

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa, 3 listopada 2017 r.

ul. Sapieżyńska 10A
00-215 Warszawa
batory@batory.org.pl

Sz. P. Mariusz Kamiński
Minister - Członek Rady Ministrów
Koordynator Służb Specjalnych
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Opinia Fundacji im. Stefana Batorego

do projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 roku

Ogólne uwagi do całości projektu oraz trybu prac legislacyjnych

1. Z uwagi na organizację prac legislacyjnych nad opiniowanym projektem niniejsze stanowisko nie może być kompletne i odnosi się jedynie do wybranych jego elementów .

Informacja o tym, że projekt będzie przedmiotem pojawiła się 23 października br.. Sam projekt został opublikowany 24 października br.. Natomiast datę na sformułowanie stanowisk projektodawcy wyznaczyli na 3 listopada br. Zatem wszyscy zainteresowani mieli do dyspozycji zaledwie 7 dni na zapoznanie się z wielostronicowym, skomplikowanym aktem prawnym, uchylającym trzy obowiązujące ustawy.

Trzeba nadto podkreślić, że choć prace nad projektem trwały już od dłuższego czasu, były one niejawnie, a informacja o nim nie znalazła się w wykazie prac legislacyjnych. **Mimo że materia ustawy dotyczy tak istotnej kwestii, jaką jest jawność w życiu publicznym, projektodawcy nie zdecydowali się skorzystać § 25 Uchwały Rady Ministrów – Regulamin Prac Rady Ministrów i zamieścić informacji o rozpoczęciu prac w odpowiednim wykazie. Projektodawcy nie skorzystali także z możliwości rozpoczęcia prac od przygotowania i upublicznienia projektu założeń do projektu ustawy – ze szkodą dla samej jawności życia publicznego i jakości przedstawionego projektu.**

Mimo wielokrotnych zapytań w trybie dostępu do informacji publicznej, kierowanych do urzędu Ministra Koordynatora Służb Specjalnych przez Fundację oraz inne organizacje obywatelskie, o udzielenie informacji na temat toczących się prac nad projektem nie udało wcześniej uzyskać żadnej wiedzy, która ułatwiłaby odniesienie się do niniejszego przedłożenia.

2. **Sprzeciw musi także budzić sposób organizacji tzw. „konsultacji publicznych”.** Jak wspomniano, zainteresowane podmioty otrzymały zaledwie 7 dni roboczych na zapoznanie się z projektem i odniesienie się do jego treści – pomiędzy weekendem a świętem Wszystkich Świętych. Czas na złożenie uwag ustalono na 3 listopada br., tj. piątek. A już 6 listopada br. (poniedziałek) projektodawcy zarządzili konferencję „podsumowującą proces konsultacji”. Trudno uznać taki tryb za wyraz poważnego potraktowania partnerów społecznych, choćby z tego względu, że nie sposób sobie wyobrazić, że projektodawcy będą w stanie merytorycznie odnieść się przez weekend do przedstawionych w procesie konsultacji uwag.
3. **Martwi również zdawkowa Ocena Skutków Regulacji (tzw. OSR).** Już choćby samo stwierdzenie zawarte w tym dokumencie o tym, że „wejście w życie projektowanej regulacji nie powinno spowodować istotnych skutków dla budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, w kontekście planowanego, ogromnego zwiększenia liczby podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych wydaje się nieprofesjonalne. Obciążenia związane z nową procedurą składania oświadczeń, ich liczbą i kontrolą prawdziwości zawartych w nich danych, czy zaostrzeniem odpowiedzialności za złożenie oświadczeń niepełnych lub zawierających nieprawdziwe informacje spowoduje nie tylko wzrost obciążeń dla podmiotów gromadzących, analizujących i kontrolujących oświadczenia, ale także dla organów ścigania i sądów, które będą musiały zająć się zwiększoną liczbą spraw o składanie fałszywych zeznań.

4. **Wątpliwości budzi również pomysł zastąpieni jednym aktem prawnym regulacji, które jedynie ogólnie wiążą się z problematyką jawności życia publicznego.** W efekcie projekcie ustawy wymieszane są nie przystające do siebie materie, jak przepisy o dostępie do informacji publicznej, które bliższe jest regulacjom z zakresu ochrony praw i wolności jednostki, przepisy dotyczące konfliktu interesów bliższe regulacjom administracyjnym i fragmentaryczne przepisy o ochronie sygnalistów, które jedynie z nazwy realizują koncepcję ochrony osób zgłaszających nadużycia w miejscu pracy, de facto bliższe są rozwiązaniom właściwym prawu karnemu.

Problemy podnoszone przez projektodawców, często słusznie, jak niedowład systemu oświadczeń majątkowych, martwe przepisy dotyczące lobbingu, czy brak ochrony sygnalistów domagają się interwencji. Niestety jednak, propozycje przedstawione przez projektodawców tych problemów nie rozwiązują lub robią to wycinkowo a niekiedy wręcz pogarszają istniejące rozwiązania lub tworzą nowe problemy, o czym piszemy w dalszej części opinii.

Stąd też przedstawiając niniejszą opinię apelujemy o rezygnację z pośpiesznych prac legislacyjnych. i podjęcie prawdziwego dialogu z zainteresowanymi organizacjami, obywatelami i ekspertami oraz transparentne i otwarte na głos obywateli prace nad przygotowaniem zmian prawnych istotnych dla jakości życia publicznego.

1. Uwagi do rozdziału 4 – Zasady jawności w procesie stanowienia prawa

Fundacja Batorego od 2008 roku systematycznie zajmuje się problemami przejrzystości procesu stanowienia prawa. Prowadzimy w tym zakresie badania i przedstawiamy rekomendacje. Od 2009 r. przy Fundacji działa Obywatelskie Forum Legislacji grupujące ekspertów, akademików, aktywistów, lobbystów, którzy monitorują jakość procesu legislacyjnego i namawiają ten i poprzednie rządy do podniesienia standardów stanowienia prawa.

Proponowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przepisy dotyczące jawności w procesie stanowienia prawa nie rozwiązują istniejących problemów, czyli:

- Nieprzejrzystych, uznaniowych zasad uczestnictwa obywateli w pracach legislacyjnych.
- Unikania konsultacji publicznych lub organizowania ich w sposób uniemożliwiający obywatelom udział i zgłaszanie uwag.
- Omijania wymogu konsultacji publicznych i przygotowywania Ocen Skutków Regulacji poprzez zgłaszanie rządowych projektów ustaw jako projektów poselskich. Jednocześnie zawarte w projekcie „ustawy o jawności” przepisy w żaden sposób nie poprawiają jakości poselskich projektów ustaw i nie zwiększają otwartości i przejrzystości prac nad tymi przedłożeńiami.
- Nieumieszczania informacji o planowanych projektach aktów prawnych i innych rozstrzygnięć (strategii, programów, etc.) w wykazach prac legislacyjnych.
- Niskiej jakości Oceny Skutków Regulacji i nietransparentnej dokumentacji procesu legislacyjnego.

W projekcie pojawiają się nowe, złe rozwiązania. Proponuje się przede wszystkim przeniesienie instytucji wykazów prac legislacyjnych, o których już wiemy, że nie funkcjonują dobrze na poziomie rządowym do samorządów. Tymczasem, sposób stanowienia prawa lokalnego, proces uchwałodawczy (w szczególności na poziomie gmin) ma zupełnie inną logikę od ustawowego, rządowego procesu legislacyjnego. Projekty uchwał powstają w związku z konkretnymi potrzebami wspólnoty samorządowej lub najczęściej wynikają wprost z uchwał budżetowych lub innych lokalnych programów lub planów. Wprowadzenie wymogu przygotowywania planów legislacyjnych na poziomie lokalnym to tworzenie sztucznej rzeczywistości i piętrzenie zbędnej biurokracji, szczególnie, że nie ma żadnych ustawowych przepisów wyznaczających tryb i standardy stanowienia prawa lokalnego. Zmuszanie samorządów do przygotowywania lokalnych planów legislacyjnych nie uczyni stanowienia prawa miejscowego bardziej przejrzystym i otwartym, a jedynie skomplikuje cały proces, zbiurokratyzuje go i uczyni bardziej kosztownym.

Rekomendacje:

Problemy związane z niewystarczającą transparentnością procesu stanowienia prawa, na które próbują odpowiedzieć projektodawcy należy rozwiązać poprzez przyjęcie odrębnej „ustawy o stanowieniu prawa”, co od 2011 r. proponowało działające przy Fundacji Batorego Obywatelskie Forum Legislacji.

Ustawa ta powinna precyzyjnie określać procedurę tworzenia projektów aktów prawnych: od założeń, przez uzgodnienia międzyresortowe po pisanie tekstu ustawy przez jeden ośrodek rządowy - Rządowe Centrum Legislacji i rzetelne przygotowywanie Ocen Skutków Regulacji. Powinna wzmacniać kontrolę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nad procesem powstawania projektów, ustanawiać standardy dokumentowania i upubliczniania zmian projektów w trakcie prac legislacyjnych zarówno w rządzie, jak i w parlamencie. Powinna określać jasne zasady prowadzenia obligatoryjnych konsultacji publicznych projektów aktów prawnych i ograniczać obchodzenie wymogu konsultacji przez zgłaszanie projektów rządowych jako projektów poselskich.

W zakresie przejrzystości procesu stanowienia prawa miejscowego stajemy na stanowisku, że kluczem jest uregulowanie i wzmocnienie lokalnych konsultacji publicznych oraz wzmocnienie pozycji rad i sejmików samorządowych, np. poprzez wprowadzenie instytucji „lokalnej interpelacji”, czy odrębnego budżetu organów samorządowych na obsługę prawną i ekspercką. W tym zakresie, wspólnie z innymi organizacjami proponowaliśmy rozwiązania już w 2015 r. , w ramach inicjatywy „Koalicja Obywatele w Samorządzie” (http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Listy_postulatow.pdf).

Szczegółowe analizy i rekomendacje dotyczące powyższych zagadnień znaleźć można w naszych opracowaniach

- Rządowy proces legislacyjny – <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Rzadowy%20proces%20legislacyjny.pdf>
- Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw - http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf

- Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa” - http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf

1.1. Uwagi szczegółowe:

1.1.1. **Art. 25 – Wykazy prac legislacyjnych** Wprowadzenie nakazu prowadzenia wykazów prac legislacyjnych co do zasady jest dobre. Zmusza decydentów do planowania działań, a obywatelom daje możliwość śledzenia prac legislacyjnych i przygotowania się do ewentualnego udziału w nich. **Jednak problem z funkcjonowaniem tego rozwiązania polega na tym, że w praktyce jest omijane.** Wiadomo to z analizy istniejących przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 2005 r., która zawiera podobne rozwiązania. W projektowanych przepisach brak propozycji w jaki sposób zniwelować problem omijania obowiązku umieszczania projektów aktów prawnych, czy w ogóle omijania „ścieżki rządowej” poprzez kierowanie projektów rządowych wprost do sejmiku i przedkładaniu ich jako projekty poselskie.

Ten wadliwy mechanizm wykazów prac legislacyjnych jest przenoszony na poziom samorządowy (art. 25 ust. 1 pkt. 4). Jednocześnie z niezrozumiałych względów obowiązek przygotowywania wykazów ma dotyczyć wyłącznie organów stanowiących samorządu, podczas gdy w większości przypadków, tak samo jak na poziomie rządowym, inicjującym proces uchwałodawczy jest organ wykonawczy samorządu, który przygotowuje projekty uchwał i przedkłada je sejmikowi lub radzie (czasami jest to wręcz wyłączna kompetencja organu wykonawczego, jak w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego).

Nowe propozycje rozszerzają też obowiązek prowadzenia wykazów prac legislacyjnych na urzędy Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Projektodawcy nie wzięli jednak pod uwagę faktu, że oba urzędy nie inicjują własnych prac legislacyjnych. Nie mają także wiedzy o inicjatywach klubów parlamentarnych, grup posłów, czy komisji, dopóki te nie zostaną przesłane. Chybiony jest także wymóg przedstawiania przez Marszałków projektów założeń i założeń do projektów aktów prawnych, bowiem w parlamentarnym procesie legislacyjnym te rozwiązania w ogóle nie istnieją.

