolność wypowiedzi i prawo petycji.
2. Wprowadzenie nieprecyzyjnie sformułowanego wymogu przedkładania przez osoby fizyczne i osoby prawne zainteresowane przygotowanymi przez władze rozstrzygnięciami (niekoniecznie o charakterze legislacyjnym) zgłoszenia o podjęciu działalności lobbingsowej (art. 29 ust. 1 projektu). Wziąwszy pod uwagę sformułowaną w ustawie definicję lobbingu oznacza to, że organizacje społeczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, dziennikarze czy ktokolwiek, kto publicznie zechce wypowiadać się na temat projektu decyzji przygotowywanej przez organa władzy publicznej będzie zobowiązany do przesłania takiego zgłoszenia.
3. Do zgłoszenia zamiaru „podjęcia działalności lobbingsowej” dołączyć trzeba będzie w przypadku organizacji społecznych: stowarzyszeń, fundacji, organizacji pracodawców czy związków zawodowych wykaz wszystkich źródeł finansowania z ostatnich 12 miesięcy, z których organizacja otrzymywała wsparcie, w kwocie wyższej niż minimalne miesięczne wynagrodzenie (aktualnie ok. 2 tys. zł) wraz z podaniem nazwy i nr NIP osoby prawnej finansującej organizację lub nazwiska darczyńcy. Osoby fizyczne natomiast będą zobowiązane dołączając do zgłoszenia informację o wszystkich źródłach dochodu z okresu 2 poprzednich lat.

Podmioty, które nie podadzą wymaganych informacji, pozbawione będą prawa do przedstawienia stanowiska. Pomyłka lub podanie nieaktualnych lub niepełnych danych zagrożone

będzie sankcją pozbawienia wolności. Jednocześnie, przepisy te nie mają zastosowania do przedsiębiorstw, których przedstawiciele nie będą zobowiązani do zgłaszania tych informacji.

Taki kształt przepisów tworzy nierówność podmiotów i rodzi uzasadnione obawy, że nie tyle chodzi o zwiększenie jawności lobbingu, co o ograniczenie możliwości zgłaszania opinii i stanowisk organizacjom społecznym i obywatelom. Rozwiązanie te skutkować mogą również wyeliminowaniem z tego grona tych, którzy otrzymują dotacje od podmiotów zagranicznych (które nie posługują się numerami NIP), w tym z instytucji unijnych.

Ustawa, jeśli wejdzie w życie, będzie zatem skutecznie zniechęcać obywateli i organizacje społeczne do uczestnictwa w tworzeniu prawa i podejmowaniu innych decyzji publicznych. Nałożone przez nią wymogi, w szczególności w odniesieniu do osób fizycznych i indywidualnych darczyńców organizacji społecznych, stoją w sprzeczności z prawem do prywatności (art. 47 i 51 Konstytucji RP). Projektowane przepisy, pod pretekstem kontrolowania działalności lobbingsowej, mogą posłużyć ograniczeniu swobody wypowiedzi i prawa do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych wynikających z art. 4 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszać zasady dialogu społecznego wynikające z preambuły i art. 20 ustawy zasadniczej.

4. Zawodowa działalność lobbingsowa zdefiniowana w art. 2 ust. 1 pkt. 6 oraz art. 32 ust. 1 projektu pozostaje zawężona wyłącznie do aktywności wykonywanych na rzecz osób trzecich „przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”. Na tak zdefiniowanych zawodowych lobbystów zostaje nałożony obowiązek rejestracji i systematycznej sprawozdawczości. Osoby fizyczne będące lobbystami zostają zmuszone do upublicznienia swojego numeru PESEL, a więc wrażliwych danych osobowych, nawet jeśli by zajmowali się zawodową działalnością lobbingsową jednorazowo czy epizodycznie, co jest znaczącym naruszeniem ich prawa do prywatności.

Jednocześnie zawodowi lobbyści nie uzyskują żadnych specjalnych uprawnień czy zachęt do działania w sposób opisany w ustawie. Kryterium wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na podstawie umowy cywilnoprawnej łatwo ominąć realizując dokładnie te same działania korzystając z innej formuły prawnej. Zatem, tak samo jak w dzisiejszym stanie prawnym, kontrola nad tak zdefiniowaną działalnością lobbingsową będzie iluzoryczna.

5. Projekt przewiduje automatyczne przeniesienie wymogów dotyczących działalności lobbingsowej przygotowanych dla instytucji rządowych na samorządy. Projektodawcy w przygotowywanych przepisach nie uwzględnili specyfiki władz samorządowych i procesu decyzyjnego na poziomie lokalnym. Nowa regulacja tworzy pozory kontroli działalności lobbingsowej na poziomie samorządów, generując przy tym niepotrzebne koszty i biurokratyczne obciążenia dla lokalnych władz.
6. Proponowane przepisy, podobnie jak te dziś obowiązujące, w żaden sposób nie regulują działalności lobbingsowej w stosunku do innych organów państwa mających inicjatywę legislacyjną lub podejmujących inne istotne decyzje publiczne takich jak Prezydent RP, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Trybunał Konstytucyjny lub Narodowy Bank Polski.

## **Rekomendacje**

Fundacja Batorego od lat postuluje właściwe uregulowanie działalności lobbingowej. Jednakże proponowane przez nas zmiany wskazywały zawsze na konieczność zwiększenia otwartości i przejrzystości lobbingu, a nie – jak czyni to projekt ustawy – ograniczenia go restrykcjami i karami.

Przepisy dotyczące lobbingu powinny podążać śladem przyjętych w marcu 2017 r. i konsultowanych m.in. przez Fundację rekomendacji Rady Europy CM/Rec(2017)2 (<https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>). Nacisk powinien zostać położony na stworzenie prostego, łatwego w obsłudze i dostępnego rejestru lobbystów (np. wzorem rejestru Komisji Europejskiej). Przepisy regulujące przejrzystość lobbingu powinny dotyczyć w szczególności organów państwowych mających prawo do inicjatywy ustawodawczej lub podejmowania kluczowych decyzji publicznych. Ewentualne uregulowanie lobbingu na szczeblu samorządowym wymaga stworzenia odrębnych regulacji uwzględniających specyfikę samorządowego procesu decyzyjnego. Obowiązki sprawozdawcze, dotyczące zarówno lobbystów, jak i decydentów, powinny dawać możliwość uzyskania podstawowej wiedzy o skali i charakterze działalności lobbingowej, nie powinny jednak generować zbędnych biurokratycznych obciążeń i kosztów. Regulacje powinny motywować zarówno instytucje publiczne jak lobbystów do zaangażowania w działania edukacyjne promujące kodeksy i standardy etyczne. Niedopuszczalne jest, by w ramach dążenia do jawności, pod pozorem kontrolowania działań lobbingowych ograniczać prawa obywatelskie, w szczególności prawo do prywatności, prawo do wolności wypowiedzi i prawo do petycji.

#### **Więcej o uregulowaniach dotyczących lobbingu w naszych publikacjach:**

- Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej (2015), [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Lobbying\\_Raport.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Lobbying_Raport.pdf)
- Opinia prawna na temat ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa i jej wpływu na sytuację organizacji pozarządowych autorstwa dr hab. Marka Zubika (2006) [http://www.batory.org.pl/doc/mzubik\\_opinia.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf)