



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 13 października 2016 r.

Dane podmiotu wnoszącego petycję:

Fundacja im. Stefana Batorego,
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa,
adres do korespondencji: jak wyżej

Adresat petycji:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

**Petycja w sprawie zmian w regulaminie Sejmu RP służących określeniu zasad
przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich**

Zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, Fundacja im. Stefana Batorego składa petycję zawierającą żądanie zmian uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 1992 nr 26 poz. 185 z późn. zm.), które określają zasady przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji. Zasady te powinny uwzględniać podstawowe standardy związane z przeprowadzeniem konsultacji, w szczególności:

- czytelne wskazanie uczestników konsultacji,
- określenie sposobów i form przeprowadzenia konsultacji, w tym sposobów przedstawiania opinii przez uczestników konsultacji,
- określenie minimalnego czasu wymaganego na przedstawienie opinii przez uczestników konsultacji,

- określenie wymogu przygotowania dokumentu prezentującego otrzymane w ramach konsultacji opinie wraz z odniesieniem się do nich inicjatorów projektu,
- wskazanie sposobów dokumentowania i pełnego upubliczniania procesu konsultacji.

Szczególnie istotne jest, aby proces konsultacji był w pełni transparentny, od momentu podjęcia przez Marszałka Sejmu decyzji o ich przeprowadzeniu, do momentu ustosunkowania się do opinii przedstawionych w ramach konsultacji. Wszelkie dokumenty z tym procesem związane, przede wszystkim decyzja o przeprowadzeniu konsultacji, lista podmiotów, które poproszono o przedstawienie opinii, wszystkie przedstawione opinie, a także zamawiane przez Marszałka Sejmu dodatkowe ekspertyzy powinny być zamieszczane na stronie internetowej Sejmu w jednym miejscu, na przykład w zakładce z opisem procesu legislacyjnego, i przyporządkowane do przebiegu procesu legislacyjnego projektów ustaw, których dotyczą.

Uzasadnienie

Regulamin Sejmu RP w art. 34, ust. 3 określa, że przed pierwszym czytaniem Marszałek Sejmu przeprowadza konsultacje projektów ustaw zgłoszonych przez posłów lub przez komisje sejmowe, które wcześniej takim konsultacjom nie zostały poddane. Regulamin nie określa jednak żadnych zasad, na jakich te konsultacje mają się odbywać.

Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji im. Stefana Batorego, którego celem jest poprawa jakości procesu tworzenia aktów prawnych oraz otwarcia go na głos obywateli, monitoruje proces stanowienia prawa. Z obserwacji Forum wynika, że w obecnej kadencji Sejmu wyraźnie wzrosła liczba projektów ustaw zgłaszanych przez posłów. W ciągu pierwszych 300 dni uchwalono 72 ustawy przygotowane przez posłów. W analogicznym okresie Sejmu VI i VII kadencji było ich po 14. Projekty poselskie nie przechodzą procedury uzgodnieniowej ani nie są poddawane konsultacjom publicznym, dlatego tak ważne są ich konsultacje przeprowadzane przez Marszałka Sejmu.

Obserwacje Obywatelskiego Forum Legislacji wskazują, że informacje o konsultacjach przeprowadzanych w Sejmie są często publicznie niedostępne, z reguły nie wiadomo kto jest uczestnikiem konsultacji, do kogo przesłano zaproszenie do udziału w konsultacjach, w jaki sposób i do kogo uczestnicy konsultacji mają przesyłać swoje opinie, ile na to mają czasu i co się z tymi opiniami dzieje po przesłaniu do Sejmu. Obywatelskie Forum Legislacji dostrzega również, że nie ma jednolitego postępowania jeśli chodzi o publikowanie opinii przedstawionych w ramach konsultacji, w niektórych przypadkach publikowana jest tylko część z nich i to w różnych miejscach. Z reguły również niepublikowane są inne dokumenty związane z konsultacjami, np. prośby Marszałka Sejmu o dodatkowe ekspertyzy oraz treść tych ekspertyz.

Taka praktyka powoduje, że proces konsultacji przeprowadzanych w oparciu o art. 34, ust. 3 Regulaminu Sejmu jest nieprzejrzysty, a przede wszystkim nieskuteczny i nie przyczynia się do budowania zaufania do sejmowego etapu procesu legislacyjnego ze strony obywateli.

Obywatelskie Forum Legislacji zwróciło uwagę na te kwestie w liście skierowanym w lipcu b.r. do Marszałka Sejmu RP. W odpowiedzi Szef Kancelarii Sejmu wskazał m.in., że właściwą drogą do zgłoszenia postulowanych zmian jest wniesienie w tej sprawie petycji (kopie obu pism w załączeniu).

Wprowadzenie zmian, które są przedmiotem petycji, zwiększałyby zaufanie do Sejmu RP i prowadzonych przez niego konsultacji, poprawiłoby skuteczność procesów konsultacji oraz jakość stanowionego prawa, a w efekcie przyczyniłoby się do wypracowania takich rozwiązań prawnych, które najlepiej służą obywatelom i uwzględniają potrzeby różnych grup społecznych.

Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego zgłasza gotowość podzielenia się wynikami prowadzonych obserwacji i udziału w wypracowaniu postulowanych zmian w Regulaminie Sejmu RP.

W imieniu Fundacji im. Stefana Batorego wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję danych podmiotu składającego petycję.

Prezes Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego



Aleksander Smolar

Członkini Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego



dr Anna Materska-Sosnowska

Załączniki:

1. Kopia listu do Marszałka Sejmu RP z dnia 8 lipca 2016 roku,
2. Kopia odpowiedzi na w/w list Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 22 lipca 2016 roku.



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 8 lipca 2016 r.

Szanowny Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

Działające przy Fundacji im. Stefana Batorego **Obywatelskie Forum Legislacji** zrzesza ekspertów, naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania na rzecz poprawy jakości procesu tworzenia aktów prawnych oraz otwarcia go na głos obywateli. W naszej działalności, którą prowadzimy od 2009 roku, zwracamy uwagę na przejrzystość i transparentność procesu legislacyjnego: zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym.

W ramach prac Obywatelskiego Forum Legislacji od ponad dwu lat prowadzimy monitoring prac nad projektami aktów prawnych pod kątem zgodności procesu legislacyjnego z Regulaminem pracy Rady Ministrów, a także Regulaminami Sejmu i Senatu. Na podstawie doświadczeń zdobytych w ramach tych działań, chcielibyśmy zwrócić uwagę Pana Marszałka na dwa istotne zagadnienia dotyczące sejmowego etapu prac legislacyjnych.

1. Konsultacje zarządzane przez Marszałka

Zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, „w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

Naszym zdaniem jest to niezwykle istotny mechanizm. Przeprowadzenie w tym trybie konsultacji umożliwia wypowiedzenie się zainteresowanym podmiotom na temat proponowanych zmian w prawie. Dzięki temu posłowie mogą zapoznać się z argumentami dotyczącymi projektów przedstawianymi przez różne strony i na podstawie szerszej wiedzy – w odpowiedzialny sposób podjąć ostateczne decyzje. W naszej ocenie służy to jakości stanowionego prawa.

W tym kontekście zwracamy uwagę, że niejasne są zasady, na jakich Marszałek Sejmu kieruje projekt do konsultacji. W konkretnych przypadkach nie wiadomo również, kto został zaproszony do przedstawienia stanowiska i jak długo trwają konsultacje.

Proponujemy, by proces ten był możliwie jak najbardziej transparentny. Służyłoby temu załączanie - na stronie internetowej Sejmu - do projektu ustawy, dokumentu zawierającego decyzję Marszałka w sprawie

przeprowadzenia konsultacji, w tym informacji o terminie, do którego zainteresowani powinni przedstawić swoje stanowiska oraz wykazu podmiotów, do których skierowano imienne zaproszenia. Uważamy, że transparentność zasad konsultacji powinna dotyczyć poselskich i komisyjnych konsultacji projektów ustaw w takiej samej mierze jak dotyczy projektów rządowych.

2. Dostępność dokumentów towarzyszących procesowi legislacyjnemu

Zwróciliśmy także uwagę na niejednorodną praktykę dotyczącą publikowania na sejmowych stronach internetowych opinii i stanowisk przesyłanych przez obywateli, organizacje społeczne oraz instytucje publiczne.

