

**Opinia Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji w sprawie
projektu założeń projektu ustawy o lobbingu - z 12 maja 2010 r.
na podstawie informacji z witryny
http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/61_3632.html**

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) istnieje od stycznia 1993 roku. Izba działa na podstawie ustawy o izbach gospodarczych (z dnia 30 maja 1989 roku) i "jest uprawniona do wyrażania opinii i dokonywania ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej" oraz "Właściwe organy administracji państwowej udzielają izbom gospodarczym informacji niezbędnych do wykonywania ich zadań statutowych". Na tej podstawie Izba ma prawo lobbować w sprawach gospodarczych istotnych dla sektora informatycznego i telekomunikacyjnego.

Członkami Izby są jawnie wymienione podmioty gospodarcze prowadzące działalność gospodarczą w sektorze teleinformatyki - telekomunikacji i informatyki. Obecnie do Izby należy ponad 150 firm, reprezentowanych w Izbie poprzez swoich przedstawicieli.

Najwyższą władzą PIIT jest Walne Zgromadzenie Członków. Wybieralnymi organami Izby jest Rada Izby oraz Komisja Rewizyjna i Sąd Koleżeński. Bieżącym zarządzaniem Izbą zajmuje się Zarząd Izby z Prezesem wybieranym przez Zgromadzenie. Izba, jej Statut oraz Członkowie Rady oraz Zarządu są wpisani do Krajowego Rejestru Sądowego. Obecnie poprzez organizację DIGITALEUROPE jesteśmy zaangażowani w prace Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących rynku teleinformatycznego.

Izba od początku brała udział w przygotowaniu wielu aktów prawnych dotyczących rynku teleinformatycznego i przyczyniła się do ich merytorycznego uporządkowania oraz do uwzględnienia w nich możliwości nowych technik informatycznych i telekomunikacyjnych. Wielokrotnie za te działania byliśmy chwaleni przez ustawodawcę i nigdy też nie spotkaliśmy się z zarzutem nieuczciwego wpływania na procedurę i wynik procesów legislacyjnych.

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji uważa przedstawiony projekt za zły i przypominający najgorsze czasy policyjnego państwa. Proponujemy w całości odrzucić aktualne założenia i przygotować je na nowo. Swoje propozycje przedstawiliśmy w kilku podstawowych punktach w „Uwagach ogólnych do projektu”

Uważamy, że projektodawca koncentrując się na przeciwdziałaniu lobbyngowi zapomniał, że społeczeństwo polskie zmieniło się zasadniczo i potrafi w otwartej dla wszystkich dyskusji, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych środków przekazywać swoje uwagi. Przykładem tego niech będzie szeroka dyskusja wokół Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych, jaka rozpoczęła się przy okazji nowelizacji tzw. ustawy hazardowej. Projektodawca, rząd i parlamentarzyści muszą dostosować się do typowych zachowań otwartego społeczeństwa informacyjnego zamiast dławić dyskusję określeniami typu „dziki lobbyng”.

Uwagi ogólne do projektu założeń ustawy o lobbingu

Z przykrością stwierdzamy, że projektodawca założeń ustawy odbiera „lobbing” jako zjawisko negatywne i podejrzane. Dlatego też w projekcie skoncentrowano się na wpisaniu lobbingu w ramy administracyjne i formalne (formularze, raporty, spotkania tylko w siedzibach), a każde wyjście poza te ramy ma być zabronione i karane, najlepiej administracyjnie. Do tego dochodzi przekonanie, że tym złym w załączku procederem zajmują się wyłącznie firmy i organizacje zabiegające o swój prywatny interes, który z definicji jest niezgodny z interesem państwa. Między innymi dlatego ustawą ma być objęty samorząd gospodarczy, a są pominięci inni interesariusze np. związki zawodowe. Podsumowaniem powyższych spostrzeżeń jest bezpośrednie podporządkowanie ustawy służbie CBA, gdyż projektodawcy „lobbing” kojarzy się od razu z „korupcją”, a nie ze „stanowienie lepszego prawa”.