Przepisy dotyczące rządowych wykazów prac legislacyjnych należałoby przemyśleć i wzmocnić przepisami, które uniemożliwiłyby jej omijanie. W proponowanej postaci instytucja wykazów nie powinna być przenoszona na poziom samorządowy, ponieważ można oczekiwać, że tak jak na poziomie rządowym, będzie ona omijana. Jednocześnie ewentualne zastosowanie wykazów na poziomie samorządowym powinno uwzględniać specyfikę lokalnego procesu uchwałodawczego i w szczególności obejmować organy wykonawcze samorządu. Jawność procesu uchwałodawczego można także zapewnić w inny sposób niż tworzenie obowiązku publikowania wykazów, np. rozszerzając i regulując instytucję lokalnych konsultacji publicznych.

Wykaz prac legislacyjny nie mieści się także w obecnie obowiązujących ramach parlamentarnego procesu legislacyjnego. Większą jawność procesu legislacyjnego na tym etapie mogłoby zapewnić uregulowanie konsultacji publicznych w parlamencie. Takie

zmiany wydają się jednak wykraczać poza materię tego projektu z i mogą zajść wyłącznie w drodze decyzji większości parlamentarnej oraz zmiany regulaminów obu izb. Dążąc zatem do zwiększenia transparentności parlamentarnego procesu legislacyjnego raczej należałoby się skoncentrować na zmianach regulaminów Sejmu i Senatu, które ustanawiałyby standardy przejrzystości obejmujące:

- zasady czytelnego wskazywania uczestników konsultacji,
- sposoby i formy przeprowadzenia konsultacji, w tym sposobów przedstawiania opinii przez uczestników konsultacji,
- określenie minimalnego czasu wymaganego na przedstawienie opinii przez uczestników konsultacji,
- ustanowienie wymogu przygotowania dokumentu prezentującego otrzymane w ramach konsultacji opinie wraz z odniesieniem się do nich inicjatorów projektu,
- określenie sposobów dokumentowania i pełnego upubliczniania procesu konsultacji.

Petycję w tej sprawie do Marszałka Sejmu RP skierowało 16 października 2016 r. działające przy Fundacji Obywatelskie Forum Legislacji. Dotychczas jednak Sejm nie zdecydował się na zmianę swojego regulaminu.

1.1.2. **Art. 27 – konsultacje publiczne.** Przepisy projektu do pewnego stopnia powtarzają w tym zakresie treść uchwały Rady Ministrów – Regulamin Pracy Rady Ministrów. Uchwała jednak określa minimalny 14-dniowy termin konsultacji, który jedynie w wyjątkowych okolicznościach może zostać skrócony. Tymczasem proponowane przepisy nie ustanawiają żadnej normy, pozostawiając to uznaniowej decyzji organu prowadzącego dany projekt. W efekcie mamy do czynienia z obniżeniem standardów konsultacji publicznych, zawężeniem praw udziału obywateli w procesie legislacyjnym, a co za tym idzie także zmniejszeniem jego jawności. Nie jest przy tym jasne jakie będą relacje między przepisami Regulaminu prac Rady Ministrów w zakresie organizacji i prowadzenia konsultacji publicznych a przepisami projektowanej ustawy, jeśli zostanie uchwalona. Niezależnie od tego obecny kierunek prac stanowi zaprzeczenie celu przyświecającego projektodawcom.

1.1.3. **Art. 28 – udostępnianie dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego.** Przepisy projektu, podobnie jak w przypadku konsultacji publicznych, zmierzają do obniżenia standardu jawności. Obecnie obowiązujący Regulamin prac Rady Ministrów przewiduje obowiązek publikacji projektów oraz wszystkich dokumentów dotyczących prac nad danym projektem w serwisie legislacja.gov.pl. Regulamin stanowi również, że powinny one być publikowane z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych. Ponadto, obowiązująca ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa przewiduje, że z chwilą udostępnienia projektu aktu prawnego w Biuletynie Informacji Publicznej upublicznieniu „podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem”.

Tymczasem, projektowana ustawa ogranicza katalog dokumentów wyłącznie do tych sporządzanych przez organy władzy. Nie będą udostępniane opinii obywateli, organizacji społecznych, związków zawodowych, czy ekspertów. Nie wskazuje się też terminu ich ujawnienia publikacji, i co gorsza, ograniczono dokumenty, które będą opublikowane tylko do samych projektów i dokumentów urzędowych, czyli takich które napiszą urzędnicy.

Dążąc do zwiększenia jawności procesu stanowienia prawa powinno się raczej rozszerzyć istniejące już standardy lub co najmniej utrzymać je. Niestety proponowane zmiany idą w odwrotnym kierunku.

2. Uwagi do Rozdziału 5 – Zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych oraz Rozdziału 6 – Zasady wykonywania i kontroli lobbingu zawodowego.

Projekt w kształcie proponowanym przez Kancelarię RM pod pretekstem kontrolowania lobbingu ogranicza obywatelom i organizacjom społecznym możliwość zgłaszania opinii w procesie stanowienia prawa oraz narusza prawo do prywatności, prawo do swobody wypowiedzi i prawo do petycji. Projekt ustawy uchyla ustawę z 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, której przepisy rzeczywiście nie zapewniają skutecznej kontroli działalności lobbingowej. Jednocześnie w dużym stopniu kopiuje dotychczasowe przepisy. Przez co 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, ale tworzy nowe.

Najważniejsze problemy planowanej ustawy to:

- Nieuzasadnione i nieracjonalne rozszerzenie pojęcia lobbingu.
- Wprowadzenie nieprecyzyjnie sformułowanego wymogu przedkładania przez osoby fizyczne i osoby prawne zainteresowane przygotowanymi przez władze rozstrzygnięciami zgłoszenia o podjęciu działalności lobbingowej.
- Zbyt wąska, oparta na niewłaściwych kryteriach definicja zawodowej działalności lobbingowej.
- Automatyczne przeniesienie wadliwych wymogów dotyczących działalności lobbingowej przygotowanych dla instytucji rządowych na samorządy.
- Brak właściwych regulacji działalności lobbingowej adresowanej do innych niż rząd i samorząd organów państwa.

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 dostępie 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.

Szczegółowe analizy i rekomendacje dotyczące powyższych zagadnień znaleźć można w naszych opracowaniach:

- Czy możliwy jest przejrzysty lobbing? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej (2015) - http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Lobbing_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

2.1. Uwagi szczegółowe:

2.1.1. **Art. 2 ust. 1 pkt. 5 – zaproponowana definicja lobbingu w sposób nieracjonalny rozszerza to pojęcie.** Tworzy się przez to pole do arbitralnego stosowania ograniczeń przewidzianych w rozdziale 5 projektu i pod pretekstem kontrolowania działalności lobbingowej ograniczania podstawowych praw obywatelskich, takich jak wolność poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) i prawo do składania petycji wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji RP).

