

Warszawa, dnia 28 czerwca 2002 r.

Opinia prawna
na temat projektu ustawy o ograniczeniu działalności zarobkowej w instytucjach Unii Europejskiej przez niektóre osoby pełniące funkcje publiczne w strukturach państwa (druk 590)

Proponowany zakaz zatrudnienia w UE został określony stosunkowo szeroko, zarówno instytucjonalnie - w sensie określenia miejsca pracy, jak i jej rodzaju. Takie ujęcie sprawia, iż zakaz będzie odnosił się w jednakowej mierze do wszystkich struktur Unii oraz stanowisk zarówno politycznych, jak i urzędniczych oraz technicznych.

W „Uzasadnieniu” do projektu nie wskazano przyczyn, dla których ograniczeniom w zatrudnianiu podlegałyby osoby piastujące stanowiska wymienione w art. 1 ustawy. Stwierdzenie, że *„niezbędnym jest uchwalenie ustawy uniemożliwiającej uwzględnienie w negocjacjach ewentualnych synekur w strukturach U.E. dla osób związanych z kręgami decyzyjnymi przygotowującymi umowę stowarzyszeniową”* wydaje się nazbyt lakoniczne. Ograniczenia co do możliwości zatrudnienia w instytucjach UE powinny wynikać z bezpośredniego uczestnictwa danej osoby w negocjacjach z Unią.

Projekt wymaga znacznych korekt redakcyjno-językowych (np. w art. 2 należałoby dokonać zmiany zapisu „za działalność zarobkową... rozumie się”) oraz legislacyjnych (dla przykładu w art. 3 i 4 należy zmienić powołanie „Art.” na „art.” oraz skrót „p. 1” na „ust. 1”). Korekty wymagają użyte pojęcia i nazwy (np. „Ministrowie Rządu”).

Niezrozumiały jest proponowany mechanizm udzielania zgody na zatrudnienie przed upływem okresu, w którym osoby podlegające ustawie nie mogłyby podejmować zatrudnienia w instytucjach Unii Europejskiej oraz proponowany system kar za

nieprzestrzeganie przepisów tego aktu. Projekt wymaga zatem wnikliwej analizy legislacyjnej. Poniżej zostaną zaprezentowane uwagi szczegółowe, wskazujące kierunek takiej analizy.

Tytuł

Zbędne jest określenie „w strukturach państwa”, bowiem dla określenia grupy osób, do których miałyby zastosowanie projektowana ustawa wystarczy zwrot :osoby pełniące funkcje publiczne”. Nietrafne i zbyt szerokie wydaje się określenie „działalność zarobkowa”. Jak wynika z art. 3 projektu, chodzi o ograniczenia w zatrudnieniu (w ramach stosunku pracy i umowy cywilnoprawnej), zatem prościej byłoby w ten sposób nazwać te ograniczenia.

art. 1

Przy wprowadzaniu zakazów ustanawiających ograniczenia praw i swobód niedopuszczalne jest stosowanie formuły: „w szczególności”. W art. 1 określającym stronę podmiotową ustawy należy enumeratywnie wskazać osoby podlegające zakazom. Dlatego należałoby skreślić zwrot „w szczególności”. Niepoprawne stylistycznie i gramatycznie jest określenie „osoby - uczestników 29 rozdziałów...” (w zestawieniu z początkiem art. 1, który mówi „ustawa określa ograniczenia ... przez niektóre osoby zajmujące kierownicze stanowiska w państwie a w szczególności: 1. Prezydenta R.P. (...) 9. Osoby - uczestników ...”).

Określenie „osoby - uczestników 29 rozdziałów negocjacyjnych” jest ponadto niepoprawne merytorycznie.

art. 2

Podobnie niezrozumiałe (brak uzasadnienia) jest ograniczenie rozumienia pojęcia „zatrudnienie” tylko do stosunku pracy na podstawie umowy o pracę i powołania (pomija się mianowanie) oraz umowy zlecenia (pomija się inne formy umów cywilnoprawnych).

