

**Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji  
wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa**

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego wyrażają sprzeciw w związku z przyjęciem przez **Radę Ministrów uchwały nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r.** wprowadzającej zmiany do Regulaminu pracy Rady Ministrów, w konsekwencji których nastąpi dalsze ograniczenie udziału obywateli w procesie legislacyjnym.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji protestują przeciwko ograniczeniu partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa i podporządkowywaniu jej uznaniowej władzy organów administracji rządowej. Wprowadzony uchwałą tryb prac nad rządowymi projektami ustaw przeczy idei społeczeństwa obywatelskiego oraz jego roli w demokratycznym państwie prawnym. Prowadzi także do dalszego ograniczenia transparentności procesu stanowienia prawa, co – wobec ostatnich zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – budzi tym większy niepokój.

**Prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji, pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.**

Pragniemy w związku z tym podkreślić, że **w demokratycznym państwie prawnym i społeczeństwie obywatelskim kwestie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, zasadniczy przebieg tego procesu, kształt poszczególnych jego elementów, wskazanie momentów i zakresu przeprowadzania konsultacji publicznych, powinny być objęte zasadą wyłączności ustawowej.**

**Domagamy się wycofania uchwały Rady Ministrów nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r. W ocenie członków Obywatelskiego Forum Legislacji niezbędne jest podjęcie prac nad ustawą o stanowieniu prawa.**

**UZASADNIENIE**

W Strategii Rozwoju Kraju 2020 zapisano: *„Zwiększeniu partycypacji społecznej służyć będą działania mające na celu silniejsze włączenie obywateli w proces stanowienia prawa”* (s. 39).

Pragniemy także przypomnieć słowa Prezydenta RP wypowiedziane 8 listopada br. na posiedzeniu inauguracyjnym Sejmu RP VII kadencji: *„Siła państwa demokratycznego zależy od jego sprawności i zaufania, jakim darzą go obywatele. Polacy oczekują poprawy jakości funkcjonowania państwa. Wiemy, że państwo jest dla obywateli, a nie odwrotnie. Jednak pomimo już dokonanych wielu ważnych zmian na lepsze, procedury biurokratyczne nadal pozostają uciążliwe. Niedostateczna jest jakość, przejrzystość i stabilność stanowionego prawa. Pilną potrzebą jest precyzyjne opisanie procesu jego stanowienia i skutecznego wprowadzania go w życie.”*

Warto też zwrócić uwagę, że z badań zleconych przez MPiPS („Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” zrealizowanego przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia) wynika, iż brak jasnych unormowań prowadził do sytuacji, w której ministerstwa często prowadziły *„konsultacje według własnych specyficznych reguł”*, co prowadziło do konstatacji, że *„bardzo wskazane byłoby stworzenie regulacji ogólnorządowej ustanawiającej minimalne standardy konsultacji”*.

Zmiany wprowadzone do Regulaminu pracy Rady Ministrów uchwałą nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r. polegają na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które mają odtąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie *„zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji”*. Na tym etapie nie będzie już konieczne przygotowywanie szczegółowej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej zmiany (OSR). Dotychczasowa niska jakość tej oceny ma zostać usankcjonowana poprzez zastąpienie obowiązku przygotowywania OSR, bliżej nieokreślonym *„testem regulacyjnym”*, który ma obejmować *„w szczególności wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną”*. 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.

Przyjęte zmiany – jak rozumiemy ich genezę – mają ułatwić i przyspieszyć prace legislacyjne, co jednak w naszej ocenie przyniesie fatalne skutki w zakresie jakości ustaw. Istotne obawy członków Obywatelskiego Forum Legislacji budzą trudne do precyzyjnego określenia, zmiany w zasadach udziału obywateli w procesie stanowienia prawa na etapie rządowym. Dotychczas, w świetle reguł przyjętych po wejściu w życie zmian procesu stanowienia prawa w kwietniu 2009 r., konsultacjom społecznym miały podlegać wyłącznie założenia ustaw. Argumentowano, że skoro ustawa powstaje na podstawie szczegółowych i skonsultowanych publicznie założeń, to sama nie wymaga już konsultacji. Stanowisko to było wielokrotnie prezentowane publicznie przez członków rządu i urzędników administracji rządowej, choć ustawodawstwo nie było w tym zakresie jednoznaczne. Organizacje społeczne domagały się natomiast szerszej partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa i objęcia konsultacjami zarówno założeń jak i ustaw.

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.

Regulamin prac Rady Ministrów już od dawna uznawany był przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji za akt prawny, który ze szkodą dla obywateli cechuje się brakiem wystarczającej

jednoznaczności i precyzyjności. Nowelizacja ten negatywny stan pogłębia, czyniąc – jak można sądzić – udział obywateli w procesie stanowienia prawa w istocie fakultatywnym, marginalnym i zależnym od woli organów administracji rządowej.

Przyjęta nowelizacja Regulaminu prac Rady Ministrów, bez względu na to, jak faktycznie ukształtuje się praktyka prac nad założeniami i rządowymi projektami ustaw, obnażyła bardzo istotną wadę systemową regulacji rządowego etapu procesu stanowienia prawa. W obowiązującym stanie prawnym uchwała Rady Ministrów może z dnia na dzień (uchwała RM nr 214 weszła w życie z dniem podjęcia) gruntownie przemodelować proces prac nad rządowym projektem ustawy, nadać lub pozbawić obywateli znaczenia w tym procesie.

Warszawa, 19 grudnia 2011 roku

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

**Obywatelskie Forum Legislacji** działa przy Programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, środowiska akademickiego oraz lobbyści. Celem Forum są działania na rzecz poprawy jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenia partycypacji obywateli w tym procesie. Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

Więcej informacji można uzyskać od:

mec. Tomasza Zalasieńskiego – tel. 607-788-618

p. Anny Mazgal - tel. 691-417 -766

p. Grażyny Kopińskiej – tel. 607-156-906