Naszym zdaniem ustawodawca powinien przyjąć następujące założenia – zresztą zgodne z zapisami w Raporcie Polska 2030 w rozdziale „Sprawne Państwo”:

1. Każdy obywatel Rzeczypospolitej, każda organizacja, stowarzyszenie, związek zawodowy i każdy podmiot ma prawo do zgłaszania w imieniu własnym lub reprezentowanych przez siebie interesariuszy uwag, wątpliwości, pytania, postulaty i problemy mające na celu stworzenie lub modyfikację prawa, zaś obowiązkiem wszystkich podmiotów dysponujących inicjatywą tworzenia prawa jest wzięcie pod uwagę takiego zgłoszenia.
2. Pierwotnym elementem stanowienia prawa powinny być powszechne konsultacje społeczne, a ramach których każdy, w tym zarejestrowane w KRS organizacje samorządowe oraz pracodawców, a także stowarzyszenia mają prawo wyrazić swoje opinie oraz przedstawić propozycje nowych lub zmianę istniejących rozwiązań. Wykluczenie kogokolwiek z możliwości konsultacji może następować tylko w wyjątkowych wypadkach.
3. W trakcie opracowywania założeń ustawy lub innych aktów prawnych, a następnie podczas ich procedowania w Rządzie oraz Parlamencie wszyscy interesariusze mają prawo na każdym etapie przedstawiać jawnie swoje opinie i uzyskiwać wyjaśnienia ze strony ustawodawcy.
4. Proces zgłaszania postulatów, ich dyskusji pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz odpowiedzi adresatów postulatu powinny być otwarte, jawne i transparentne dla wszystkich uczestników procesu.
5. Wszystkie strony procesu stanowienia prawa z założenia funkcjonują na rzecz dobrze pojmowanego interesu społecznego.
6. Wszelkie próby naruszenia opisanego powyżej ładu, czy to poprzez ograniczanie możliwości wzięcia w dyskusji nad stanowieniem prawa, czy to poprzez próby wpływania na kształt prawa w sposób niejawni i nietransparentny powinny podlegać odpowiedniemu procesowi administracyjnemu lub w przypadkach ekstremalnych np. korupcja lub fizyczna groźba, podlegać karze.

Powyższe założenia powinny być podstawą ustanowienia zasad prowadzenia procesów legislacyjnych w polskim ustawodawstwie oraz w ustawie o lobbingu. Dobrze by było się tutaj oprzeć na rozwiązaniach stosowanych w Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim.

Uwagi szczegółowe do projektu założeń ustawy o lobbingu

1. Jeżeli w zamyśle projektodawcy organizacje samorządu gospodarczego – takie jak izby gospodarcze – reprezentujące przedsiębiorców powinny podlegać ustawie lobbingowej (obecnie nie jest to konieczne), to również konieczne jest poszerzenie zakresu jej działania na innych interesariuszy, których działania są skierowane na wywieranie wpływu w procesie stanowienia prawa. Zakładamy przy tym, że intencją projektodawcy było wyeliminowanie przypadków „dzikiego lobbingu”, a nie ograniczenie możliwości niektórym z interesariuszy. Poniżej prezentujemy listę kilku zidentyfikowanych interesariuszy, których powinna objąć ustawa w kształcie jak zaproponowany przez projektodawcę. Związki zawodowe i organizacje pracowników, oraz przedstawiciele spółek skarbu państwa.
 - a. **Związki zawodowe i centrale związkowe.**

Praktyka dowodzi, że związki zawodowe wielokrotnie prowadzą działalność mającą na celu wywieranie wpływu na stanowienie prawa nie tylko w imieniu pracowników, ale także branż przemysłowych, czy nawet poszczególnych firm (zakładów pracy). Takie działanie jest równoważne działaniom organizacji gospodarczych lub lobbyistów zawodowych działających na rzecz branż przemysłowych, czy poszczególnych firm (zakładów pracy).
 - b. **Pracownicy spółek skarbu państwa.**

Praktyka wykazuje, że pracownicy spółek skarbu państwa – wielokrotnie firm mających dominującą lub monopolistyczną pozycję na rynku – w kontaktach z wymienionymi w projekcie ustawy lobbingowej urzędnikami wywierają wpływ na stanowienie prawa.
 - c. **Eksperci, w szczególności eksperci akademicki.**

Jest powszechną praktyką, że instytucje państwowe lub wymienieni w projekcie ustawy funkcjonariusze państwa w swojej pracy posługują się pomocą ekspertów, w szczególności reprezentujących ośrodki akademickie. Niestety, eksperci i ośrodki akademickie działają także – często odpłatnie - na rzecz innych interesariuszy procesu stanowienia prawa, np. przemysłu czy związków zawodowych. Należałoby oczekiwać, że ustawa określi precyzyjnie jakiego rodzaju oświadczenie dotyczące w/w prac powinien składać potencjalny ekspert oraz w jakich sytuacjach powołanie takiego eksperta nie powinno mieć miejsca, gdyż zachodziłoby podejrzenie jego/jej nieobiektywności.
 - d. **Duchowieństwo, Kościoły i związki wyznaniowe.**

Projektodawca nie ma chyba wątpliwości co do działań związków wyznaniowych i duchowieństwa w procesie stanowienia prawa. Nie chodzi tutaj tylko o prawo dotyczące światopoglądu, ale może dotyczyć innych aspektów życia i pracy Polaków. Nie odbierając Kościołom i związkom wyznaniowym w żadnym przypadku możliwości wyrażania swojego zdania należy zadbać, aby ich postulaty również były jasno i transparentnie przedstawione wszystkim interesariuszom.
 - e. **Inni, np. dziennikarze, organizacje społeczne, stowarzyszenia.**

Jesteśmy pewni, że nie wymieniliśmy wszystkich potencjalnych lobbyistów – pozostawiamy to zadanie projektodawcy. W przypadku braku zgody na nasz postulat dotyczący poszerzenia listy lobbyistów, o którym mowa powyżej prosimy o pisemne uzasadnienie czym różni się lobbing związków zawodowych, pracowników spółek skarbu państwa, ekspertów akademickich czy duchowieństwa od lobbingu organizacji samorządu gospodarczego. W szczególności prosimy o tę odpowiedź w kontekście art.1 ustawy o CBA (http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/ustawa_o_cba.pdf) i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

