



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48-22| 5360200
fax |48-22| 5360220
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Warszawa, 29 maja 2011 roku

Pan Jerzy Miller

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego pragnę przekazać Panu kilka uwag dotyczących projektu Strategii „Sprawne Państwo 2011 – 2020”.

Nasze uwagi przedstawiamy w formie listu, a nie na udostępnionym na stronie http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/693/9063/Sprawne_Panstwo_20112020.html formularzu, gdyż byliśmy w stanie przygotować je już po zakończeniu konsultacji. W tym miejscu pozwolę sobie na zwrócenie uwagi, że wyznaczenie 14 dni roboczych na przygotowanie stanowiska do tak dużego i tematycznie zróżnicowanego dokumentu jak projekt Strategii „Sprawne Państwo 2011 – 2020” jest okresem zbyt krótkim. Podkreślamy, że zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi co do terminów konsultacji społecznych zawartymi w dokumencie „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, którego stosowanie zarekomendował Komitet Rady Ministrów decyzją z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09), termin na przeprowadzenie konsultacji społecznych musi być dostosowany do rodzaju konsultacji i konsultowanych grup społecznych. W sytuacji gdy konsultowany dokument ma charakter strategiczny, ma dużą objętość i skierowany jest do szerokiej publiczności, termin na konsultacje powinien naszym zdaniem wynosić co najmniej 30 dni.

Na wstępie pragniemy podkreślić i docenić, że wyżej wymieniony dokument został przygotowany starannie, z zachowaniem zasad poprawnego tworzenia dokumentów strategicznych. Przedstawiono w nim zarówno wizję, cele główne i operacyjne, jak i sposób wdrażania oraz ewaluacji strategii.

W niniejszym liście odnosimy się wyłącznie do tych zagadnień poruszonych w projekcie Strategii, które są w polu zainteresowania członków Obywatelskiego Form Legislacji – do problemu jakości procesu stanowienia prawa.

Podzielamy większość wymienionych na str. 16 „mankamentów procesu tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych”, a zwłaszcza takich jak:

- „niewłaściwe podejście do systemu konsultacji społecznych,
- brak przeprowadzania rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR) na etapie postępowania legislacyjnego oraz niewystarczająca wiedza i popyt wewnętrzny w ramach samej administracji na tworzenie polityk w oparciu o dowody analityczne,
- brak systemu oceny przyczyn konieczności dokonania proponowanej regulacji,
- brak istnienia zorganizowanego systemu oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*,
- niska efektywność rządowego planowania legislacyjnego tak w odniesieniu do projektów ustaw, jak i projektów rozporządzeń.”

Dziwi nas natomiast wymienienie jako mankamentu „przewlekłości postępowania legislacyjnego (przygotowywanie projektu założeń, następnie projektu aktu prawnego, a w dalszej kolejności proces legislacyjny w Parlamencie)”. Pragniemy zwrócić uwagę na fakt, że przygotowywanie projektu założeń, następnie projektu aktu prawnego, a w dalszej kolejności przeprowadzenie procesu legislacyjnego w Parlamencie jest postępowaniem zgodnym z obowiązującym prawem i zapewniającym minimalne warunki poprawnej legislacji. W naszej ocenie przewlekłość postępowania legislacyjnego to raczej skutek niż przyczyną niezasadzonego zatrzymywania procesu legislacyjnego na jego poszczególnych etapach (np. w ministerstwach, czy w komisjach sejmowych). Zauważamy natomiast innym mankament, którego w omawianym dokumencie nie wymieniono, a mianowicie „obchodzenie” właściwego sposobu tworzenia projektów ustaw poprzez zgłaszanie projektów faktycznie przygotowanych w rządzie - jako poselskie, przez 15 posłów koalicji rządzącej. Tryb ten jest sposobem obchodzenia prawem wymaganych konsultacji społecznych.

Z zaskoczeniem czytamy na str. 76, że jednym ze sposobów zmierzających do „poprawy standardów stanowienia prawa” ma być „rygorystyczne przestrzeganie przez organy wnioskujące – w przypadku uznania niezbędności ustanowienia regulacji prawnej – następujących zasad:

- a) OSR dotycząca projektu ustawy jest sporządzana przez organ wnioskujący na etapie opracowywania projektu założeń projektu ustawy – przedstawienie wyników OSR stanowi odrębną część projektu tych założeń, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli organ wnioskujący nie opracowuje projektu założeń projektu ustawy, OSR jest sporządzana na etapie opracowywania projektu ustawy”.

