

Warszawa, 11 września 2015 roku

Szanowna Pani/Pan

.....

Pełnomocnik Wyborczy

Komitetu Wyborczego

.....

Szanowny/a Pani/ie,

W imieniu Obywatelskiego Forum Legislacji<sup>1</sup> pragnę zwrócić się z prośbą o **przedstawienie stanowiska reprezentowanego przez Pana/ią Komitetu Wyborczego na temat organizacji procesu legislacyjnego w Polsce, w szczególności w zakresie dotyczącym prac nad rządowymi projektami ustaw oraz partycypacji obywateli i ich organizacji w tym procesie.**

Doświadczenia ostatnich miesięcy pokazały, że w niedostatecznym stopniu wykorzystuje się mechanizmy partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa. Rola obywateli i ich organizacji w tym procesie od lat była niedoceniana, zarówno na etapie konsultacji projektów ustaw, jak i obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. W naszej ocenie stworzenie realnych instrumentów komunikacji między ustawodawcą a organizacjami obywatelskim stanowi gwarancję tworzenia prawa o wysokiej jakości, które w sposób prawidłowy diagnozuje i rozwiązuje problemy społeczne.

Doceniamy, że w ostatnich latach organy władzy publicznej, w szczególności Rządowe Centrum Legislacji i Ministerstwo Gospodarki, podjęły ważne działania mające na celu poprawę jakości procesu prawa i jego transparentności. Poprawiono funkcjonalność platformy Rządowy Proces Legislacyjny (<https://legislacja.rcl.gov.pl/>), przygotowano platformę elektroniczną konsultacji publicznych (<http://www.konsultacje.gov.pl/>), przyjęto nowy Regulamin pracy Rady Ministrów,

---

<sup>1</sup> **Obywatelskie Forum Legislacji** działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. Nasi członkowie analizują, monitorują oraz uczestniczą jako interesariusze w procesie tworzenia aktów prawnych, podejmują także działania na rzecz uczynienia go bardziej przejrzystym i otwartym na opinie partnerów społecznych, stowarzyszeń i obywateli. Więcej o nas i naszych działaniach można przeczytać na [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).

opracowano „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”. Stworzono możliwość elektronicznego dostępu do wszystkich dzienników urzędowych, a także zobowiązano organy władzy publicznej do częstego wydawania tekstów jednolitych ustaw. Wszystkie te zmiany – z perspektywy obywatela – korzystnie wpływają na przejrzystość systemu prawnego.

**W dalszym ciągu brak jednak ustawowych gwarancji udziału obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa.** Istniejące w tym zakresie regulacje są fragmentaryczne i najczęściej stanowią akty o charakterze wewnętrznym, jak Regulamin pracy Rady Ministrów, które nie mogą stanowić podstawy dla egzekwowania praw jednostki. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Konstytucja RP ustanawia bardzo wyraźne podstawy dla szerokiej partycypacji instytucji społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa (zob. art. 2, 12, 63 Konstytucji RP). Brak jednak wystarczających regulacji ustawowych gwarantujących, w sposób właściwy dla demokratycznego państwa prawnego, możliwość realizacji tych praw przez obywateli.

Obywatelskie Forum Legislacji wielokrotnie już przedstawiało organom władzy publicznej swoje stanowisko w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych projektów ustaw. W naszej ocenie proces ten powinien być oparty na:

- zaufaniu oraz wzajemnym poszanowaniu partnerów dialogu społecznego. Organy władzy publicznej powinny w całym procesie legislacyjnym pamiętać o tym, że prawo jest stanowione dla obywateli;
- konsultacje publiczne powinny być traktowane jako immanentny przejaw demokracji w procesie tworzenia prawa oraz głos społeczeństwa obywatelskiego, stanowiący dla prawodawcy istotne źródło informacji o procesach społecznych i gospodarczych (a nie jako formalna bariera utrudniająca realizację pragmatyki legislacyjnej, czy bieżących celów politycznych);
- proces konsultacji powinien mieć charakter otwarty i być oparty na zasadzie równości, jawności i wzajemnego poszanowania uczestniczących w nich partnerów;
- organ prowadzący konsultacje powinien mieć obowiązek odpowiedzi na zgłoszone uwagi (może to uczynić zbiorczo). Raport z konsultacji nie może być traktowany jako udzielenie odpowiedzi na przedstawione uwagi;
- konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny. Obywatele powinni mieć w praktyce 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 parlamentarnych skończywszy;

- otwarte konsultacje publiczne nie powinny trwać krócej niż 4 tygodnie;
- prawodawca powinien korzystać z różnorodnych metod i form konsultacji publicznych. Proces konsultacji nie powinien ograniczać się wyłącznie do udostępnienia projektu na stronach BIP 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. Należy stosować zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe (np. tzw. zogniskowane wywiady grupowe, konsultacje eksperckie, e-konsultacje, konsultacje otwarte, zapytanie o opinię, wysłuchanie publiczne, panele dyskusyjne);
- wszystkie dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego powinny być udostępnione w BIP, także w formatach edytowalnych.

Większość ze wskazanych wyżej standardów została zapisana w rządowych *„Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”*. Jednakże dokument ten nie stanowi źródła praw i obowiązków, został bowiem jedynie „zalecony do stosowania” w procesie legislacyjnym. W praktyce standardy w nim przewidziane są jednak rzadko stosowane. Dlatego członkowie **Obywatelskiego Forum Legislacji stoją na stanowisku, że wymierną gwarancją dla realizacji podstawowych standardów partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, może być wyłącznie wyrażenie ich w postaci źródła powszechnie obowiązującego prawa, jakim jest ustawa.**

**W związku z nadchodzącymi wyborami parlamentarnymi zwracamy się do Państwa o przedstawienie opinii na przedstawiony przez nas temat.** Interesuje nas w szczególności Państwa wizja miejsca organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa.

Prosimy o przesłanie Państwa stanowiska do 28 września na adres Fundacji Batorego. Jednocześnie informujemy, że tę samą prośbę skierowaliśmy do wszystkich komitetów wyborczych, co do których przypuszczamy, że zarejestrują swoje listy na terenie całego kraju. Odpowiedzi umieścimy na stronie www Fundacji Batorego, a na początku października br. omówimy je na otwartej dla wszystkich zainteresowanych konferencji.

Łączę wyrazy szacunku,

W imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji

Grażyna Kopińska

Do wiadomości:

Pan/i ....., Prezes .....