Zbędne jest tutaj użycie dodatkowego wyjaśnienia do słowa „zatrudnienia” (skreślić należy „- wykonywania pracy”).

Ponadto należy rozwinąć skrót U.E., zwłaszcza że w art. 3 projektodawcy posługują się pełną nazwą.

art. 3

Po zdefiniowaniu w art. 2 „działalności zarobkowej” (jako zatrudnienia) w art. 3 mowa o „podejmowaniu pracy”. Stosowane w projekcie słownictwo należałoby ujednoczyć.

Zupełnie niezrozumiały jest zapis ust. 3 tego artykułu, wedle którego „w uzgodnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem 5 lat może podjąć Sejm R.P.”

Konstrukcja art. 3 jest następująca: ust. 1 ma uniemożliwiać zatrudnianie w instytucjach UE w okresie 5 lat dnia zaprzestania danej funkcji publicznej (nota bene czytelniejszym byłoby wprowadzenie zakazu podejmowania pracy w okresie 5 lat od dnia zaprzestania pełnienia funkcji, a nie tak jak to uczyniono umożliwienie podejmowania pracy po 5 latach od dnia zaprzestania pełnienia funkcji), ust. 2 wprowadza się wyjątki od tego zakazu (jak rozumiem np. dla osoby która pełni funkcję wicepremiera oraz mandat poselski), zaś w ust. 3 stwarza możliwość zatrudniania przed upływem owych 5 lat w „uzgodnionych przypadkach” za zgodą Sejmu. Prawdopodobnie projektodawcom chodziło o „uzasadnione przypadki”.

art. 4

Ograniczenia ustanowione omawianą ustawą miałyby odnosić się do zatrudnienia w instytucjach UE, tymczasem z ust. 1 i ust. 2 artykułu 4 wynika, że osoby podlegające ustawie miałyby składać Marszałkowi Sejmu stosowne oświadczenia „w każdym przypadku podejmowania zatrudnienia za granicą”.

Bezprzedmiotowa jest reguła proponowana w ust. 2, iż w oświadczeniu należy wymienić instytucję zatrudniającą „z równoczesnym podkreśleniem, że nie jest to instytucja zaliczana do struktury U.E.” Jeżeli dana instytucja nie należy do instytucji unijnych, składanie oświadczenia o zamiarze podjęcia zatrudnienia w tej instytucji jest

całkowicie zbędne. Oświadczenie o zamiarze podjęcia pracy w instytucjach Unii (przed upływem 5 lat - stosownie do art. 3 ust. 3) powinno odnosić się tylko do tych instytucji.

Art. 5

Ponieważ Sejm miałby wyrażać zgodę na zatrudnienie przed upływem 5 lat, zaś oświadczenia byłyby analizowane przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wydaje się że wzór formularza powinien określać Marszałek Sejmu, a nie Prezydent (który byłby jedną z osób podlegających ustawie).

art. 6 i 7

Wobec osób podlegających ustawie w art. 6 proponuje się wprowadzenie odpowiedzialności służbowej za: złamanie zakazu wynikającego z art. 3, nie złożenie oświadczenia o którym mowa w art. 4 oraz za podanie nieprawdy w tym oświadczeniu.

W art. 7 za te same „czyny” wprowadza się karalność (do 5 lat pozbawienia wolności).

Czy kara określona w art. 6 będzie wykonywana łącznie z karą proponowaną w art. 7 i kto będzie podejmował decyzje o zastosowaniu w/w kar?

Powstaje ponadto problem, w jaki sposób egzekwować odpowiedzialność służbową wobec osób, które nie będą już wykonywać funkcji publicznych (np. w związku z podjęciem zatrudnienia w Unii). Ponadto zwróćmy uwagę, że osoby pełniące kierownicze stanowiska państwowe w ogóle nie podlegają takiej odpowiedzialności.

Art. 8

Należałoby wprowadzić *vacatio legis*, nie ma bowiem przyczyn, które uzasadniałyby wejście w życie omawianej ustawy „z dniem podjęcia”.

Opracowała: Irena Galińska-Raczy