Przykładem sytuacji pokazującej rozbieżne podejście do tej sprawy jest *projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych* (druk sejmowy nr 516). Na sejmowych stronach internetowych dostępna jest opinia Krajowej Rady Sądownictwa, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Fundacji ePaństwo. Tymczasem z informacji pochodzących od członków Obywatelskiego Forum Legislacji wynika, że własne opinie dotyczące ustawy przesyłały na ręce Marszałka Sejmu także m.in. Fundacja Panoptykon i Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Nie jest to jedyny przykład sytuacji, w której brakuje jednolitej praktyki dotyczącej publikowania dokumentów wpływających do Sejmu w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Obywatele czy organizacje pozarządowe nie wiedzą, do kogo przesyłać opinie na temat projektów tak, by trafiły one do posłów pracujących nad projektem – nie sprzyja to włączaniu aktywnych obywateli w proces legislacyjny. Co więcej, brak jest jednolitej praktyki dotyczącej publikacji dokumentów na stronach sejmowych. To z kolei zmniejsza transparentność procesu legislacyjnego, bowiem jego obserwatorzy (np. dziennikarze, czy przedstawiciele organizacji obywatelskich) nie wiedzą jakie opinie zostały przesłane do organów sejmowych, które materiały trafiły do posłów, a także sami nie mogą się z nimi zapoznać.

Prosimy o poinformowanie nas, czy istnieje jednolita praktyka przedstawiania opinii do procedowanych projektów ustaw w sposób zapewniający zarówno dalsze przesłanie ich posłom pracującym nad projektem (np. w ramach komisji lub podkomisji), jak i publikowania na stronach sejmowych.

Będziemy wdzięczni za ustosunkowanie się do podniesionych w liście zagadnień.

Z wyrazami szacunku,

w imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji



Grażyna Kopińska
ekspert programu Odpowiedzialne Państwo

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawniczych, środowiska akademickiego oraz zarejestrowani 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



SZEF
KANCELARII SEJMU

Warszawa, dnia 27 lipca 2016 r.

LCZ-141-21/16(2)

**Pani
Grażyna KOPIŃSKA
Fundacja Batorego**

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 lipca 2016 r. uprzejmie informuję, co następuje. Zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w przypadku komisyjnych i poselskich projektów, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekty do konsultacji.

Podmioty, do których Marszałek Sejmu wystąpił o konsultacje, powinny przedstawić swoje opinie w zwyczajowym terminie 14 dni (za wyjątkiem podmiotów mających określone w ustawie terminy dla przedstawienia opinii).

Wykaz podmiotów, do których projekt został skierowany do konsultacji, można znaleźć w stronie internetowej Sejmu w zakładce „Wniesione projekty” (kolumna „Stan aktualny”).

W Systemie Informacyjnym Sejmu przy projekcie, któremu nadano numer druku sejmowego, zamieszcza się tylko opinie podmiotów, do których Marszałek Sejmu wystąpił o konsultacje.

Opinie podmiotów, o których mowa w piśmie, załączone są do protokołu z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, którego przedmiotem było rozpatrzenie rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 516).

Określone stanowiska podmiotów zewnętrznych mogą być również zamieszczane w Systemie Informacyjnym Sejmu przy projekcie ustawy na prośbę

Przewodniczącego Komisji, motywowaną np. dużym zainteresowaniem społecznym projektem. Było tak np. w przypadku poselskiego projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (druk nr 382 – VII kadencja Sejmu).

Inne opinie dotyczące rozpatrywanych projektów ustaw przesyłane są posłom na tablety i pocztę mailową, zainteresowanym ministerstwom, a także są do wglądu w dokumentacji komisyjnej w trakcie posiedzenia komisji, na której rozpatrywany jest konkretny projekt ustawy.

Opinie obywateli i organizacji dotyczące projektów ustaw przesyłane za pośrednictwem Wydziału Podawczego Kancelarii Sejmu czy poprzez zakładkę na stronie internetowej „Listy do Sejmu”, docierają do właściwych komisji sejmowych i zainteresowani posłowie mogą się z nimi zapoznać.

Ponadto informuję, że do sejmowej Komisji do Spraw Petycji mogą być kierowane petycje z konkretnymi propozycjami rozwiązań prawnych (regulaminowych), które mogłyby zwiększyć transparentność procesu tworzenia prawa.

2 wprawy Szczęśliwy

Lech Czapla
Lech Czapla