

## PARTYCYPACJA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA W LATACH 2014-2017

Proces stanowienia prawa w Polsce od lat stanowi przedmiot zainteresowania naukowców, publicystów i części opinii publicznej. Krytyka dotyczy najczęściej takich zjawisk, jak „nadprodukcja” aktów prawnych, niestabilność systemu prawnego i jego nadmierna zawilgość oraz nieprzejrzystość i niespójność systemu prawnego jako całości. W porównaniu z innymi krajami Europy, na krytykę zasługuje również wciąż bardzo ograniczony zakres udziału obywateli oraz organizacji pozarządowych w konsultacjach publicznych projektowanych nowelizacji aktów prawnych.

### **Krytyka systemu**

Analizując przebieg zmian regulacji dotyczących partycypacji NGO w procesie stanowienia prawa należy zwrócić uwagę na zawartość stron BIP ministerstw i sejmu, na opinię uczestników i obserwatorów procesu legislacyjnego tj.: posłów, lobbystów, dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych. Wskazując na słabości systemu należy podnieść, że proces tworzenia prawa, zwłaszcza na poziomie rządowym w latach ubiegłych był mało przejrzysty. Proces prowadzenia konsultacji na tym etapie był wysoce niejasny i nieprecyzyjny. Organizacja pozarządowa na podstawie Regulaminu Pracy Rady Ministrów mogła być zaproszona do udziału w konsultacjach nie była to jednak, i nadal nie jest, procedura obligatoryjna. Mimo kilku nowelizacji ww. Regulaminu nadal konsultacje z NGO pozostają elementem fakultatywnym procedury.

Zgodnie z § 36 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. z późn. zm. w sprawie uchwalenia Regulaminu Pracy Rady Ministrów, organ wnioskujący dany projekt legislacyjny (ministerstwo bądź urząd centralny) biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień złożoności projektu oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym **może go skierować do organizacji społecznych** lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska.

Zgodnie z ww. Regulaminem organizacja pozarządowa może także uczestniczyć w **konferencji uzgodnieniowej**, jeśli jest ona organizowana. Jednakże nie ma jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, a praktyka w latach 2014-2017 była jeszcze mniej przejrzysta. Takie rozwiązanie, wprowadzające niejasne kryteria doboru uczestników konsultacji, dawało dużą swobodę działania urzędnikom ministerialnym.

Pod wpływem zaleceń OECD i Unii Europejskiej Polska wprowadziła w 2001 roku procedurę Oceny Skutków Regulacji (OSR). Jej obligatoryjną część stanowiło przedstawianie wyników konsultacji przeprowadzonych ze wszystkimi kluczowymi interesariuszami. Z obserwacji organizacji pozarządowych wynika jednak, że największe problemy stwarzało jej praktyczne zastosowanie. Ministerstwa zachowywały się pasywnie, oczekując, że zainteresowani sami zgłoszą uwagi. Większość ministerstw nie wychodziła poza swoje ustalone listy partnerów. Na przesłanie uwag do projektów ustaw w ramach konsultacji wyznaczano niezwykle krótki czas, często kilka dni – co w porównaniu do rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich było wyjątkowo niekorzystne.

Regułą było, że ministerstwa nie odnosiły się do przesłanych im uwag do projektów ustaw. Opiniowanie projektów ustaw było więc dla organizacji pozarządowych raczej działaniem mającym na celu zaznaczenie swojego stanowiska – z poczuciem, że nie mają realnego wpływu na kształt projektu ustawy na tym poziomie. Zazwyczaj legislatorzy nie przekazywali NGO informacji zwrotnej, w najlepszym wypadku odnosząc się do wszystkich uwag zbiorczo w jednym dokumencie, czasem prezentowanym na stronach www BIP.

Do nacisków grup interesu na legislatorów często dochodziło na poziomie prac rządowych, o czym dowiadywano się dopiero *post fatum*. Sygnałem, że do nieformalnego lobbingu mogło dojść podczas pracy w ministerstwach, bywa niska aktywność grup interesu podczas prac sejmowych.

### **Obserwacja procesu legislacyjnego na poziomie sejmowym w latach 2014-2017**



Obserwacja procesu legislacyjnego jest łatwiejsza na poziomie sejmowym niż rządowym. Materiały dotyczące tego etapu są szybciej i w sposób bardziej kompletny upubliczniane. Sejm jest otwarty na obserwację jego prac zarówno dla dziennikarzy, jak i przedstawicieli różnego typu instytucji. Jednak nawet tu w latach 2014-2017 zauważono negatywne zjawiska. Wskazać należy m.in. rzadko stosowane wysłuchania publiczne, tylko częściowo spełniające 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 były miejscem zgłaszania zastrzeżeń, a nie partnerskiej dyskusji. Ponadto osoby korzystające ze statusu gościa komisji nie miały obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy

reprezentują i w czyim interesie występują. Otwierało to pole do niejawnego wpływu na kształt regulacji.

Ciągle 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.

### **Obywatelskie Forum Legislacji**

Podsumowując, mimo iż widać powoli postępujące zmiany w podejściu do konsultacji z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych, wciąż nie udało się w pełni wyeliminować opisanych powyżej słabości obecnego systemu. Na szczęście powstają inicjatywy społeczne wspierające ten proces tj. Obywatelskie Forum Legislacji funkcjonujące od stycznia 2009 r. roku przy Programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Członkami Forum są osoby mające doświadczenia w uczestniczeniu, bądź monitorowaniu procesu legislacyjnego, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i naukowych, kancelarii prawniczych i profesjonalnych lobbystów.

### **Obecna procedura**

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.

Biorąc pod uwagę wytyczne Komisji europejskiej należałoby jednak wskazać, że konsultacje powinny zostać przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie przeprowadzania oceny skutków regulacji. Proces konsultacji powinien również towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania oceny skutków regulacji.

Do współczesnych fundamentalnych problemów dotyczących udziału NGO w tworzeniu prawa należą:

- **brak przejrzystości źródeł prawa** - podstawy prawne konsultacji są nadal rozproszone, m.in. w ustawie o działach 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** - na podstawie „odrębnych przepisów”

Należy sądzić, że chodzi tu o *ustawę o związkach zawodowych, ustawę o organizacji pracodawców, ustawę o Komisji 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;**

**- brak przejrzystości co do formy konsultacji;**

Podsumowując należy stwierdzić, iż nadal partycypacja organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa jest procesem, który wymaga rozwoju i wsparcia.