

Stanowisko
Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego
w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych projektów ustaw
oraz ich założeń
(tezy)

I. Podstawy ustrojowe

W demokratycznym państwie prawnym obywatele i ich organizacje, a także przedsiębiorcy i ich organizacje, mają konstytucyjne prawo do pełnej partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływu na jego kształt. Zapewnienie możliwości realizacji tego prawa jest obowiązkiem władz publicznych.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów ustaw i ich założeń jest immanentną częścią demokratycznego porządku konstytucyjnego i pochodną wielu norm konstytucyjnych, w tym tak fundamentalnych, jak:

- zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikająca z niej zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa,
- zasada społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji RP),
- prawo do petycji do władz publicznych (art. 63 Konstytucji RP) oraz
- zasada pomocniczości i dialogu społecznego (Preambuła Konstytucji RP).

Obowiązek przeprowadzania konsultacji projektów aktów normatywnych wiąże się ściśle z demokratycznym charakterem procesu stanowienia prawa, o którym nie może być mowy bez otwartości na dialog i prawa każdego do przedstawienia swoich uwag w procesie prawotwórczym. Potwierdza to treść preambuły do Konstytucji RP, w świetle której prawo powinno być wsparte na takich wartościach, jak dialog społeczny oraz zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Dialogu tego nie można jednak zamykać w ramach organizacji społecznych ustawowo upoważnionych do partycypacji w procesie stanowienia prawa, lecz powinien on mieć charakter konsultacji publicznych, rozumianych szerzej niż konsultacje społeczne.

II. Standardy międzynarodowe

Przeprowadzenie publicznych konsultacji aktów normatywnych należy uznać za warunek *sine qua non* racjonalności działań prawodawcy oraz prawidłowej i pełnej oceny przewidywanych skutków regulacji (OSR). Wysokie wymagania partycypacji obywatelskiej w

procesie stanowienia prawa stawia przed nami członkostwo w Unii Europejskiej oraz w OECD. Minimalne standardy konsultacji publicznych określone przez te organizacje¹ powinny być implementowane do polskiego porządku prawnego.

III. Wymagania prawidłowego procesu konsultacji społecznych

Proces konsultacji publicznych – w ocenie Obywatelskiego Forum Legislacji – powinien być oparty na następujących zasadach podstawowych:

- Zaufanie oraz wzajemne poszanowanie partnerów dialogu społecznego. Organy władzy publicznej powinny w całym procesie legislacyjnym pamiętać o tym, że prawo jest stanowione dla obywateli. Konsultacje publiczne nie powinny być zatem traktowane jako formalna bariera utrudniająca realizację pragmatyki legislacyjnej, czy bieżących celów politycznych, lecz jako immanentny przejaw demokracji w procesie tworzenia prawa oraz głos społeczeństwa obywatelskiego, stanowiący dla prawodawcy istotne źródło informacji o procesach społecznych i gospodarczych. Proces konsultacji powinien mieć zatem charakter otwarty i być oparty na zasadach równości, jawności i poszanowaniu uczestniczących w nich partnerów. Organ prowadzący konsultacje powinien mieć zatem obowiązek odpowiedzi na zgłoszone uwagi (może to jednak uczynić zbiorczo w jednym dokumencie), a wszystkie dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego powinny być udostępnione w BIP w formatach pozwalających na pracę na nich. Ponadto każdy projekt aktu normatywnego powinien być zaopatrzony w metryczkę zawierającą nazwisko autora każdej zmiany. Skutkiem prawidłowych konsultacji publicznych jest bowiem m.in. poprawa jakości prawa, pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla przeciwdziałania tym problemom. Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom wzajemnego zaufania partnerów społecznych, a także na transparentność procesu tworzenia prawa, jest planowanie działalności legislacyjnej zarówno w rządowej, jak i parlamentarnej fazie prac ustawodawczych.
- Konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny. Obywatele powinni mieć możliwość partycypacji w procesie stanowienia prawa na każdym etapie prac legislacyjnych, począwszy od identyfikacji problemu regulacyjnego, poprzez dobór instrumentów służących jego rozwiązaniu, opracowaniu założeń do projektu ustawy oraz samego projektu ustawy, na możliwości partycypacji w pracach

¹ Zob. np. „Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron wypracowanych przez Komisję Europejską” [COM (2002) 704], „Impact Assessment Guidelines” [SEC (2009) 92], „Background Dokument on Public Consultation” (<http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>)

parlamentarnych skończywszy. W przeciwnym razie konsultacje nabiorą charakteru fasadowego. Oczywiście – z uwagi na ekonomikę procesu legislacyjnego i sprawność jego przebiegu – nie we wszystkich wskazanych wyżej stadiach zasadne będzie przeprowadzanie konsultacji powszechnych, w wielu przypadkach wystarczające może okazać się przeprowadzenie konsultacji publicznych w formie paneli eksperckich. Jednakże trudno wyobrazić sobie proces stanowienia prawa bez możliwości powszechnego skonsultowania założeń do projektu ustawy, a następnie treści tego projektu ustawy, a także bez możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego na etapie prac parlamentarnych w Sejmie RP i Senacie RP.