2.1.2. **Art. 2 ust. 1 pkt. 6 oraz art. 32 ust. 1 – definicja lobbingu zawodowego zostaje zbyt zawężona** - wyłącznie do aktywności wykonywanych na rzecz osób trzecich „przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”. Jest to definicja ułomna, uniemożliwiająca prawidłowe rozróżnienie lobbingu zawodowego od lobbingu „amatorskiego” opisanego w art. 2 ust. 1 pkt. 5 projektu. Przez to kontrolowanie działalności lobbingowej, która będzie mieć wszelkie cechy profesjonalizmu, wykonywanej (np. w innej formie prawnej niż umowa cywilnoprawna) staje się co najmniej utrudnione, jeśli nie niemożliwe.

Zastrzeżenia budzi także redakcja przepisów, która może rodzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Projekt zawiera bowiem de facto dwie definicje zawodowej działalności

lobbingowej – inną w art. 2 ust. 1 pkt. 6 i inną w art. 32 ust. 1. Definicja powinna być jedna.

2.1.3. Art. 29 ust. 1 w powiązaniu z art. 29 ust. 5 – przepis nakłada obowiązek zgłoszenia jakiegokolwiek działalności lobbingowej w stosunku do de facto jakiegokolwiek zamiaru decyzji publicznej (nie tylko projektu aktu prawnego).

Zważywszy na proponowaną definicję lobbingu, która jak wspomniano, jest irracjonalnie szeroka i otwierająca możliwości arbitralnego decydowania co jest, a co nie jest lobbingiem, tak skonstruowany wymóg zgłaszania działalności lobbingowej może prowadzić do reglamentowania prawa do wolności poglądów, składania wniosków, skarg i petycji oraz innych swobód obywatelskich.

Z niezrozumiałych względów, w przypadku działalności lobbingowej, której obiektem jest „projekt uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”, zgłoszenia dokonuje jedynie zawodowy lobbysta (art. 29 ust. 2). Przy tej okazji warto również zadać pytanie, skoro projektodawcy dążą do kontroli lobbingu także na poziomie samorządowym, dlaczego zakładają, że jego przedmiotem mogą być wyłącznie organy stanowiące samorządu i tylko projekty uchwał tych organów. Już choćby przez sam fakt, że gros projektów uchwał samorządowych nie jest dziełem organów stanowiących, a organów wykonawczych, taka konstrukcja nie spełni zakładanych celów.

Od stowarzyszeń, fundacji, organizacji pracodawców i związków zawodowych (a więc od organizacji społecznych w rozumieniu art. 12 Konstytucji RP) zainteresowanych projektami decyzji, wymaga się natomiast podania do publicznej wiadomości szczegółowego zestawienia podmiotów finansujących ich statutową działalność wraz numerem identyfikacji podatkowej NIP lub imienia i nazwiska darczyńców będących osobami fizycznymi. **Wymóg podania numeru NIP w tych przypadkach może eliminować z możliwości przedstawiania swoich opinii do projektów decyzji publicznych lub narażać statutowych przedstawicieli organizacji społecznych na odpowiedzialność karną, w przypadku bowiem gdy darczyńcą takiej organizacji jest podmiot zagraniczny nieposługujący się numerem NIP, podanie takiej informacji będzie niemożliwe.** Z kolei ujawnianie nazwisk indywidualnych darczyńców jest niemożliwe bez uzyskania ich zgody, co wynika z przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Inaczej organizacje społeczne będą musiały zrezygnować z przedstawiania swoich stanowisk lub też narażą się na odpowiedzialność karną – bądź to w związku zatajeniem informacji wymaganej projektowanymi przepisami, bądź to ujawnieniem danych osobowych, które powinny być chronione. Z możliwości udziału w podejmowaniu decyzji publicznej wyeliminowane zostaną także organizacje korzystające ze zbiorów publicznych i otrzymujące alokacje w postaci 1% podatku dochodowego - te źródła finansowania są bowiem z definicji anonimowe. Osoby fizyczne natomiast będą zobowiązane dołączając do zgłoszenia wykaz źródeł dochodu z okresu 2 poprzednich lat, co stanowi nieproporcjonalną w stosunku do celów projektodawców ingerencję w konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47 i 51 Konstytucji RP).

Jednocześnie za podanie w zgłoszeniu niepełnych lub mylnych informacji (które wcale nie muszą wynikać z umyślnego działania) grozi odpowiedzialność karna jak za składanie fałszywych zeznań, skutkująca pozbawieniem wolności.

Nie negując, co do zasady, konieczności gromadzenia informacji o finansowaniu działalności lobbingowej stoimy na stanowisku, że:

- wymóg podawania takich danych powinien zostać ograniczony do osób prawnych i obejmować obowiązek sprawozdania dochodów przeznaczanych na prowadzenie działalności lobbingowej;
- powinien uwzględniać realia życia codziennego, tj. np. fakt, że niektórych informacji nie sposób udzielić, czy to ze względu na ich brak lub brak wiedzy samych podmiotów, czy to przez fakt, że podlegają one ochronie z tytułu innych przepisów;
- naruszenie takiego wymogu nie powinno być obarczone karą pozbawienia wolności, można bowiem stworzyć wiele innych, nie mniej skutecznych sankcji, od ograniczenia możliwości przedstawiania opinii po karę grzywny.

