

Waldemar Pawlak
Kandydat na Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

Jak stanowić lepsze prawo
(*odpowiedź na ankietę Fundacji Batorego*)

Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli albo bezpośrednio. Uprawnione instytucje państwa tworzą akty prawne, które są źródłem powszechnie obowiązujących przepisów prawa w Polsce. W tym procesie poszczególne organy korzystają z ich konstytucyjnych uprawnień.

W toku procesu legislacyjnego przedstawiane są też opinie i postulaty innych instytucji i podmiotów, a także niektórych obywateli, np. ekspertów. Proces ustawodawczy – nawet na ścieżce inicjatywy ustawodawczej rządu – jest zatem otoczony opiniami i konsultacjami społecznymi. Chociaż, w praktyce, na ogół przeważa jednak wpływ opinii urzędowych – resortowych.

Stanowienie prawa należy do kompetencji władzy publicznej, której uprawnieniem jest min. również rozstrzygnięcie sprzecznych interesów obywateli ich grup czy środowisk oraz uzgadnianie i godzenie tych sprzecznych interesów i potrzeb. Nakładanie ciężarów i obowiązków – na jednych obywateli oraz ustanawianie uprawnień i przywilejów - na rzecz innych, musi odbywać się w rozsądnej trosce o dobro wspólne wszystkich obywateli oraz rację stanu państwa. Stąd wynika arbitralność organów ustawodawczych w tworzeniu prawa, nawet w warunkach zachowania szerokiego zakresu konsultacji.

Jednak poszerzenie i pogłębienie wpływu bezpośrednich opinii społecznych, opinii obywateli czy opinii instytucji i organizacji, tworzonych przez obywateli w procesie legislacyjnym, nie przekreśla przecież konstytucyjnych (stanowiących) uprawnień organów władzy ustawodawczej do przyjmowania (uchwalania) ustaw, w kształcie i treści, uznanych przez te organy. Za wyjątkiem aktów rozstrzyganych w referendum powszechnym.

Nie ulega zatem wątpliwości, że dla poprawy jakości tworzonych przepisów prawa, w tym zachowania spójności całego systemu – zwłaszcza w warunkach ciągłego pomnażania i rozdrabniania regulacji – oraz w trosce o lepsze społeczno – gospodarcze efekty tworzonych przepisów, wskazane jest, aby odbywało się to w warunkach

maksymalnej staranności i wnikliwości. Aby proces legislacyjny uwzględniał zarówno wszystkie racjonalne przesłanki wprowadzenia nowych przepisów, jak i możliwie pełne rozpoznanie skutków ich przestrzegania w życiu.

Obecny stan procesu ustawodawczego pozostaje daleko w tyle za tym pożądanym modelem. Wynika to z bardzo wielu przesłanek, których nie sposób tu wszystkich wymienić.

Po pierwsze. System błędnie zmierza do nadregulacji. Do wprowadzenia niemal wszędzie zasad porządku formalnego. A wyeliminowanie jak najdalej – porządku spontanicznego, wynikającego z zasad etyki i rozumu człowieka. Wskutek tego tworzona jest już nadmierna ilość regulacji, w ciągłym pośpiechu, które nie mogą nie być obarczone wieloma błędami. A rzeczywistość choćby obecnej powodzi, wskazuje, że ludzie mogą podejmować z własnej woli i poczucia obowiązku, racjonalną działalność i bez nakazu przepisów. A zatem nadmierna ilość tworzonych przepisów staje się jednym ze źródeł psucia jakości prawa.

Po drugie. W tworzonych przepisach prawa ujawnia się – w wielu przypadkach – wyraźny brak dostatecznych kompetencji merytorycznych do regulacji danej sfery działalności ludzkiej. Nawet, jeśli kwestie formalne – wykładni danego przepisu nie wzbudzają sprzecznych interpretacji czy wątpliwości. A zatem, podniesienie kompetencji legislatorów i poszerzenie grona specjalistów, biorących udział w procesie ustawodawczym, może być czynnikiem podnoszącym efekty tych prac na wyższy poziom.

Po trzecie. Wyalienowanie twórców przepisów prawa z realnego życia gospodarczego, zawodowego i społecznego. A tendencja ta znajduje wręcz szkodliwy poklask, uzasadniany najczęściej względami antykorupcyjnymi. Zaś słabe głosy protestów ze strony środowisk gospodarczych nie są w stanie zatrzymać tej postępującej alienacji sfer polityki od realnych problemów społeczeństwa. Niezbędny zatem jest szerszy udział w pracach legislacyjnych osób wyspecjalizowanych zawodowo w sferach podejmowanych regulacji czy to w zakresie przedsiębiorczości czy samorządu czy wszystkich pozostałych. Przy zachowaniu, oczywiście, suwerenności decyzji przez ustawodawców.

Generalne zasady tworzenia aktów prawnych są zatem – kierunkowo – do wykorzystania. Poprawie natomiast może ulec jakość tworzenia prawa, zarówno pod względem jasności i spójności, adekwatności i celowości, jak i sprawiedliwości. Ponadto, z całą pewnością, należy poszerzać, a nie zawęźać otwartość na konsultacje i korzystanie z

opinii społecznej w toku stanowienia przepisów prawa. Szerszemu uspołecznieniu procesu legislacyjnego dobrze może służyć zwiększenie aktywności posłów w opracowywaniu kompetentnych projektów poselskich oraz wykorzystanie przez prezydenta RP prawa do inicjatywy ustawodawczej. Szczególnie w kwestiach postulowanych przez środowiska społeczne.

Proces stanowienia prawa może stawać się – wskutek niektórych działań już podjętych oraz niektórych projektów -nawet bardziej zamknięty niż był uprzednio.. Co do zasady , nie należy zatem ograniczać – a raczej trzeba poszerzać dostęp obywateli – przedstawicieli środowisk życia społeczno – gospodarczego, przedstawicieli organizacji pozarządowych, ekspertów – do informacji odnośnie przebiegu procesu ustawodawczego. Zarówno na etapie prac rządowych, jak i obrad komisji sejmowych i senackich. Aby mogły ujawniać się i ścierać wszystkie opinie i poglądy, prowadzące do opracowania optymalnych projektów ustaw. Ograniczyć natomiast bałamutne przesłanki psychozy antykorupcyjnej, tworzącej tło dla zawężania uczestnictwa przedstawicieli społeczeństwa w procesie ustawodawczym.

Wynika z tego, że jest uzasadnione i wskazane, aby szerzej umożliwić uczestnictwo w procesie legislacyjnym, kompetentnym przedstawicielom społeczeństwa – reprezentującym organizacje społeczne, samorządy, jak również ekspertom. Dotyczyć to może zwłaszcza udziału z głosem doradczym w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, byłych posłów i senatorów oraz udziału przedstawicieli pozaparlamentarnych partii politycznych, zwłaszcza tych, którym działalność jest finansowana z budżetu państwa. Stworzyłoby to możliwość wykorzystania kapitału wiedzy i kompetencji tych uczestników życia politycznego dla wsparcia dojrzałości procesu legislacyjnego.

Prezydent RP powinien być strażnikiem ładu społeczno -gospodarczego skupiającym się na kwestiach o zasadniczym znaczeniu. Jego udział nie musi się opierać wyłącznie na podejściu negatywnym, czyli kierowaniu ustaw do Trybunału Konstytucyjnego czy ich wetowaniu – chodzi o współpracę z Radą Ministrów, Sejmem i Senatem RP już na etapie tworzenia prawa, a w najważniejszych sprawach również o inicjowanie rozwiązań.

Dlatego w przedstawionym przez PSL projekcie zmiany Konstytucji RP zaproponowano rozwiązania, które stwarzają Prezydentowi RP warunki do bycia konstruktywnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa. W przypadku przekazania przez Sejm ustawy do podpisu – Prezydent RP powinien posiadać, oprócz obecnych uprawnień do

(a) podpisania ustawy, (b) skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego oraz (c) przekazania wraz z umotywowanym wnioskiem ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, również – (d) uprawnienie do zgłoszenia poprawek do ustawy. Przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, powinno skłaniać Sejm do ponownej refleksji nad ustawą, nie powinno jednak mieć charakteru blokującego dany akt prawny. Stąd ponowne uchwalenie ustawy, jak i odrzucenie poprawek Prezydenta RP przez Sejm, powinno następować większością ustawowej liczby posłów.

W tym projekcie zaproponowano zwiększenie roli samorządów terytorialnego i zawodowego, jak również środowisk obywatelskich, gospodarczych i naukowych oraz udziału Polonii poprzez przyjęcie modelu funkcjonowania Senatu jako Izby Samorządowej. Zmiany mają na celu również rozszerzenie kompetencji Senatu. Miałby on bowiem dokonywać okresowego przeglądu obowiązujących ustaw pod kątem oceny skutków ich wprowadzenia. W ten sposób istotnie zwiększyłby się wpływ tych środowisk na tworzone prawo, w tym na jego efektywność i jakość.

Piastując stanowisko Wicepremiera Rządu oraz Ministra Gospodarki osobiście zaangażowałem się również w działania pozwalające na usprawnienie tak systemu stanowienia prawa jak i towarzyszącym im zagadnieniom konsultacji społecznych. W przygotowanym w Ministerstwie Gospodarki programie „Lepsze Prawo” zaproponowano szereg rozwiązań systemowych mających na celu stworzenie opartego na dowodach i stabilnego procesu zarządzania legislacyjnego. Systemu tego nie uda się zbudować bez udziału partnerów społecznych.