Takie ujęcie sprawy sankcjonuje chaos w procesie stanowienia prawa – dopuszcza się, że tworzenie projektu ustawy może się rozpocząć zarówno od przygotowania projektu założeń projektu ustawy, jak i z jego pominięciem. Ponadto chcemy podkreślić, że nie jest naszym zdaniem prawidłowe określenie „OSR projektu ustawy”. OSR nie dotyczą projektu ustawy. Celem OSR jest dokonanie szczegółowej analizy danego problemu społecznego lub ekonomicznego i wskazanie najbardziej efektywnej drogi jego rozwiązania. Przygotowanie projektu ustawy jest tylko jedną z możliwych opcji, jakie podlegają analizie w OSR (zob. dokument „*Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*”, przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006).

Ponadto warto w tym momencie zwrócić uwagę na fakt, że obligatoryjną część Oceny Skutków Regulacji (OSR) stanowi przedstawianie wyników konsultacji przeprowadzonych ze wszystkimi kluczowymi interesariuszami. Zdaniem członków Obywatelskiego Forum Legislacji przeprowadzenie konsultacji tylko na etapie projektu założeń projektu ustawy jest niewystarczające. Z obserwacji praktyki tworzenia aktów prawnych wiemy, że zazwyczaj projekty ustaw w różnym stopniu realizują założenia, nieraz znacząco od nich odbiegając. Interesariusze powinni mieć możliwość wypowiedzenia się również na tym etapie, gdyż może to zapobiec pojawieniu się błędów i nieścisłości w przedkładanych projektach ustaw. Konsultacje na tym etapie przyczynią się do racjonalizacji procesu ustawodawczego.

Zwracamy uwagę, że zgodnie z rekomendowanym przez Komitet Rady Ministrów dokumentem „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy, rozporządzenia, dokumentu międzynarodowego, w tym pozalegisłacyjnych dokumentów UE (przede wszystkim Ocen Wpływu (Impact Assessments), Zielonych i Białych Ksiąg, Komunikatów Komisji) oraz projektów aktów prawnych UE lub innej interwencji publicznej.

Nasz największy niepokój budzą sformułowania zawarte w punkcie „Przejrzysty model konsultacji społecznych” (str. 77). Postuluje się tam: „zobowiązanie organu opracowującego projekt założeń projektu ustawy do przeprowadzania konsultacji społecznych, tak aby:.....

- interesariusze byli odpowiednio poinformowani o działaniach administracji, co zapewni odpowiednią przejrzystość stanowienia prawa,
- uniknąć zbędnego zasięgania opinii w sytuacjach, gdy nie może przynieść to satysfakcjonujących efektów (np. konsultowania projektu ustawy, jeżeli został on w całości oparty na wcześniej konsultowanych założeniach).”

Pragniemy zwrócić uwagę na fakt, że konsultacje społeczne, to nie tylko „odpowiednie informowanie”, ale przede wszystkim dialog z interesariuszami. Zdajemy sobie sprawę z tego, że każde konsultacje muszą mieć swój kres i nie są one wyłącznie samoistną wartością, jednakże obecnie zauważamy raczej niedostatek konsultacji, niż ich nadmiar. W tym miejscu warto przypomnieć wydaje się oczywisty fakt, że władzom powinno zależeć na uspołecznieniu procesu stanowienia prawa. Im więcej dyskusji i konsultacji w trakcie tworzenia złożenia do aktów prawnych, tym większa szansa uniknięcia pomyłek oraz szansa na to, że obywatele będą aprobowali istniejący system prawny i przestrzegali prawa. Rządowi powinno zależeć, poza sytuacjami wyjątkowymi, na przeprowadzeniu jak najszerszych konsultacji.

Kończąc, jeszcze raz dziękuję za przedstawienie do dyskusji ciekawego dokumentu, wierząc, że nasze przekazane po formalnym zakończeniu procesu konsultacji uwagi, wskazujące na niespójności w dokumencie między diagnozą mankamentów procesu stanowienia prawa a niektórymi z proponowanych metod zaradzenia im zostaną jednak wzięte pod uwagę.

Łączę wyrazy szacunku,

W imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji