



IM.STEFANA

FUNDACJA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Informacja prasowa

Warszawa, 7 grudnia 2017 r.

Niepokojące praktyki legislacyjne pod lupą ekspertów

Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji Batorego przedstawiło dziś raport oceniający proces stanowienia prawa w drugim roku rządów PiS. Największe zaniepokojenie ekspertów wzbudza ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych. Raport krytycznie ocenia także przypadki nadużywania ścieżki poselskiej i procedowanie rządowych projektów ustaw w trybie odrębnym, pozwalającym na nadzwyczajne skracanie terminów oraz całkowitą rezygnację z wysłuchań publicznych, mimo 16 wniosków.

Opublikowany raport „Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości” to już dziesiąty Komunikat poświęcony jakości procesu legislacyjnego opracowany przez Obywatelskie Forum Legislacji, które działa od 2009 roku. Przygotowany został na podstawie obserwacji z drugiego roku kadencji rządów PiS, czyli od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku.

„Ten raport to lista przewinień i zaniedbań obozu rządzącego. Chcemy, aby poza funkcją dokumentacyjną skłoniła rządzących do refleksji nad tym, co należy zmienić, aby poprawić proces stanowienia prawa. W naszym wspólnym interesie leży, aby prawo było uchwalane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób przejrzysty, uwzględniający możliwość uczestnictwa obywateli w tym procesie.” – mówi Grażyna Kopińska z Fundacji Batorego, koordynująca prace Obywatelskiego Forum Legislacji.

Eksperci krytycznie ocenili i uznali za zjawiska najbardziej niepokojące:

- **ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych** dokonywane poprzez stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu przeznaczonego na konsultacje, prowadzenie konsultacji pozornych, nieodnoszenie się do zgłaszanych opinii i uwag oraz niewłaściwe przygotowywanie raportów z konsultacji. **W drugim roku obecnej kadencji Sejmu nie zorganizowano ani jednego wysłuchania publicznego, mimo 16 wniosków;**
- **prezentowanie projektów rządowych jako poselskie.** Poważne wątpliwości wzbudził np. *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* wniesiony przez grupę posłów reprezentowanych przez posła Bartłomieja Wróblewskiego. W wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” poseł przyznał:

„Nie pracowałem nad projektami tych ustaw, natomiast zostałem poproszony, aby reprezentować grupę posłów wnioskodawców przy procedowaniu w parlamencie zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych.”⁽¹⁾ Szeroki zakres zmian wskazywał na to, że projekt nowelizacji powstał w Ministerstwie Sprawiedliwości, aby uniknąć uzgodnień i konsultacji.

- **stosowanie trybu odrębnego**, który często jest wynikiem złego planowania prac legislacyjnych w ministerstwach;
- **stosowanie trybu pilnego**, który powinien być brany pod uwagę jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach. W praktyce, z tej możliwości kierownictwo Sejmu korzysta dość dowolnie, często nie przedstawiając uzasadnienia do procedowania w pilnym trybie;
- **kontrowersyjne metody pracy**, takie jak: skracanie czasu wypowiedzi posłów nawet do 1 minuty; blokowe głosowanie nad poprawkami łączonymi nie pod względem tematów, a zależnie od tego, który klub je zgłosił; nieodczytywanie treści poprawek; praca w godzinach nocnych i niereagowanie na zgłaszane przez parlamentarzystów i pracowników biur legislacyjnych błędy w projektach;
- **nieprzestrzeganie przysługującego terminu na skonsultowanie projektów ustaw rządowych**. Na skonsultowanie rządowych projektów ustaw – nawet tych bardzo skomplikowanych – zazwyczaj ministerstwa dają najkrótszy możliwy termin (14 dni). Nie brak jednak przykładów wyznaczania jeszcze krótszych terminów;
- **traktowanie przez niektóre ministerstwa braku przesłania uwag przez organizacje pozarządowe jako akceptacji projektu**, co jest niezgodnie z Regulaminem pracy RM.

W drugim roku obecnej kadencji rządu i Parlamentu uchwalono 34 ustawy zgłoszone przez grupy posłów, z czego **30 zgłosili posłowie klubu PiS. Jest to znacznie mniej niż w pierwszym roku kadencji**, kiedy parlament uchwalił 76 ustaw wniesionych przez posłów partii rządzącej. W raporcie zwraca się uwagę na to, że wiele z nich reguluje na tyle ważne dziedziny życia publicznego, że powinny być tworzone w rządzie, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji.