Dlatego też uważam, że należy zmienić i usprawnić zasady tworzenia aktów prawnych i polityk rządowych poprzez zwiększenie roli konsultacji społecznych i wprowadzenie zasad budowania polityki opartej na dowodach przy wykorzystaniu powszechnie takich narzędzi jak ocena wpływu i ocena skutków regulacji.

Przyjęte rozwiązania powinny ponadto podlegać okresowemu, systematycznemu i kompleksowemu przeglądowi oraz ocenie z punktu widzenia oceny skutków ich wprowadzenia. Istotne bowiem jest sprawdzanie, czy wprowadzone regulacji przynoszą planowany rezultat. Jeśli nie przynoszą lub ich koszt jest niewspółmierny w stosunku do rezultatów – należy przygotować odpowiednie zmiany lub z danej regulacji zrezygnować. Taki system wprowadzono już w ubiegłym roku w Ministerstwie Gospodarki.

Również w procesie oceny skutków obowiązujących regulacji ważną rolę powinni

odgrywać partnerzy społeczni, w szczególności adresaci przyjętych regulacji.

Należy także dążyć do maksymalizacji przejrzystości całego procesu legislacyjnego. Zasięganie opinii, rozumiane jako wszelkie możliwe formy wysłuchania zainteresowanych stron w procesie stanowienia prawa, a nie tylko wymienione formalnie w aktach normatywnych formy konsultacji społecznych, jest jednym z narzędzi, które zwiększają efektywność, przejrzystość oraz zaangażowanie zainteresowanych stron w proces tworzenia, wdrażania i przestrzegania przepisów prawa.

Konsultacje mają przyczynić się do budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie jego członkom włączenie się w życie polityczno – gospodarcze kraju, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i tworzonych inicjatyw politycznych. Na potwierdzenie słuszności idei konstatacji należy zauważyć, że powszechnie akceptowane prawo jest zazwyczaj przestrzegane nawet wtedy, gdy nie ma sankcji za jego łamanie, podczas gdy rozwiązania nieakceptowane są znacznie częściej omijane, nawet pomimo grożących sankcji. Mechanizmy decyzyjne państwa powinny opierać się w całości właśnie na zachowaniu pełnego ładu społecznego, w którym beneficjenci danego prawa, czy interwencji, będą je współtworzyć, identyfikować się z nim i je akceptować.

Aby osiągnąć wszystkie powyższe cele należy wystandardyzować a przede wszystkim ułatwić partycypację środowiska społecznego i obywatelskiego w procesie tworzenia prawa i polityk rządowych.

Podstawowym zadaniem instytucji publicznych powinno być zwiększenie dostępności do informacji publicznej oraz wzmocnienie zaangażowania obywateli w życie publiczne poprzez wykorzystanie nowych technologii informacyjno – komunikacyjnych. Zwiększając udział obywateli w podejmowaniu decyzji i w ich opiniowaniu można więc wykorzystać możliwości jakie daje Internet. Tą drogą można przysyłać opinie, oceny, a także prowadzić dyskusję poprzez społeczności internetowe. Potencjał Internetu dostrzegam ponadto jako narzędzie kształtujące społeczeństwo obywatelskie. Wykorzystanie tych narzędzi zapewni ponadto większą przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz prezentowania działań. Natomiast standaryzacja procedur w całej administracji pozwoli na lepsze zrozumienie i wypracowanie wspólnych rozwiązań systemowych ze stroną społeczną.

Niewątpliwie prowadzenie rzetelnych konsultacji oraz wykorzystywanie informacji i opinii obywateli poprawiłoby jakość stanowionego prawa, przyczyniając się do tworzenia

lepszego ładu społeczno-gospodarczego.

Podejmowanie przez państwo danego działania powinno być uzasadnione w sytuacji, gdy jego wpływ ma zapobiec niedoskoności rynku oraz gdy zostaje wybrana najmniej kosztowna forma jego wprowadzenia. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma poprawne skonstruowanie polityki regulacji i skuteczne stosowanie w jej ramach instrumentów programowych i analitycznych, takich jak tworzenie polityk opartych na dowodach analitycznych.

Musi bowiem w końcu zaistnieć potrzeba kształtowania polityk opartych na dowodach, a nie decyzjach czysto politycznych. Każda nowa polityka, instrument czy regulacja musi zostać poprzedzona szczegółowym procesem analitycznym. Tylko w taki sposób poprawimy krajowe otoczenie regulacyjne, współpracę w ramach dialogu i ładu społecznego, zwiększymy transparentność działań państwa względem obywateli, a przede wszystkim do dyskusji politycznej wprowadzimy argumenty merytoryczne.

Warszawa, 10 czerwca 2010 r.