Spotkanie on-line WORKING GROUP ON ACCOUNTABILITY (GT-RE), 8-9 marca 2021 r.

8 oraz 9 marca 2021 r. odbyło się w formie wideokonferencji spotkanie Grupy Roboczej ds. Rozliczalności (*Accountability*). Pierwsza sesja została poświęcona została na zasady ogólne i podstawowe twierdzenia (przejrzystość, dostęp do dokumentów urzędowych i udział społeczeństwa, szkolenie i podnoszenie świadomości oraz jakość przepisów) oraz odpowiedzialność polityczną. Druga sesja dotyczyła odpowiedzialności prawnej oraz kierowniczej.

Przewodniczący Philips podziękował za wczorajszą pracę i przekazał głos Sekretariatowi. Sekretariat rozpoczął sesję od Rozdziału III (składa się na niego odpowiedzialność cywilna i karna) i zaznaczył, że więcej uwagi zostanie poświęcone na aspekty prawa karnego niż cywilnego, niemniej jednak może on dalej ulec modyfikacjom. Przewodniczący dodał, że rekomendacje te są instrumentami prawnymi, które różnicują się w czasie, niektóre z nich mają już ponad 25 lat, a część z nich sięga nawet czasów antycznych, w związku z tym powinno się je uaktualnić i spisać na nowo. Państwa członkowskie powinny podjąć następujące działania, o których mowa dalej. Zagwarantować, by przedstawiciele wybrani na szczeblu lokalnym i regionalnym podlegali jasnym zasadom dotyczącym ich osobistej odpowiedzialności, zarówno cywilnej i pieniężnej, jak i karnej, zapewniając odpowiednią równowagę między potrzebą odpowiedzialności za swoje działania i zarządzanie z jednej strony, a potrzebą zachowania atrakcyjności wybieralnego urzędu politycznego z drugiej strony. W szczególności urzędnicy pochodzący z wyboru nie powinni być pociągani do osobistej odpowiedzialności, jeżeli działają w zakresie swoich obowiązków i w dobrej wierze. Władze lokalne i regionalne powinny mieć możliwość zawarcia ubezpieczenia lub ustanowienia systemu odszkodowań w celu pokrycia ewentualnych kosztów związanych z postępowaniami przeciwko przedstawicielom pochodzącym z wyboru. Przedstawiciele wybierani na szczeblu lokalnym i regionalnym, zobowiązani ze względu na swój urząd do wzorowego zachowania i uczciwości, powinni podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, jeżeli działają z zamiarem popełnienia przestępstwa poza zakresem swoich kompetencji (zasada oderwania czynu od urzędu). Dodatkowy środek w postaci utraty prawa do pełnienia funkcji w wyniku skazania musi być ograniczony w czasie (nie może być bezterminowy).

Profesor Philp poprosił o udzielenie głosu i zaproponował swój projekt pierwszych trzech punktów, który według niego jest ich jaśniejszym sformułowaniem. Na początku wspomniał jednak o punktach 4 oraz 5, ponieważ uważa je za najważniejsze. Odnośnie punktu 4. wybierani przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych, którzy obejmują urząd polityczny, powinni kierować się kodeksem postępowania podkreślającym znaczenie dobrego prowadzenia się, uczciwości i wzorowego zachowania. Według Profesora Philpa ten komponent powinien zostać dopracowany, gdyż zakłada, że ludzie zawsze postępują zgodnie z literą prawa, a tak niestety nie jest. W przypadku naruszenia tych standardów powinni oni podlegać proporcjonalnym sankcjom. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy działają oni z zamiarem przestępczym wbrew zasadom sprawowanego urzędu lub poza zakresem swoich kompetencji (zasada czynu oderwanego od urzędu). Profesor Philp również chciałby dodać do zamiaru przestępczego komponent zaniedbania, który jest równie poważnym naruszeniem standardów.

W punkcie 5. Przestępstwa, którym podlegają osoby pełniące funkcje publiczne, mogą być przestępstwami powszechnymi lub przestępstwami szczególnymi, zaprojektowanymi w celu uchwycenia specyfiki nadużyć przy pełnieniu funkcji publicznych i ułatwienia ich ścigania karnego. Takie przypadki obejmują na przykład manipulowanie zamówieniami publicznymi, sprzeniewierzenie własności i zasobów publicznych (np. do celów wyborczych), handel wpływami. W ostatnim zdaniu wspomniano o konflikcie interesów. Profesor Philp zaznaczył, że problemem nie jest samo w sobie istnienie takich konfliktów, ale niezgłoszenie ich odpowiednim organom.

Odnośnie punktu 8. Profesor zastanawiał się, czy w krajach z tradycją urzędu rzecznika praw obywatelskich nie jest to samo w sobie formą dochodzenia nieprocesowego, rozstrzygania spraw spornych między członkami społeczeństwa a osobami pełniącymi funkcje publiczne. Przewodniczący podziękował za zabranie głosu i skomentował, że rzecznik praw obywatelskich to pożądana instytucja, zależy to jednak od pola działania, czy jest to rejon, czy może też cały kraj.

Następnie głos zabrał Pan Russel, który zgodził się z sugestiami Profesora Philpa. Wspomniał, że należy skupić się na powiązaniu odpowiedzialności prawnej (*legal liability*) oraz rozliczalności (*accountability*). *Accountability* – kto jest odpowiedzialny i przed kim odpowiada, oraz jakie są mechanizmy takiego rozliczania. W tym przypadku, mamy do czynienia z czymś nieznacznie innym (*legal liability*). Nie można powiedzieć, że osoba jest rozliczana przed sądem (*accountable to the court*), ponieważ sąd utrzymuje w mocy prawo. Można powiedzieć natomiast, że mamy do czynienia z rozliczalnością (*accountability*) oraz działaniami uzupełniającymi, które ją umacniają i wspierają (m.in. wcześniej wspomniana *legal liability* oraz *financial liability*).

W punkcie 1. zadbania o to, by przedstawiciele wybrani na szczeblu lokalnym i regionalnym byli w pełni świadomi odpowiedzialności wynikającej z pełnionego urzędu oraz zakresu ich osobistej odpowiedzialności. Zasady dotyczące ich odpowiedzialności, zarówno osobistej, cywilnej, majątkowej, jak i karnej, powinny być jasno określone i proporcjonalne. W szczególności powinny one zapewniać właściwą równowagę między wymogami odpowiedzialności osób sprawujących urząd za ich działania, z jednej strony, a koniecznością zapewnienia, że nie będą one zniechęcać tych, którzy starają się podjąć obowiązki związane z wybieralnym urzędem publicznym. Odnośnie punktu 2. szczególnie ważne jest zapewnienie, aby urzędnicy wybieralni nie byli pociągani do osobistej odpowiedzialności, gdy działają całkowicie w zakresie swoich obowiązków służbowych i w dobrej wierze. Dodatkowo, w punkcie 3. może to oznaczać, że władze lokalne i regionalne będą musiały wykupić ubezpieczenie lub ustanowić system odszkodowań w celu pokrycia ewentualnych kosztów związanych z postępowaniami przeciwko wybranym przedstawicielom za działania podejmowane w ramach ich obowiązków służbowych

Przestępstwa, którym podlegają, mogą być przestępstwami pospolitymi lub szczególnymi przestępstwami mającymi na celu uchwycenie

specyfiki nadużyć przy pełnieniu funkcji publicznych i ułatwienie ścigania karnego, np. manipulowanie zamówieniami publicznymi, sprzeniewierzenie własności i zasobów publicznych (np. do celów wyborczych), konflikty interesów, handel wpływami. Należy zadbać o to, by przepisy, które mają ogólne zastosowanie do urzędników publicznych, miały jak najszersze zastosowanie również do urzędników wybieranych na szczeblu lokalnym i regionalnym, nawet jeśli nie sprawują oni funkcji administracyjnych jako tacy.

Należy również zapewnić, aby immunitety chroniące przed ściganiem karnym, w tym immunitety, z których korzysta przedstawiciel wybrany z racji pełnienia innych funkcji wybieralnych, zwłaszcza krajowych, nie uniemożliwiały ścigania w przypadku wykroczeń związanych z interesami władz lokalnych lub regionalnych i zostały sprawą przeszłości. Zarzuty o charakterze cywilnym lub karnym muszą zostać rozpatrzone przez sąd, a wybrany przedstawiciel musi mieć możliwość odwołania się od decyzji.

Sekretarz przeszedł do omówienia Rozdziału IV Odpowiedzialność Kierownicza, gdzie podkreślił, że zostaną poruszone problemy wynikające z faktu, że piastowane są często wielokrotne stanowiska, np. przewodniczący rady gminy działają również jako przewodniczący zarządu bądź jako inni przedstawiciele (okręgu, państwa, itd.). Państwa członkowskie powinny podjąć następujące działania:

1. Promowanie i zachęcanie, poprzez ustawodawstwo lub regulacje, okólniki i polityki motywacyjne, do dobrego zarządzania jednostkami publicznymi i administracją, zgodnie z tym, co robi się w zakresie zarządzania organizacjami: tworzenie podstawowych wartości dla organizacji, planowanie i strategia, mechanizmy kontroli wewnętrznej, zaangażowanie zainteresowanych stron (użytkowników, klientów...), przywództwo, jakość danych i decyzji, zarządzanie ryzykiem, odpowiedzialność społeczna, trwałość organizacyjna i perspektywy długoterminowe, odpowiedzialność. Uwaga sekretariatu: w tym miejscu należy w szczególności odnieść się do normy ISO 37000].
2. W tych ramach zwracać szczególną uwagę na imperatyw odpowiedzialności, zważywszy na znaczenie tego zagadnienia dla instytucji publicznych i politycznych oraz dla funkcjonowania demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym. Zakłada to, że wybrani urzędnicy i wybrane organy zarządzające zawsze przyjmują ostateczną odpowiedzialność za funkcjonowanie podległych im instytucji, przestrzeganie nałożonych na nie zasad oraz za swoje działania i zaniechania.
3. Ta rozliczalność i odpowiedzialność muszą być egzekwowane nawet wtedy, gdy obowiązki są delegowane na innych w ramach instytucji lub innych organów pod jej (współ)kierownictwem.
4. Należy zatem dopilnować, aby przekazywanie obowiązków było jasno zdefiniowane, a cele i oczekiwania jasno określone w całym łańcuchu dowodzenia, oraz aby osoby lub organy korzystające z takiego przekazywania obowiązków składały okresowe sprawozdania ze swojej pracy w ramach procesów oceny.
5. Określić organizacyjny zakres odpowiedzialności: w szczególności należy uwzględnić struktury utworzone lub zarządzane w całości lub w części przez władze lokalne i regionalne (quango, spółki półpubliczne, stowarzyszenia parapubliczne itp.) oraz zastosować odpowiednie kryteria w celu określenia, które z tych struktur należy uwzględnić w zakresie odpowiedzialności urzędników lub organów wybieralnych, a tym samym w demokratycznej debacie na temat ich działań.
6. Prawo powinno jasno określać:

- obowiązki związane z planowaniem finansowym i budżetowaniem władz lokalnych i regionalnych, w tym korzystanie z audytu wewnętrznego i zewnętrznego;

- prawa i obowiązki zgromadzeń lokalnych i regionalnych w zakresie uwzględniania danej sytuacji i czuwania nad tym, by wybrani przedstawiciele, którym powierzono funkcje kierownicze, przestrzegali ustalonych kierunków działania oraz imperatywów finansowych, budżetowych i organizacyjno-administracyjnych uzgodnionych na szczeblu politycznym lub narzuconych prawnie;

- hipotezy, w których władza wyższa, w zależności od przypadku, na szczeblu państwowym lub regionalnym, może interweniować, aby zapewnić, że zgromadzenie lokalne, które samo nie wykonuje swoich zadań, przestrzega pewnych podstawowych wymogów lub nawet wyznaczyć komisarza do tymczasowego wykonywania pewnych zadań.

7. Zgromadzenia lokalne odpowiedzialne za ocenę sytuacji i informacji przedstawionych przez wybranych przedstawicieli lub podległe im organy powinny mieć możliwość zwrócenia się o pomoc do osób posiadających niezbędny stopień wiedzy fachowej.
8. Prawo powinno również jasno określać przypadki, w których urzędnicy pochodzący z wyboru mogą zostać pociągnięci do osobistej odpowiedzialności za niedopełnienie pewnych obowiązków organizacyjnych, administracyjnych i budżetowo-finansowych. Decyzja i ewentualne sankcje powinny być podejmowane przez niezawisły sąd.

Pani Lopez (Hiszpania) zabrała głos i zasugerowała zmianę tytułu rozdziału na Odpowiedzialność Zarządzania Publicznego (*Public Management Accountability*) i zaznaczyła, że bardziej pożądane byłoby używać terminologii dotyczącej publicznego sektora, niż prywatnego. Przewodniczący zapewnił, że zostanie to zweryfikowane podczas przepisywania dokumentu.

Pan Mollari (Finlandia) zabrał głos i zgłosił swoje wątpliwości do punktu 1. zastanawiał się, jak włączyć sektor prywatny, np. w Finlandii używa się prywatnych usług informatycznych, usług porównawczych, etc. Na poziomie gmin, samorządów, a opinia publiczna jest sceptycznie nastawiona do programów oszczędnościowych.

Profesor Philp zabrał ponownie głos, zasugerował zmiany w pierwszych trzech punktach Rozdziału 4, poruszenie szerszych spraw, o których mowa była dzień wcześniej, pierwsza odnosi się do 12 zasad dobrego zarządzania, druga podkreśla potrzebę oparcia odpowiedzialności na demokratycznych wartościach, a trzecia – określić dokładniej pojęcie delegacji oraz dodanie prywatnych instytucji.

Pan Rowsell (UK) poparł swoich przedmówców i podkreślił ponownie, że najważniejsze jest transparentne przedstawienie struktury, kto jest odpowiedzialny i przed kim, oraz jakie są mechanizmy takiego rozliczania.

Pan Ermicher (UK) zabrał głos i zgodził się z przedmówcami, że sektory publiczne i prywatne coraz częściej współpracują, w związku z tym outsourcing musi znaleźć odzwierciedlenie
w osobnym Rozdziale, szczególnie, że coraz częściej sektor prywatny jest preferowany ze względu na mniej dokładny nadzór z zewnątrz.

Przewodniczący zarządził zakończenie analizy projektu wytycznych i podsumowanie obrad, Grupa Robocza powinna skupić się na:

- bardziej rygorystycznej metodologii i ograniczeniach dotyczących zasady odpowiedzialności, jej form i konsekwencji
- przestrzegać bardziej rygorystycznej metodologii w odniesieniu do odpowiedzialności stron
- problematycznym tłumaczeniu *stakeholders* na język francuski i inne języki
- upewnić się, że łańcuchy odpowiedzialności są zgodne z łańcuchami wyznaczania burmistrzów wybieranych w wyborach bezpośrednich
- ważne jest zachowanie właściwej równowagi między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską i delegacjami
- nacisk na właściwe wyważenie przejrzystości w zależności od tego, kto jest interesariuszem
- położenie dużego nacisku na 12 zasad rządzenia
- podczas opracowywania projektu powinno się szukać wspólnej płaszczyzny porozumienia, która nie opierałaby się na minimalnych standardach, lecz na ambicjach
- zdefiniować odpowiedzialności na samym początku dokumentu, a nie dopiero w załączniku
- rozszerzyć listy dokumentów źródłowych, głównie zaleceń Kongresu dotyczących przejrzystości i konfliktu interesów
- w tekście należy jasno określić relację między rozliczalnością a odpowiedzialnością, co będzie pomocne przy opracowywaniu całości wytycznych, zwłaszcza w odniesieniu do delikatnej kwestii usług i działań zlecanych na zewnątrz
- uwzględnić dodatkowe odniesienia do potrzeby ochrony wybranych urzędników przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi, biorąc pod uwagę ostatnie niepokojące trendy związane z mową nienawiści w mediach społecznościowych
- istnieje jasne przesłanie ze strony grupy roboczej, że Rozdział I powinien stać się bardzo jasnym kodeksem dotyczącym ustanowienia specjalnej polityki lub ram w celu promowania kultury wspierającej odpowiedzialność
- wyraźne wskazać wymiary rozliczalności - formalnej i politycznej
- w Rozdziale II wspomnieć najszerzej o konsekwencji bardziej rygorystycznego podejścia metodologicznego do rozliczalności, zasadzie symetrii pomiędzy sposobami desygnowania urzędników pochodzących z wyboru, jeśli zostanie podjęta decyzja na włączenie elementów z 1998 r., to znajdą się one również w tym rozdziale, łącząc go bardziej bezpośrednio z ogólną zasadą rozliczalności
- ponowne rozróżnienie kolejnych elementów odpowiedzialności (kto, przed kim i jak?)
- w Rozdziale IV nastąpi przeredagowanie tytułu, skupienie się na obowiązkach przedsiębiorstw prywatnych, z których usług korzystają organy lokalne i regionalne,
  w tym na audycie.

Przewodniczący zwrócił się z zapytaniem o inne komentarze i wnioski (żadne nie zostały zgłoszone) a następnie podziękował wszystkim Członkom Grupy Roboczej za udział w spotkaniu.