

**„Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu”
Najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące koniecznych zmian w dziedzinach:
dostępu do informacji publicznej, otwartości danych publicznych, otwartości
procesów decyzyjnych i polityki antykorupcyjnej.**

I. Dostęp do informacji publicznej

Otoczenie prawne dostępu do informacji publicznej w Polsce jest zadowalające: istnieją gwarancje konstytucyjne dostępu do informacji, a zasady i tryb dostępu zostały określone na poziomie ustawowym zgodnie z rekomendacjami opracowanymi przez międzynarodową społeczność organizacji zajmujących się tym tematem (wyjątek stanowi rozdział o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej). Problemem jest natomiast praktyka stosowania wskazanych przepisów. Wśród najbardziej uciążliwych należy wymienić:

1. **Zawężająca interpretacja definicji informacji publicznej.** Mimo, że definicja zawarta jest w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, niektóre instytucje przy akceptacji części składów orzekających wywodzą ją błędnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Prowadzi to do szeregu kuriozalnych rozstrzygnięć sugerujących, że instytucje publiczne nie wykonują zadań publicznych lub, że ich działalność polega na realizacji spraw prywatnych. Takie podejście jest sprzeczne z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ogranicza prawo konstytucyjne bez wyraźnej podstawy prawnej.
2. **Zagadnieniem prawnym, które wymaga ewentualnej nowelizacji jest przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej umożliwiający odmienne zasady i tryb dostępu do informacji na podstawie przepisów zawartych w innych ustawach. Powoduje to nierówny dostęp do wielu kluczowych informacji (np. dane meteorologiczne, czy materiały archiwalne)**
3. **Zbyt niski poziom odpowiedzi na złożone wnioski o udostępnienie informacji publicznej.** Tylko niewiele ponad 50 % samorządów odpowiada na nie w terminie. W tym kontekście należy zauważyć, że brakuje realnych sankcji za nieprawidłowe udostępnienie informacji.
4. **Zbyt mało informacji udostępnianych jest proaktywnie za pośrednictwem strony Biuletynu Informacji Publicznej.**
5. **Nie istnieje skonsolidowana polityka promocyjna przejrzystości w administracji publicznej.**

Rekomendacje zmian:

1. **Ujednolicenie systemu dostępu informacji na wniosek** –wymaga ono likwidacji procedur odrębnych.
2. **Wprowadzenie realnych i efektywnych sankcji za nieprawidłowe udostępnianie informacji publicznej,**(tak poprzez BIP, jak i na wniosek).
3. **Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisy innych ustaw muszą zawierać precyzyjne wskazania co do treści i terminu umieszczania informacji w Biuletynach Informacji Publicznej.**
4. **Niezbędna jest zmiana regulacji prawnych dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej, szczególnie w zakresie odformalizowania procedury ponownego wykorzystywania informacji publicznej.**

5. Rząd powinien przeprowadzać **kampanie promujące jawność tak wśród administracji publicznej, jak i obywateli.**

II. Otwartość danych publicznych

Przygotowane zostały podstawy prawne otwierania danych publicznych, konieczne jest jednak doprecyzowanie oraz przełożenie zapisów prawnych na praktykę. Wśród najważniejszych problemów związanych z dostępem do otwartych danych publicznych należy wskazać:

- 1. Brak całościowych uregulowań prawnych**
 - a. otwartość danych uregulowana jest w rozproszonych aktach prawnych, (rozporządzenie do ustawy o informatyzacji, rozporządzenie o CRIP, akty prawne regulujące dostęp do geodanych, itd.), osobno regulowane są standardy publikowania informacji;
 - b. brakuje ogólnej zasady prawnej stanowiącej, że wszystko co zostało wytworzone przez instytucje publiczne lub jest finansowane publicznie, powinno być powszechnie dostępne – i ograniczenia wyjątków do dokładnie opisanej i uzasadnionej listy.
- 2. Rozproszenie i nieskatalogowanie zbiorów danych**
 - a. instytucje publiczne tworzą, przechowują i przetwarzają dane w sposób nieskoordynowany, brakuje wewnętrznych i publicznych katalogów zasobów danych posiadanych przez daną instytucję. Proces katalogowania w ramach tworzenia CRIP to dopiero początek – powinniśmy mieć kompletny katalog zbiorów danych administracji publicznej
- 3. Brakuje centralnego katalogu wszystkich rejestrów i ewidencji informacji znajdujących się w zbiorach instytucji publicznych**
- 4. Brak dobrych praktyk związanych z udostępnianiem danych.**
 - a. Niska wiedza urzędników na temat możliwości udostępniania danych publicznych wynikających z zasady ponownego wykorzystania (re-use) ;
 - b. Brak wiedzy na temat sposobów przygotowania danych w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, faworyzowanie „wygodnych” rozwiązań (skan wydruku, plik PDF);
 - c. Nieaktualizowanie publicznie udostępnianych zestawów danych;
 - d. Niechęć do dzielenia się danymi i nieuzasadniona obawa przed korzyściami ekonomicznymi płynącymi z ich wykorzystania przez podmioty trzecie