Należy podkreślić, że lobbing w żadnym państwie demokratycznym nie jest działalnością niezgodną z prawem. Paradoksem jest więc poddawanie działalności lobbingowej rygorom godzącym w inne swobody obywatelskie, a także stosowanie restrykcji karnych polegających na pozbawieniu wolności za zachowania będące uchybieniami w prowadzeniu transparentnej działalności lobbingowej. **Groźba pozbawienia wolności za podanie niepełnych, czy niezgodnych ze stanem faktycznym danych w zgłoszeniu zainteresowania decyzją publiczną godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).**

Tak zaprojektowane przepisy budzą uzasadnione podejrzenie, że prawdziwą intencją projektodawców nie jest zwiększenie jawności życia publicznego i otwarcie na udział obywateli w procesie podejmowania decyzji i stanowienia prawa, ani nawet uczynienie tych procedur bardziej transparentnymi, ale przeciwnie – zawężenie tych możliwości. Przepisy te przyniosą w efekcie skutek odwrotny do zamierzonego, tj. poszukiwanie nieformalnych, pozaustawowych lub wręcz bezprawnych sposobów wywierania wpływu na decyzje publiczne. **Tym bardziej, że z niezrozumiałych względów obowiązek wykazywania źródeł finansowania nie obejmie lobbystów zawodowych oraz lobbystów działających np. w formie spółek prawa handlowego. Proponowane przepisy będą zatem obarczone ogromną luką i będą tworzyć pozory kontroli lobbingu, naruszając przy tym swobody obywatelskie.**

- 2.1.4. **Art. 31 – wysłuchanie publiczne.** Projekt umożliwia szersze zastosowanie wysłuchania publicznego (np. obecnie wysłuchania publicznego w stosunku do projektu ustawy nie można zorganizować na etapie prac rządowych, projektowane przepisy taką możliwość stwarzają). Niestety nowe przepisy nie ulepszają ram prawnych wysłuchania publicznego, nadal bowiem umożliwiają odstępianie od wysłuchania pod byle pretekstem (np. niewystarczających warunków lokalowych) i ograniczenie dostępu do

wysłuchania. Projektodawca nie udostępnił projektu rozporządzenia, które ma w szczególności regulować organizację i przebieg wysłuchania publicznego, trudno więc odnieść się szerzej do zmian dotyczących tej instytucji.

Proponowane przepisy nie kończą z błędnym usytuowaniem wysłuchania publicznego w przepisach dotyczących lobbingu. Doświadczenia międzynarodowe, a także opinie wielu uznanych ekspertów dowodzą, że wysłuchanie publiczne nie jest narzędziem wykonywania działalności lobbingowej, a formą wykonywania prawa petycji. Biorąc pod uwagę fakt, że od 2014 r. obowiązuje ustawa o petycjach, przepisy dotyczące wysłuchania publicznego powinny zostać przeniesione do tamtego aktu prawnego.

- 2.1.5. **Rozdział 6 – projektowane przepisy rozbudowują obowiązki zawodowych lobbystów.** Oprócz punktowych, słusznych rozwiązań takich jak art. 36 ust. 4, zobowiązujący do bieżącego sprawozdawania działalności lobbingowej ze względu na cel, formę i zleceniodawcę, rozdział ten nie rozwiązuje istniejących problemów i tworzy nowe.

Przede wszystkim wadliwa jest definicja lobbingu zawodowego, o czym była mowa już wcześniej. W tym miejscu projekt nie różni się znacząco od obowiązujących przepisów. A jest to czynnik kluczowy dla efektywności rozwiązań zawartych w rozdziale 6 projektu. Bez prawidłowej definicji wiele podmiotów de facto wykonujących profesjonalną działalność lobbingową będzie wymykało się obowiązkom rejestracyjnym i sprawozdawczym. Proponowana definicja nie rozwiązuje znanego z obecnej praktyki problemu niezdolności rozróżnienia przez organy władzy publicznej, kto z kontaktujących się z nim jest lobbystą zawodowym, a kto nie. Będzie to skutkowało, tak jak to ma miejsce obecnie, składaniem pustych sprawozdań z kontaktów z lobbystami i mnożeniem zbędnej biurokracji. Należy się więc spodziewać, że w dużej mierze przepisy tego rozdziału, tak jak i dziś, pozostaną martwe.

Spośród szczegółowych problemów należy wspomnieć, że 36 ust. 1 nie tworzy dla lobbystów zawodowych żadnych szczególnych zachęt do prowadzenia działalności w tej formule. A zatem bez konieczności rejestrowania się i uciążliwego sprawozdawania, bez ryzyka kar, mogą oni realizować swoje cele na wiele innych sposobów, tak jak ma to miejsce i dziś, na co dowodem może być zawartość istniejącego rejestru lobbystów, który jest kolekcją dość przypadkowych podmiotów, często w ogóle nieznanymi z działalności lobbingowej.

- 2.1.6. **Inne szczegółowe problemy.** Podobnie jak to jest w obecnym stanie prawnym, projektowane przepisy koncentrują się de facto na lobbingu adresowanym do rządu (art. 29). Kwestia uregulowania lobbingu adresowanego do Sejmu i Senatu pozostaje w wyłącznej gestii tych organów władzy, ustawa milczy na ten temat.

Jak wspomnieliśmy wcześniej, z niezrozumiałych względów pojawia się obowiązek zgłaszania zainteresowania projektami decyzji podejmowanymi przez samorządy, ograniczony jednak wyłącznie do projektów uchwał organów stanowiących. Jednocześnie projekt ustawy, podobnie jak obecnie obowiązujące przepisy, posługuje się w wielu miejscach terminem „organy władzy publicznej”, co sugerowałoby, że przepisy dotyczą wszelkich „organów władzy publicznej”. Brak jednak specyficznych

wymogów obejmujących na przykład urząd Prezydenta RP, czy inne organy władzy publicznej mające inicjatywę legislacyjną, czy podejmujące istotne decyzje publiczne.

Należy się zatem spodziewać, że podobnie jak to jest w aktualnym stanie prawnym, bez konkretnego wskazania podmiotów będących adresatami działań lobbingowych oraz określenia obowiązków tych podmiotów nie będą one realizować projektowanych przepisów, np. obowiązku udostępniania informacji o działaniach lobbingowych, czy dokumentowania kontaktów z lobbystami. Przepisy pozostaną martwe, a kontrola działalności lobbingowej iluzoryczna.

3. Uwagi do rozdziału 8 – Oświadczenia majątkowe

Projekt uchyla obowiązujące przepisy ustawy z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, które regulują między innymi sposób składania, kontroli i upubliczniania oświadczeń majątkowych. Podobnie jak w przypadku ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, przepisy tego aktu prawnego w dużej mierze są martwe lub nie przystają do dzisiejszych realiów.

Jak wielokrotnie wskazywały organizacje obywatelskie zajmujące się kontrolą przejrzystości w życiu publicznym, a w wśród nich Fundacja Batorego, istniejący system składania, publikacji i kontroli oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne jest mało efektywny. Jednakże proponowane zmiany w dużym stopniu powielają błędy dotychczasowych rozwiązań, a nowe przepisy nie tylko nie zwiększają przejrzystości i publicznej kontroli, ale kreują nowe problemy (np. nadmiernie ingerują w życie prywatne osób objętych obowiązkiem składania oświadczeń).

Projektodawcy słusznie dążą do uszczegółowienia i ujednoczenia zakresu oraz formy informacji, które powinny zawierać oświadczenia majątkowe. Obecnie dochodzi bowiem do niezrozumiałych dysproporcji w zakresie obowiązku ujawniania oświadczeń majątkowych. Na przykład, oświadczenie ministra, o ile nie pełni równocześnie funkcji pośła, nie podlega obowiązkowemu ujawnieniu, a na przykład dyrektorki przedszkola tak. Projekt wychodzi na przeciw temu problemowi, jednak w naszej ocenie, zawarte w nim rozwiązania są zbyt radykalne (o czym dalej). Obowiązek składania i publikowania oświadczeń powinien dotyczyć osób podejmujących istotne decyzje administracyjne i finansowe lub mających wpływ na tworzenie i stosowanie prawa. Obecnie funkcjonujący system oświadczeń majątkowych jest w tym zakresie całkowicie nieefektywny. Projekt nowej ustawy zawiera punktowe, pozytywne zmiany, nie rozwiązuje jednak głównego problemu, którym w naszej ocenie jest brak elektronicznego systemu wypełniania i upubliczniania oświadczeń majątkowych oraz kontroli oświadczeń majątkowych.

Rekomendacje

Fundacja Batorego, podobnie jak inne organizacje zajmujące się problematyką jawności życia publicznego, wielokrotnie w przeszłości zabierała głos w sprawie konieczności poprawy systemu oświadczeń majątkowych, głównie przy okazji pojawiających się co jakiś czas projektów ustaw dotyczących tej tematyki oraz przeglądów Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) przy Radzie Europy. Doceniając zamiar poprawy systemu oświadczeń majątkowych, jaki deklarują autorzy

projektu ustawy, uważamy jednak, że proponowane zmiany mijają się ze społecznymi oczekiwaniami i nie osiągną zakładanych celów.

Realną poprawę zapewnić może jedynie obowiązkowy, jawny, elektroniczny system składania i publikowania oświadczeń majątkowych z zastosowaniem otwartych formatów danych. Takie rozwiązanie zapewni obywatelom i mediom powszechny dostęp do ujawnianych informacji oraz ich analizę, która przy wykorzystaniu istniejących dziś technik łączenia danych może faktycznie pomóc w identyfikowaniu nadużyć.

Natomiast organ odpowiedzialny za zewnętrzną kontrolę oświadczeń majątkowych, którym jest dziś Centralne Biuro Antykorupcyjne, powinien realizować to zadanie według jasnych, określonych ustawowo obiektywnych procedur. Tylko w ten sposób będzie można uniknąć uznaniowych, kierowanych pozamerytorycznymi względami (np. w celu prowadzenia walki partyjnej) kontroli oświadczeń. Ciekawe rozwiązania dotyczące procedur selekcji oświadczeń do kontroli oraz zasad współpracy między CBA a innymi instytucjami publicznymi w tym zakresie, zawierał rządowy projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne z 18 lipca 2014 r., który niestety nie wyszedł poza etap prac rządowych. Mógłby on stanowić dobry punkt wyjścia do reformy systemu oświadczeń majątkowych.

3.1. Uwagi szczegółowe:

3.1.1. **Oddział 1 – Zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych.** Doceniając chęć uszczegółowienia i doprecyzowania zakresu informacji, które mają być podawane w oświadczeniach majątkowych, zwracamy uwagę na nieuzasadnienie szeroki katalog danych, które chce gromadzić i upubliczniać projektodawca. W szczególności nasze wątpliwości budzi oczekiwanie ujawniania w oświadczeniach treści umów dotyczących zobowiązań oraz danych dotyczących „stron stosunku prawnego”. Taki wymóg godzi w konstytucyjne prawo do prywatności osób trzecich.

3.1.2. **art. 49 – Podmioty zobowiązane do składania oświadczeń oraz zasady i tryb ich składania.** Rozszerzenie katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych i rewizja obecnie obowiązujących przepisów są krokiem w dobrym kierunku. Jednakże znowu, proponowane przepisy idą zbyt daleko.

O ile zrozumiałe jest poddanie społecznej kontroli majątku osób zajmujących decyzyjne stanowiska w szeroko pojętym sektorze publicznym, o tyle zupełnie nieuzasadnione jest objęcie taką kontrolą osób, których indywidualny wpływ na sytuację podmiotów publicznych jest znikomy: strażaków, żołnierzy zawodowych (bez względu na stopień), pracowników samorządowych szczebla kierowniczego (jeśli ich odpowiedzialność ogranicza się jedynie do komórki organizacyjnej urzędu), szeregowych pracowników urzędów (np. administracji skarbowej), sądów, prokuratury, strażników gminnych / miejskich. Nie ma żadnych danych pozwalających na oszacowanie skali nadużyć w tych grupach zawodowych, które w jakikolwiek sposób uzasadniałyby wprowadzenie takiego środka. **Natomiast, istniejące analizy i badania poświęcone korupcji administracyjnej wskazują, że to nie szeregowi pracownicy, ani nawet nie pracownicy średniego szczebla, są najbardziej**

narażeni na korupcję, ale osoby zajmujące najwyższe stanowiska. Zapobieganie popełnianiu nadużyć z racji sprawowanej funkcji wśród szeregowych pracowników i niższych szczebli kierowniczych powinno opierać się na umiejętnym zarządzaniu instytucjami, tworzeniu odpowiedniej atmosfery pracy, kształtowaniu etosu zawodowego, szkoleniach i edukacji pracowników, a nade wszystko na właściwym wykonywaniu funkcji kierowniczych przez osoby zarządzające podmiotami publicznymi.

Tak radykalne rozszerzenie obowiązku składania i publikowania oświadczeń majątkowych – szacuje się, że wymóg ten obejmie ponad 800 tys. osób oraz ich współmałżonków (co jeszcze zwiększy tę liczbę) – nie tylko nie ma racjonalnego uzasadnienia, ale godzi w prawo do prywatności wynikające z art. 47 Konstytucji RP. Nie ma też żadnych przesłanek, które pozwoliłyby uznać, że tak szerokie gromadzenie i udostępnianie informacji o obywatelach jest niezbędne z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, o czym mówi art. 51.2. Konstytucji RP.

