

Przejrzystość i partycypacja obywatelska w procesie stanowienia prawa Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego

Diagnoza sytuacji:

- Proces tworzenia prawa, zwłaszcza na poziomie rządowym jest mało przejrzysty i mało partycypacyjny. W bardzo ograniczonym zakresie, znacznie bardziej ograniczonym niż na poziomie parlamentarnym umożliwia uczestniczenie w nim obywateli czy organizacji pozarządowych.

- Proces prowadzenia konsultacji na tym etapie jest wysoce niejasny i nieprecyzyjny. Organizacja pozarządowa na podstawie art. 12. pkt.5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów może być zaproszona do udziału w konsultacjach. Nie jest to jednak procedura obligatoryjna; Regulamin mówi, że projekt rozporządzenia lub ustawy można skierować także do organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Organizacja pozarządowa może także uczestniczyć w konferencji uzgodnieniowej (art. 14). Jednakże nie ma jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, a praktyka jest jeszcze mniej przejrzysta. Takie rozwiązanie, wprowadzające niejasne kryteria doboru uczestników konsultacji, daje dużą swobodę działania urzędnikom ministerialnym.

- Realizując zalecenia OECD i Unii Europejskiej Polska wprowadziła w 2001 roku procedurę Oceny Skutków Regulacji (OSR). Jej obligatoryjną część stanowi przedstawianie wyników konsultacji przeprowadzonych ze wszystkimi kluczowymi interesariuszami. Z obserwacji naszych oraz innych organizacji pozarządowych wynika, że są problemy z praktycznym stosowaniem tej procedury. Ministerstwa zachowują się pasywnie, oczekują, że zainteresowani sami zgłoszą uwagi. Większość ministerstw nie wychodzi poza swoje ustalone listy partnerów.¹

- Na przesłanie uwag do projektów ustaw w ramach konsultacji wyznacza się niezwykle krótki czas, często kilka dni.

- Niemal regułą jest, że ministerstwa nie odnoszą się do przesłanych im uwag do projektów ustaw. Opiniowanie projektów ustaw jest więc dla organizacji pozarządowych raczej działaniem mającym na celu zaznaczenie swojego stanowiska – z poczuciem, że nie ma się wpływu na kształt projektu ustawy na tym poziomie. Zazwyczaj legislatorzy nie dają nam informacji zwrotnej; w najlepszym wypadku odnoszą się do wszystkich uwag zbiorczo w jednym dokumencie.

- Do nacisków grup interesu na legislatorów często dochodzi na poziomie prac rządowych. Ze względu na niską przejrzystość tego etapu procesu legislacyjnego, możemy zorientować się dopiero *post factum*, że doszło do takich nacisków. Sygnałem, że do nieformalnego lobbingu mogło dojść podczas pracy w ministerstwach, bywa niska aktywność grup interesu podczas prac sejmowych.

Uczestniczenie w procesie legislacyjnym na poziomie sejmowym jest łatwiejsze. Materiały dotyczące tego etapu są szybciej i w sposób bardziej kompletny upubliczniane. Sejm jest

¹ W prowadzonym przez Fundację Bertelsmanna rankingu Sustainable Governance Indicators oceniano między innymi to jak rządy 31 państw członków OECD stosują OSRy, czy badana jest potrzeba wprowadzenia regulacji, jej cele oraz skutki społeczno-ekonomiczne. W tym rankingu Polska zajęła 22 miejsce z notą 4,7/10 punktów. W komentarzu pisze się, że wymogi OSR spełniane są w Polsce głównie na papierze, chociaż rząd podejmuje kroki skierowane na podniesienie jakości tego procesu poprzez przeprowadzanie audytu, uruchomienie szkoleń oraz tworząc elektroniczne narzędzia analityczne.

praktycznie otwarty na obserwację jego prac zarówno dla dziennikarzy, jak i uczestniczenie w nim przedstawicielei różnego typu instytucji. Zauważone przez nas zjawiska negatywne to:

- Wysłuchania publiczne stosowane są niezwykle rzadko i tylko częściowo spełniają swoje zadanie – stwarzania płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpływaniem na kształt procedowanej regulacji. Wobec braku obowiązku ustosunkowania się posłów do przedstawianych opinii, zazwyczaj są miejscem zgłaszania zastrzeżeń, a nie partnerskiej dyskusji.