Rekomendacje zmian:

1. **Egzekwowanie przewidzianego prawem obowiązku publikowania danych w otwartych formatach;**
2. **Reforma BIP, wprowadzenie obowiązku publikowania nowoutworzonych zbiorów danych w sieci;**
3. **Zagwarantowanie dostępu i prawa do ponownego wykorzystywania danych finansowanych ze środków publicznych, uregulowanie kwestii prawnoautorskich;**
4. **Utworzenie zbioru „dobrych praktyk” udostępniania danych obowiązkowego dla podmiotów realizujących zadania publiczne;**

5. **Uruchomienie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej w formie portalu typu data.gov lub data.gov.uk;**
6. **Edukacja i uświadamianie urzędników** – niezbędne centrum kompetencji w tym zakresie (wzorem mogą być centra kompetencji ds. digitalizacji działające w sferze kultury).

III. Otwartość procesów decyzyjnych

Wśród najważniejszych problemów dotyczących przepisów jak i praktyk związanych z uczestnictwem obywateli w procesach decyzyjnych należy wskazać:

1. Niską jakość i brak transparentności przepisów. Wprowadzone rozwiązania prawne wymagają przeglądu i wyeliminowania nakładających się przepisów.

Szczególnie ważnym przykładem jest ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, której celem miało być uregulowanie działalności lobbystów i umożliwienie transparentnego włączania się różnych grup interesariuszy w proces legislacyjny, a która reguluje wyłącznie lobbings zawodowy. Lobbings uprawiany przez lobbystów wewnętrznych (tzw. in house) oraz inne grupy interesu pozostaje poza wszelkimi uregulowaniami. Ustawa jest w zasadzie martwa i nie realizuje celów, dla których została przyjęta.

Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów dotyczące procesu konsultacji przygotowywanych przez rząd aktów prawnych wymagają dalszych zmian. Rada Ministrów przyjęła 29 października 2013 roku nową wersję regulaminu, jednak konsultacje publiczne wciąż stanowią nieobligatoryjny element tworzenia prawa i podejmowania decyzji przez rząd.

2. Niską jakość procesu konsultacji

Wynika ona z:

2.1. Niskiej dostępności procesu stanowienia prawa dla obywateli;

Do najczęściej występujących należą: ograniczanie udziału w nich „zamkniętego” grona uczestników zapraszanych „z rozdzielnika”. Instytucje nie szukają aktywnie innych grup lub poszczególnych podmiotów, które mogłyby być zainteresowane daną sprawą, a na udział w konsultacjach nikłe szanse mają indywidualni obywatele, niezrzeszeni w organizacjach. Również strona społeczna często nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami, które pozwoliłyby jej wnieść konstruktywny wkład w konsultacje.

2.2. Rzadkiego stosowania interaktywnych, zaawansowanych technik konsultacyjnych (jedynie Ministerstwo Gospodarki wykorzystuje platformę e-konsultacji opracowaną w 2011 roku).

2.3. Utożsamiania informowania o podejmowaniu decyzji z konsultacjami, czego jednym z przejawów jest nieudzielanie odpowiedzi na zgłaszane przez obywateli opinie.