3.1.3. **Art. 54 – doraźna kontrola oświadczeń przez Szefa CBA.** Projektowane przepisy tworzą mechanizm, który pozwala Szefowi CBA na arbitralne wezwanie niemal każdego (z wyjątkiem najwyższych funkcjonariuszy państwa jak Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, etc.), kto zostanie objęty obowiązkiem złożenia rocznego oświadczenia majątkowego, do złożenia **oświadczenia dodatkowego**. Ponadto, Art. 54, ust. 2 pkt. 2 pozwala Szefowi CBA na wezwanie do złożenia oświadczenia majątkowego każdą osobę pełniącą funkcję publiczną, która nie została objęta i tak bardzo szerokim katalogiem osób zobowiązanych, np. szeregowego lekarza, nauczyciela, lub akademika. W efekcie, zamiast przepisów, które racjonalizowałyby procedury kontroli oświadczeń majątkowych przez CBA, mamy propozycję nadania Szefowi Biura całkowicie uznaniowych kompetencji, które mogą być podłożem nadużyć i nacisków na osoby pełniące funkcje publiczne.

3.1.4. **Art. 56 – kara za złożenie oświadczenia majątkowego zawierającego nieprawdziwe lub niepełne informacje.** Projekt wprowadza w takich przypadkach wyłącznie odpowiedzialności w postaci kary pozbawienia wolności, tak jak za składanie fałszywych zeznań. Jest to drastyczna, nieuzasadniona i nieracjonalna sankcja. Klóci się ona z celem zapewnienia przejrzystości życia publicznemu, któremu służyć ma instytucja oświadczeń majątkowych, i która opierać się ma przede wszystkim na zasadzie społecznego nadzoru. Wziąwszy pod uwagę ogromną liczbę osób, które zostaną objęte obowiązkiem składania oświadczeń i liczbę nieuniknionych pomyłek, które z pewnością będą się zdarzać, takie rozwiązanie spowoduje zalew sądów sprawami dotyczący, o składanie fałszywych zeznań. **Jest to nie tylko rozwiązanie nieracjonalne i kosztowne, ale radykalnie represyjne – sprzeczne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, która nakazuje ustanawianie kar adekwatnych do przewinienia.**

4. Ogólne uwagi do innych wybranych części projektu – konflikt interesów i ochrona „sygnalistów”

4.1. Uwagi do Rozdziału 7 „Środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne”

- 4.1.1. W art. 38 ust. 1 projektu ustawy wprowadza się przepis mówiący o tym, że osoba pełniąca funkcję publiczną w czasie pełnienia tej funkcji oraz przez 3 lata po jej zakończeniu zobowiązana jest unikać konfliktu interesów. Stwierdza się też, że konflikt ten polegałby na wykonywaniu zajęć „mogących wywołać podejrzenie o stronniczość lub występowanie w interesie podmiotu, w którym nie pełni funkcji publicznej”. Jest to określenie bardzo nieostre.

Słusznie zatem w ust 2. proponuje się, aby kierownik jednostki organizacyjnej określał zajęcia, których wykonywanie przez osoby pełniące funkcje publiczne zatrudnione w tej jednostce oznaczałoby powstanie konfliktu interesów. W tym kontekście niezrozumiałe jest jednak dlaczego na kierownika jednostki organizacyjnej nie nałożono obowiązku wydania odpowiedniej instrukcji w tej sprawie, a jedynie zaproponowano, aby mógł on określić zajęcia, których wykonywanie oznacza powstanie konfliktu interesów.

Koncepcja unikania konfliktu interesów ciągle jeszcze nie ma w Polsce ugruntowanej praktyki, co pozwala często ignorować to zjawisko. Wydanie jasnej instrukcji, jakiego typu zajęć dodatkowych pracując w danej instytucji na konkretnych stanowiska nie można wykonywać, pomogłoby w zapobieganiu działania w sytuacji konfliktu interesów.

- 4.1.2. Wśród osób, którym zakazuje się wykonywania wielu funkcji zarządczych, podejmowania odpłatnych zajęć oraz posiadania ponad 10% akcji w spółkach prawa handlowego czy prowadzenia działalności gospodarczej (art. 39) wymienia się między innymi „osobę wykonującą zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami” (art. 40 ust. 23). **Mając świadomość, że w przeszłości proces uzyskiwania prawa jazdy był skażony wieloma nieprawidłowościami, wydaje się jednak, że zakazanie egzaminatorom np. zatrudniania się lub wykonywania wszelkich odpłatnych zajęć w jakiegokolwiek spółce prawa handlowego (art. 39 ust. 2) jest ograniczeniem nadmiernym i nieuzasadnionym.**
- 4.1.3. Słuszne jest zaproponowane w projekcie wydłużenie do 3 lat - od momentu zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji – zakazu podejmowania pracy u przedsiębiorcy, dla osób, które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio tego przedsiębiorcy. Zakaz ten dotyczyć ma także osób, które „brały udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wydawaniu wyroków, decyzji administracyjnych, zawieraniu umów dotyczących robót, dostaw, usług lub innych umów cywilnoprawnych, albo gdy osoby te kierowały jednostką lub komórką organizacyjną, w której rozstrzygnięcie takie zapadło.” (art. 42 ust. 1) Obecnie podobny zakaz obowiązuje przez rok. Grupa Państw Przeciw Korupcji, instytucja działająca w ramach Rady Europy (GRECO) w raporcie opublikowanym w 2004 roku zalecała Polsce rozważenie rozszerzenia i wydłużenia czasu obowiązywania tego typu zakazu.
- 4.1.4. **Słusznie wprowadza się w projekcie jako sankcję za nieprzestrzeganie tego zakazu karę pieniężną dla przedsiębiorcy, który zatrudnia wbrew zakazom takie osoby (art. 78 ust.1). Wysoce problematycznym jednak jest przyznanie prawa nakładania tej**

kary w drodze decyzji administracyjnej szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 78 ust. 3). Właściwszym do wymierzania tego typu kary jest sąd, zwłaszcza, że proponując ogromną rozpiętość w jej wysokości - od 10 000 do 500 000 zł – oddaje się w ręce szefa CBA dużą dowolność w podejmowaniu decyzji o jej dotkliwości.