- Osoby korzystające ze statusu gościa komisji nie mają obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy reprezentują i w czyim interesie występują. Otwiera to pole do niejawnego wpływania na kształt regulacji.

- Ciągłe jeszcze wiele ustaw tworzonych jest w parlamencie w sytuacji konfliktu interesów. Posłowie osobiście zainteresowani wprowadzeniem jakichś rozwiązań pilotują ustawy przewidujące wprowadzenie korzystnych rozwiązań dla branży, z którą oni sami lub bliskie im osoby są związane.

W ocenie członków Obywatelskiego Forum Legislacji w wyniku wprowadzenia w styczniu 2009 roku nowelizacji *ustawy o Radzie Ministrów* sposób prowadzenia prac legislacyjnych nie tylko nie poprawił się, ale wręcz utrudnił prowadzenie efektywnych i rzeczywistych konsultacji społecznych projektów aktów prawnych.

Obecnie w większości przypadków poszczególne ministerstwa tworzą założenia merytoryczne do projektów ustaw. Konsultacje społeczne oraz możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań prowadzone są na etapie tworzenia założeń do projektów rządowych. Obowiązek odpowiedzi na przedstawione uwagi dotyczy wyłącznie uwag zgłaszanych przez Radę Legislacyjną. Następnie, jeśli rząd podejmie decyzję o przygotowaniu projektu, Rządowe Centrum Legislacji przekłada założenia na projekt ustawy. Tak przygotowany projekt aktu prawnego nie jest już ponownie poddawany dyskusji publicznej. To rozwiązanie naraża pracowników RCL na pozaprawne naciski i pozostawia pole poszczególnym resortom do wprowadzania nieskonsultowanych zmian do finalnego tekstu projektu ustawy.²

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji zauważają następujące fundamentalne problemy dotyczące udziału obywateli w tworzeniu prawa:

- **brak przejrzystości źródeł prawa.** Podstawy prawne konsultacji są rozproszone; opisane w różnych ustawach oraz innych aktach, takich jak Regulamin Pracy Rady Ministrów, który nie ma mocy ustawy. O konsultacjach - za każdym razem fragmentarycznie, mowa w *ustawie o działaniach administracji rządowych*, *ustawie o Radzie Ministrów*, pośrednio w *ustawie o działalności lobbingsowej*, Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów o Zasadach Techniki Prawodawczej, Uchwale Rady Ministrów o Regulaminie Pracy Rady Ministrów.

- **brak przejrzystości co do podmiotu konsultacji.** Regulamin Pracy Rady Ministrów ogranicza listę podmiotów uprawnionych do konsultacji do podmiotów uprawnionych do takiego działania na podstawie „odrębnych przepisów”. Należy sądzić, że chodzi tu o *ustawę o związkach zawodowych*, *ustawę o organizacji pracodawców*, *ustawę o Komisji*

² Warto podkreślić, że rozwiązanie wprowadzone nowelizacją z 2009 roku jest niezgodne z „Wytycznymi do oceny skutków regulacji”, dokumentem opracowanym w Ministerstwie Gospodarki, a rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. W „Wytycznych” stwierdza się: „Konsultacje powinny zostać przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie przeprowadzania oceny skutków regulacji..... Proces konsultacji powinien również towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania oceny skutków regulacji.”

Trójstronnej, ustawę o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie jest natomiast jasne czy taki „odrębny przepis” stanowi swoista konsultacja, która odbywa się na podstawie art. 7 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Nie jest też jasne, jaka jest sytuacja wszystkich innych reprezentantów strony społecznej.

- **brak przejrzystości co do przedmiotu konsultacji.** Regulamin Pracy Rady Ministrów zawiera nieostre stwierdzenia, co do tego, w stosunku do jakich projektów ustaw konsultacje w ogóle są przeprowadzane (art. 12 ust. 5 Regulaminu).

- **brak przejrzystości co do formy konsultacji.** Wskazany wyżej fakt, iż przepisy o konsultacjach społecznych rozrzucone są w różnych aktach prawnych, powoduje, że strona społeczna ma trudność w ustaleniu ilości i skuteczności konkretnych formuł konsultacji (konsultacje podmiotów „ustawowych”, konsultacje osób zaproszonych zgodnie z art. 12 ust 4 i 5 Regulaminu, zgłoszenia w procedurze z art. 7 ustawy lobbingsowej, wolne uwagi zgłoszone na stronach internetowych resortów).