2.4. Braku odpowiedniej informacji o możliwościach uczestniczenia w procesach decyzyjnych.

Powołane zostały różne gremia do prowadzenia dialogu z obywatelami. Za ich pośrednictwem można wpływać na kształt rozstrzygnięć, jednak niewielka grupa obywateli jest w stanie uczestniczyć w procesach decyzyjnych. Przyczyny tego stanu rzeczy to m.in.: zakres merytoryczny decyzji, to kto może lub chce uczestniczyć w podejmowaniu decyzji za pośrednictwem tych gremiów oraz niezbyt rozpowszechniona wiedza o tych rozwiązaniach i umiejętność ich wykorzystania.

2.4.1. Kryzys dialogu w ramach Komisji Trójstronnej. Dialog społeczny (a faktycznie negocjacje między organizacjami pracowników, pracodawców i państwem) prowadzony jest w ramach Komisji Trójstronnej. Od kilku lat spotyka się on w Polsce z krytyczną opinią; związkowcy bojkotują prace Komisji Trójstronnej uznając, że mają one charakter fasadowy. Na kryzys wpływają także takie czynniki, jak niska reprezentatywność stron, niedostatek kultury dialogu, niski poziom merytoryczny, obniżenie rangi decyzji zapadających w wyniku porozumień w ramach Komisji Trójstronnej.

3. Niekorzystanie i nieupowszechnianie dobrych praktyk

Kodeks Konsultacji przygotowany przez grupę ekspertów z organizacji pozarządowych i Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jest przykładem dobrej praktyki, ale niezbyt szeroko stosowanej. Został on włączony do przyjętego przez rząd na początku 2013 roku programu Lepsze Regulacje 2015, w którym przewidziano „wiele usprawnień w zakresie otwierania procesu legislacyjnego”.

Rekomendacje zmian:

1. **Uporządkowanie przepisów regulujących różne formy udziału obywateli w procesach decyzyjnych** – konieczny jest dokładny przegląd istniejących rozwiązań prawnych i ich zmiana.
2. **Przyjęcie ustawowej regulacji dotyczącej zasad przeprowadzania konsultacji publicznych w ramach prac rządu nad projektami aktów prawnych oraz istotnymi dokumentami takimi jak strategie, plany, programy.**
3. **Upowszechnienie wiedzy i aktywne zachęcanie obywateli do stosowania istniejących już rozwiązań, poprzez które mogą oni brać udział w procesach decyzyjnych, takich jak e-platforma konsultacji publicznych stworzona przez Ministerstwo Gospodarki.** Równie ważne jest ciągle ulepszanie i rozwój tych narzędzi.
4. **Ukonkretnienie i realizacja zapisów strategii dotyczących działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących zarządzania partycypacyjnego wśród pracowników instytucji publicznych. W szczególności upowszechnienie w innych resortach *Kodeksu Konsultacji Społecznych* przygotowanego przez grupę ekspertów z organizacji pozarządowych i Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji**

IV. Polityka antykorupcyjna

Przygotowane zostały ramy prawne pozwalające budować i realizować politykę antykorupcyjną. Polska jest stroną sześciu międzynarodowych konwencji, stawiających sobie za cel ograniczanie korupcji, w kodeksie karnym są penalizowane najważniejsze rodzaje przestępstw korupcyjnych. Realna skala korupcji nie jest znana, dlatego trudno wykazać, jak skuteczne jest jej zwalczanie na podstawie liczby wykrywanych spraw i wyroków skazujących czy danych sondażowych. Jednak analiza istniejących ram prawnych, instytucjonalnych i praktyki przeciwdziałania korupcji, można wskazać wiele istotnych problemów.

Do najważniejszych należą:

1. **Brak całościowego uregulowania kwestii dotyczących konfliktu interesów oraz składania i kontroli oświadczeń majątkowych**

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwana ustawą antykorupcyjną) stanowi jeden z najważniejszych mechanizmów przeciwdziałania korupcji, reguluje kwestie związane z ograniczeniem występowania konfliktu interesów wśród osób pełniących funkcje publiczne. Krytykowana jest za niską efektywność – przede wszystkim mało wydolny mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych i brak przepisów jednoznacznie dotyczących kwestii konfliktu interesu.