Najczęściej, bo aż 5 razy, wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego odrzucali posłowie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Dotyczyło to m.in. *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie; poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw czy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.*

„Należy dążyć do zmiany zasad obowiązujących przy tworzeniu projektów poselskich. Powinny być one poddawane konsultacjom publicznym i mieć wykonywaną rzetelną, opartą na analizach ocenę skutków ich wprowadzenia” – podsumowują autorzy raportu.

Pośpiech przy uchwalaniu niektórych ustaw eksperci uznali za całkowicie nieuzasadniony. *„Błyskawiczny sposób pracy zastosowany przy niektórych projektach to nie pracowitość – to uniemożliwienie rzetelnej debaty oraz zamknięcie ust opozycji. Taki model wyklucza prawdziwą*

¹ „Dziennik Gazeta Prawna” z 21-23 lipca 2017 r., wywiad z Bartłomiejem Wróblewskim pt. „Sąd Najwyższy nie jest bez winy”.

dyskusję, na którą zarówno na etapie prac rządowych jak i w Parlamencie, a szczególnie w Komisjach powinien być czas. Jeśli nie tam – to gdzie i przez kogo mają być omawiane rozwiązania prawne wpływające na wszystkich obywateli?” – mówi Krzysztof Izdebski z Fundacji ePaństwo, członek Obywatelskiego Forum Legislacji.

Przykładem praktyki ograniczającej czas do rzetelnego namysłu oraz wykluczającej udział obywateli, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych w procesie tworzenia prawa, jest sposób procedowania *poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (2). Bezpośrednio po I czytaniu, 18 lipca 2017 r., bez prac w komisjach postanowiono przejść do II czytania, czyli zastosowano tryb szczególny. Przystępując do pracy nad projektem posłowie nie znali opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, KRS i Sądu Najwyższego. Dyskusja trwała z przerwami około 9 godzin. Marszałek ograniczył czas wypowiedzi posłów do 3 minut. Zgłoszono około 1000 poprawek, część tylko na piśmie. Dyskutowano w bardzo napiętej atmosferze. Następnie Sejm skierował projekt ustawy do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W Komisji skrócono możliwość wypowiedzi do 1 minuty. Przewodniczący nie poddawał głosowaniu wniosków formalnych zgłaszanych przez posłów opozycji, blokowo głosowano nad 1300 poprawkami, grupowanymi nie tematycznie, ale zależnie od tego jaki klub je zgłosił. Poprawek nie czytano. Większość sejmowa blokowo odrzuciła wszystkie poprawki opozycji, a przyjęła wszystkie zgłoszone przez klub PiS. Wnioskodawcy nie dostali także prawa przedstawienia uzasadnienia swoich wniosków. Obrady zakończono 20 lipca o godz. 0.30. Tego dnia, o godz. 15.00, Sejm przyjął ustawę. Odrzucono wszystkie poprawki opozycji. Nad tak ważnym projektem Sejm pracował dwa i pół dnia.

„Chcemy przypomnieć deklaracje złożone przed dwoma laty przez Komitet Wyborczy PiS (3) pytany o wizję organizacji procesu legislacyjnego w Polsce. Poprawę sytuacji widziano wówczas w „zwiększeniu roli opozycji, zwiększeniu roli czynnika obywatelskiego, (...) przywróceniu właściwej roli mediów, których głównym zadaniem jest monitorowanie ludzi władzy....” Komitet postulował m.in. likwidację tzw. „zamrażarki”, konieczność stworzenia przepisów pozwalających na „bardziej wnikliwe i dłuższe procedowanie projektów obywatelskich” oraz „aby w trakcie pierwszego czytania nie można było zgłosić wniosku o odrzucenie projektu obywatelskiego”. Stwierdzono też, że wysłuchania publiczne powinny być organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, także z inicjatywy opozycji.” – przypominają autorzy raportu.

Pełna treść X Komunikatu:

http://bit.ly/X_Komunikat_OFL

Więcej o Obywatelskim Forum Legislacji:

http://bit.ly/Info_Obywatelskie_Forum_Legislacji

Kontakt:

Grażyna Kopińska, koordynatorka prac OFL, gkopinska@batory.org.pl, +48 607 156 906,

Krzysztof Izdebski, członek OFL, izdeba@gmail.com, +48 607 370 375

² Dokumentacja projektu dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC

³ Pytania i odpowiedzi komisji dostępne są na:

www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/pytania_do_komisji_wyborczych_o_ich_wizje_organizacji_procesu_legislacyjnego_1