Szczególnego podkreślenia w naszej ocenie wymaga konieczność przeprowadzania powszechnych konsultacji obejmujących zarówno założenia do projektu ustawy, jak i samą treść opracowanego na ich podstawie projektu aktu normatywnego. Konsultacje takie nie powinny trwać krócej niż 4 tygodnie. Ograniczenie możliwości konsultacji publicznych wyłącznie do założeń projektu ustawy i odebranie możliwości konsultacji treści normatywnej projektu ustawy uznajemy za niezasadne. Obywatele powinni mieć możliwość przedstawienia uwag do treści projektu ustawy, gdyż to on – a nie założenia, od których projekt może niestety w wielu miejscach odbiegać, co także powinno podlegać weryfikacji – będzie podstawą praw i obowiązków jej adresatów.

- Prawodawca powinien korzystać z różnorodnych metod i form konsultacji publicznych. Proces konsultacji nie powinien ograniczać się wyłącznie do udostępnienia projektu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz występowania z prośbą o opinię do podmiotów, z którymi na podstawie odrębnych ustaw istnieje obowiązek przeprowadzenia konsultacji. Metodologia przeprowadzania konsultacji publicznych w ramach prac nad rządowym projektem ustawy powinna być zróżnicowana w zależności do stadium procesu legislacyjnego. We wczesnych fazach prac legislacyjnych powinny być stosowane badania ilościowe i jakościowe w wybranych grupach fokusowych (tzw. zogniskowane wywiady grupowe, eksperckie, e-konsultacje). Następnie – po dokonaniu podstawowych ustaleń dotyczących problemu regulacyjnego i preferowanych sposobów jego rozwiązania – powinno się przeprowadzić konsultacje otwarte, adresowane do szerszej grupy obywateli (zapytanie o opinię, wysłuchanie publiczne, panele dyskusyjne). Konsultacje publiczne w formie zogniskowanych wywiadów grupowych i eksperckich powinny być kontynuowane po opracowaniu projektu ustawy, celem zbadania jego wewnętrznej spójności, a także zgodności z

przyjętymi założeniami oraz możliwości realizacji zakładanych celów regulacji. Następnie, przed przyjęciem przez Radę Ministrów, projekt aktu normatywnego powinien zostać przedstawiony do konsultacji powszechnych. Podczas parlamentarnej fazy prac ustawodawczych także powinny być stworzone możliwości pełnej partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, zarówno na etapie prac sejmowych, jak i senackich (wysłuchanie publiczne, udział w posiedzeniach komisji i podkomisji). Ostatni etap konsultacji powinien być przeprowadzony nie później niż po 2 latach od wejścia życie rozwiązania regulacyjnego, celem dokonania ewaluacji jego efektów (badanie postlegislacyjne). Procedura konsultacji publicznych powinna zatem otwierać i zamykać proces stanowienia prawa.

IV. Instrumenty prowadzące do poprawy jakości konsultacji publicznych

Wskazane wyżej kierunki niezbędnych zmian sposobu stanowienia prawa, zarówno co do adresatów procesu konsultacji, jego treści i formy, mogą być wdrożone do porządku prawnego w różny sposób. Może się to odbyć zarówno na poziomie ustawowym, jak i podstawowym czy nawet – w sprawach najbardziej zasadniczych – konstytucyjnym.

Organy władzy publicznej przede wszystkim powinny jednak określić w sposób normatywny podstawowe zasady, tryb oraz standardy prowadzenia konsultacji publicznych, a także prawa i obowiązki stron tych konsultacji.

Jesteśmy otwarci na dyskusję o metodach wdrożenia tych zmian. Mamy w tym zakresie swoje przemyślenia wynikające z doświadczenia członków Obywatelskiego Forum Legislacji. Istotą tego procesu powinno być poprawienie sposobu stanowienia prawa na wszystkich jego etapach, nie tylko w fazie prac rządowych.