2. **Przepisy regulujące funkcjonowanie służby cywilnej** nie tworzą optymalnych ram prawnych dla zapobiegania korupcji w administracji publicznej – przede wszystkim w obszarze zapobiegania upolitycznieniu najwyższych stanowisk urzędniczych.
3. Administracja rządowa nie prowadzi **ujednoliconej polityki nadzorczej**. Wnioski pokontrolne **Najwyższej Izby Kontroli** są w niewielkim stopniu wykorzystywane w działaniach takich instytucji, jak rząd, administracja czy sejm.
4. **Działania związane z prewencją korupcji** tj. wprowadzaniem mechanizmów zabezpieczających przed korupcją, są niewystarczające.
Prewencja powinna stanowić główny element długofalowej polityki antykorupcyjnej, tymczasem rozwiązania, które znajdują się w obowiązujących regulacjach prawnych są fragmentaryczne. W instytucjach najczęściej wprowadzane są rozwiązania cząstkowe, „miękkie”, o charakterze etycznym, np. kodeksy etyczne, podnoszenie wiedzy i świadomości pracowników. Instytucje publiczne chcące wprowadzać zabezpieczenia antykorupcyjne, muszą na własną rękę poszukiwać odpowiednich programów i narzędzi oraz sposobów ich wdrażania, ponieważ do tej pory „nie powstały modelowe i powszechnie akceptowane zasady tworzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych”.
Brakuje ośrodka koordynującego wprowadzanie takich rozwiązań.
5. **Brakuje rozwiązań prawnych mających chronić tak zwanych sygnalistów** (osoby, które w dobrej wierze zgłaszają nieprawidłowości w swoich miejscach pracy). Przepisy ich chroniące są zbyt rozproszone i mają charakter szcztątkowy; dotyczą niemal wyłącznie osób zatrudnionych na umowy o pracę. W ograniczony sposób chroniona jest tożsamość sygnalisty. Brak regulacji, które zachęcałyby pracodawców do wprowadzania wewnętrznych systemów sygnalizowania.
6. **Podstawy prawne funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA)**, instytucji, której misją jest przeciwdziałanie korupcji, **budzą wątpliwości**. W uzasadnieniu powołania tej służby wskazano na przepis Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 6), obligujący państwa ratyfikujące do utworzenia niezależnej instytucji zajmującej się zapobieganiem korupcji. Przyznany Biuru zakres działania nie stanowi jednak realizacji treści art. 6 konwencji. Zgodnie z ustawą CBA jest podległą premierowi „służbą specjalną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym”, może prowadzić niejawną kontrolę operacyjną, posługiwać się prowokacją policyjną, tworzyć fałszywe dokumenty, dokonywać zakupu kontrolowanego, a przez dostęp do danych wrażliwych ingerować w życie prywatne obywateli. Ma ponadto zapisane zobowiązanie do prowadzenia działalności analitycznej. Biuro nie koordynuje działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej. Niepokój budzi fakt, że służba specjalna o tak szerokich kompetencjach może być wykorzystywana instrumentalnie w walce politycznej.

Rrekomendacje zmian:

1. **Stworzenie modelowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia programów prewencyjnych do instytucji publicznych** i powołanie komórki wspierającej wprowadzanie takich programów w instytucjach publicznych.
2. **Zmiana ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne lub przygotowanie nowej ustawy.** Powinna ona kompleksowo objąć kwestie dotyczące konfliktu interesów (w tym kwestie dotyczące składania, jawności i efektywnej kontroli oświadczeń majątkowych).
3. **Wprowadzenie kompleksowych zmiany w prawie, które zapewnią lepszą ochronę sygnalistów** (np. wprowadzenie odrębnej ustawy).
4. **Wzmocnienie służby cywilnej** w celu odpolitycznienia obsady najwyższych stanowisk.
5. **Wzmocnienie i egzekwowanie zasad kontroli zarządczej, kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego** (w tym wzmocnienie Najwyższej Izby Kontroli, np. poprzez wprowadzenie obowiązku reagowania na wnioski NIK).
6. **Doprecyzowanie przepisów dotyczących kształtu i funkcji Centralnego Biura Antykorupcyjnego** oraz wzmocnienie apolityczności i zmiany sposobu powoływania kierownictwa.
7. **Wzmocnienie roli edukacji antykorupcyjnej pracowników instytucji publicznych.**