Tak jak jest to dotychczas rozwiązane w ustawie z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne pozostawiono możliwość wystąpienia o zezwolenie na wykonywania prac u przedsiębiorcy, w stosunku do którego brało się udział w wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio tego przedsiębiorcy (art. 44). Decyzje te ma podejmować Komisja do spraw Rozstrzygania Konflikty Interesów powołana przez Prezesa Rady Ministrów. Uważamy, że dla zapewnienia większej jawności działań władz publicznych decyzje Komisji powinny być jawne. Szczegółowe analizy i rekomendacje dotyczące powyższych zagadnień znaleźć można w naszych opracowaniach:

- Konflikt interesów w administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Konflikt interesow w administracji rządowej raport.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Konflikt%20interesow%20w%20administracji%20rządowej%20raport.pdf)

4.2. Uwagi do Rozdziału 9 „Zasady i środki ochrony sygnalistów”

- 4.2.1. Fundacja Batorego od lat wskazuje na potrzebę ustawowego uregulowania ochrony sygnalistów, czyli osób, które działając w interesie publicznym ujawniają w dobrej wierze nieprawidłowości i zagrożenia w swoim miejscu pracy. Ustawy regulujące status sygnalistów istnieją już w kilkudziesięciu państwach m.in. w USA, Holandii, Australii, Francji, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Serbii, na Węgrzech i Słowacji. Również Komisja Europejska rozważa przyjęcie dyrektywy o ochronie sygnalistów. Polskie ustawodawstwo – wzorem istniejących rozwiązań – powinno mieć charakter przede wszystkim prewencyjny i wymuszający podnoszenie kultury organizacyjnej w miejscach pracy.
- 4.2.2. Uregulowania statusu sygnalistów zawarte w projekcie ustawy o jawności życia publicznego mają charakter represyjny i są całkowicie sprzeczne z ideą sygnalizowania. Zamiast ochrony osób działających w interesie publicznym ustawa tworzy instytucję „pół-świadków” lub wręcz informatorów organów ścigania.
- 4.2.3. W projekcie ustawy status sygnalisty nadaje - i odbiera - w sposób arbitralny i dowolny wyłącznie prokurator. Osoba informująca o nieprawidłowościach pozostaje na całkowitej łasce prokuratora. Jest pozbawiona ochrony sądowej i nie ma możliwości odwołania się od decyzji pozbawiającej ją statusu sygnalisty (np. w przypadku gdy prokurator uzna, że nie dostarcza mu oczekiwanych informacji na temat sytuacji w miejscu pracy. Jeśli nie uda się wszcząć postępowania przygotowawczego na podstawie informacji pracownika, prokurator może podjąć decyzję o odebraniu mu statusu sygnalisty, co skutkuje pozbawieniem ochrony przed pogorszeniem warunków pracy lub zwolnieniem.

- 4.2.4. Projektowane przepisy status sygnalisty ograniczają wyłącznie do osób, które zgłaszają do organów ścigania podejrzenie popełnienia przestępstwa o charakterze korupcyjnym. Nie zapewnia natomiast żadnej ochrony osobom informującym o zagrożeniach dla bezpieczeństwa pracy, które mogą narażać na szwank zdrowie i życie pracowników, czy grozić utratą majątku zakładu pracy, ani o naruszeniach zasad współżycia społecznego (mobbingu, naruszenie godności osobistej).
- 4.2.5. W projekcie brak przepisów motywujących pracodawców i związki zawodowe do wprowadzania wewnętrznych systemów ochrony osób informujących o nieprawidłowościach w miejscu pracy. Brak też zdefiniowania ogólnych standardów wprowadzania takich systemów.
- 4.2.6. Projekt tworzy mechanizm, który może zostać wykorzystany przez organy ścigania - w sposób naruszający zasady współżycia społecznego i swobody działalności gospodarczej - do inwigilowania pracodawców. Prokurator dostaje narzędzia do wywierania nacisku na osoby, którym dyskrecyjnie przyznaje status sygnalisty, oczekując, że będą dostarczać kolejnych informacji, i na pracodawców, wobec których może stosować przymus w postaci odmowy zgody na zmiany warunków pracy osobie, której przyznał status sygnalisty.
- 4.2.7. Ochrona sygnalistów powinna być uregulowana odrębną ustawą, zgodnie z zaleceniami OECD i standardami Transparency International oraz ze względu na to, że regulowana materia obejmuje zagadnienia z zakresu przepisów prawa pracy oraz przepisów prawa cywilnego i karnego.
- 4.2.8. Przepisy dotyczące ochrony sygnalistów powinny przede wszystkim zagwarantować pracownikom możliwość wewnętrznego (tzn. w miejscu pracy), bezpiecznego i - jeśli jest to konieczne - anonimowego, zgłaszania informacji o nieprawidłowościach, tak by nie obawiali się odwetu ze strony pracodawców i współpracowników (kar dyscyplinarnych, niekorzystnych zmian warunków pracy, zwolnienia, mobbingu, zastraszania, ostracyzmu etc.). Także w sytuacji, gdy sygnalista jest zmuszony wyjść poza miejsce pracy (do mediów, czy organów ścigania), powinien być chroniony przed oskarżeniami o pomówienia, czy naruszenie dóbr osobistych oraz otrzymać od państwa wsparcie m.in. w postaci pomocy prawnej i wzmocnienia jego pozycji przed sądem (np. poprzez przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę, gdy ten chce podważyć informacje sygnalisty). Szczególną rolę w ochronie sygnalistów powinny mieć związki zawodowe, których misją jest reprezentowanie i ochrona interesu pracowników.

Szczegółowe analizy i rekomendacje dotyczące powyższych zagadnień znaleźć można w naszych opracowaniach:

- Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia – http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Ustawa-o-ochronie-sygnalistow-w-Polsce_PP.pdf
- Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce - <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/UNCAC.pdf>

- Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych? - <http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/AWN-Zalozenia-do-ustawy-o-ochronie-osob-sygnalizujacych-nieprawidlowosci.pdf>
- Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu – http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Poradnik_Jak_zdemaskowac_szwindel_grudzien_2008.pdf

4.2.9. Poglębną analizę projektu w tym zakresie zawiera wspólna opinia Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Instytutu Spraw Publicznych przesłana w ramach niniejszych konsultacji w odrębnym piśmie z dn. 3 listopada br.