I tak trudną sytuację strony społecznej pogorszyło przyjęcie 6 grudnia 2011 roku uchwały nr 241 wprowadzającej zmiany do *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, w konsekwencji których nastąpi dalsze ograniczenie udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Zmiany te polegają na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które mają odąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie „*zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania,.....*”. Na tym etapie nie będzie już konieczne przygotowywanie szczegółowej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej zmiany (OSR). Zostanie on zastąpiony „*testem regulacyjnym*”. Mając świadomość stopnia wywiązywania się organów władzy publicznej z dotychczasowych standardów Oceny Skutków Regulacji, należy wyrazić obawę, że zmniejszenie tych wymagań może doprowadzić do legislacji prowadzonej w całkowitym oderwaniu od rzetelnej oceny jej skutków ekonomiczno – społecznych.

Ponadto na mocy uchwały z dnia 6 grudnia 2011 r. konsultacje założeń ustaw stają się fakultatywne, gdyż zgodnie z nowym brzmieniem §9 ust. 4 Regulaminu prac Rady Ministrów do założeń dołącza się wyniki konsultacji, „*jeżeli zostały przeprowadzone, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z obowiązujących przepisów*”, a zakres „*konsultacji*” ustaw nie ulega zasadniczo zmianie.

Co należy zrobić

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji uważają, że przede wszystkim trzeba jasno, precyzyjnie sformułować **standardy i reguły stanowienia dobrego prawa**. Wobec wspomnianego rozproszenia podstaw prawnych, na których opiera się obecnie proces legislacyjny sądzimy, że wskazanym byłoby przygotowanie **ustawy o stanowieniu prawa**, która w jednym akcie wysokiej rangi zebrałaby i doprecyzowała standardy i reguły stanowienia dobrego prawa.

W dyskusjach nad reformą systemu legislacji w Polsce obecny jest też wątek zmian w Konstytucji RP jako tych, które mają zapewnić uporządkowanie tej materii. Chodzi tu w szczególności o wprowadzenia do Konstytucji tzw. zasady poprawnej legislacji. Na poparcie tej propozycji podnosi się argumenty wskazujące na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, który właśnie z ogólnych zasad określonych konstytucyjnie wywodził wiele ważnych orzeczeń w sprawach kluczowych dla polskiego systemu prawnego. Dodatkowo wskazuje się, że w istocie Prezydent RP, którego rolą jest strzec Konstytucji RP w obecnym stanie prawnym, przy braku odpowiednich postanowień dotyczących zasad stanowienia

dobrego prawa nie dysponuje odpowiednimi narzędziami, które pozwalałyby mu na stanowcze interwencje w sytuacjach naruszenia podstawowych zasad poprawnej legislacji.

Z kolei z drugiej strony pojawiają się argumenty wskazujące na to, że sama regulacja konstytucyjna byłaby niewystarczająca dla uporządkowania systemu legislacyjnego w Polsce. Podkreśla się też fakt, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ma wysoką rangę i porządkuje system prawny w Polsce, jednakże od wprowadzenia do Konstytucji RP nowej zasady do wykształcenia się linii orzeczniczej dotyczącej tej nowej regulacji musi minąć odpowiedni czas liczony na pewno w latach a nie miesiącach. Wydaje się, że potrzeby związane z pilną naprawą procesu legislacyjnego w Polsce wymagają szybszych rozwiązań. Poza tym, nie kwestionując potrzeby „uzbrojenia” Prezydenta RP w nowe narzędzia oceny procesu legislacyjnego wskazuje się, że ta ocena będzie następowała już po zakończeniu tego procesu, a wiele nieprawidłowości czy wad tego procesu wymagać będzie interwencji i poprawy już znacznie wcześniej. Chodzi przecież o to, by nie dopuszczać do naruszenia podstawowych reguł stanowienia dobrego prawa.

Wydaje się, że rozwiązaniem najwłaściwszym byłoby takie, które uwzględniałoby zarówno odpowiednie zmiany w Konstytucji RP dotyczące wprowadzenia zasady poprawnej legislacji, jak i korekty przepisów niższej rangi, w ten sposób by **standardy i reguły stanowienia dobrego prawa były wyraźnie określone** i by przepisy nie pozwalały na ich omijanie czy lekceważenie.