2. PIIT prosi o wskazanie już w projekcie ustawy zasad rozliczania Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie działania ustawy lobbingowej. Postulat ten wynika z tego, że ustawa o CBA jednoznacznie określa w art.1 , że CBA zajmuje się „zwalczaniem korupcji” oraz „zwalczaniem działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”. Przeniesienie kontroli lobbingowej do CBA wraz z ustawowymi zadaniami tej instytucji może oznaczać, że sposobem rozliczenia będą sukcesy w „zwalczaniu działalności”, co przełoży się na proste działania mające na celu schwywanie jak największej liczby lobbystów i urzędników prowadzących nielegalną działalność. W połączeniu z zapowiadaną przez projekt ustawy biurokracją – spodziewamy się wielkich sukcesów CBA w pierwszej fazie działania (dużo kar administracyjnych) oraz dużych odszkodowań na rzecz osób objętych „sukcesami” CBA w drugiej fazie działania ustawy.
3. W punkcie 5.4. projektodawca przewiduje, że „w przeciwieństwie do zgłoszenia dokonywanego przez lobbystę zawodowego podmiot lobbowany nie będzie miał jednakże obowiązku odnosić się pisemnie do propozycji przedstawionych w ramach lobbingu niezawodowego”. W takim przypadku samorząd gospodarczy stanie się lobbingiem niezawodowym i będzie pozbawiony podstawowego prawa do uzyskania odpowiedzi – wbrew zapisowi ustawy o izbach gospodarczych w **Art. 6. „Właściwe organy administracji państwowej udzielają izbom gospodarczym informacji niezbędnych do wykonywania ich zadań statutowych.”**
4. Ustawa przewiduje odstępianie od przepisów karnych na rzecz sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych. Czyli nie ma normalnej procedury sądowej, a CBA jednostronnie ma decydować o nakładaniu kar pieniężnych – zaiste jest to ciekawa konstrukcja prawna.
5. Według założeń - spotkanie z lobbystą musi być prowadzone wyłącznie na terenie urzędu, którego dotyczy sprawa. A zatem zorganizowanie konferencji poświęconej zagadnieniu, którego dotyczy omawiane prawo i gdzie będą mogli wypowiedzieć się różni interesariusze będzie naruszeniem ustawy lobbingowej. PIIT uważa, że biurokracja jaka jest proponowana przez projektodawcę nowelizacji jest nieuzasadniona i niepotrzebna, a jedynym efektem będzie podniesienie kosztów administracji.
6. Nie wiadomo w jaki sposób projektodawca chciałby potraktować komunikację wymienionych w projekcie funkcjonariuszy państwa z internautami. Jak wiadomo w sytuacjach szczególnie pilnych internauci potrafią przeprowadzić w ciągu dosłownie godzin akcje poparcia lub protestu obejmujące kilkadziesiąt tysięcy osób. Zapisy projektu oznaczają nie tylko to, że funkcjonariusze nie mają obowiązku odpowiadać na takie postulaty (sic!), ale wręcz należałoby oczekiwać, że każdy kto wykaże się większym społecznym zaangażowaniem np. biorąc udział w kilku protestach w ciągu roku, może być „wzięty pod lupę” przez CBA jako potencjalny lobbysta. A stąd do państwa policyjnego już tylko jeden krok. (patrz także pkt 9)
7. Zapisy projektu ustawy oraz dyskusja jaką przeprowadziliśmy w pkt. 1 spowodowała, że proponujemy aby posiedzenia Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych odbywały się w siedzibie CBA, gdzie wyspecjalizowane służby tej instytucji na bieżąco mogłyby monitorować przebieg obrad i w sytuacji dostrzeżenia czynności godzących w ekonomiczne interesy państwa (naruszenie art 1 ustawy o CBA) natychmiast i na bieżąco dokonywać zatrzymań. Proponujemy także zmianę nazwy tej Komisji na Komisja Rządowo-Lobbystyczna.
8. Proszę nam też wybaczyć pomysł zmiany informacji na stronach Premiera, ale dobrze byłoby aby najwyżsi państwowi urzędnicy zaczęli oswajać się z tym co proponuje projekt ustawy. http://www.kprm.gov.pl/centrum_prasowe/centrum_multimedialne/fotografie/#4133,0 Jest: „Debata Premiera z internautami i Blogerami”, Powinno być: „Debata Premiera z lobbystami Internetu i Blogowania” lub „Dziki lobbying na terenie Kancelarii Premiera”.
9. Uważamy za skandal fakt, że projekt został umieszczony na stronach BIP w postaci skanu wydrukowanego dokumentu. Uprzejmie prosimy w dobie społeczeństwa informacyjnego i

wdrażania programu „Polski Cyfrowej” o umożliwienie podstawowej pracy z dokumentem w formie elektronicznej – wyszukiwania i przetwarzania informacji.

10. Na koniec zadziwia nas rozdzielnik pisma Pani Minister, w którym nie ma ani Krajowej ani żadnej innej Izby Gospodarczej – legalnych zarejestrowanych w KRS organizacji samorządu gospodarczego, a za to są takie firmy jak Delloite Polska, Ernst & Young oraz Fundacje: im. Batorego, Instytut Spraw Publicznych i Centrum im. Adama Smitha, a także niezarejestrowane w KRS podmioty: Polskie Lobby Przemysłowe i CEC Government Relations – z których tylko Ernst&Young Polska jest zarejestrowana w Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Lobbyingową (w MSWiA).