



Warszawa, 10 września 2012r.

Do:

Naczelnego Sądu Administracyjnego
ul. Jasna 6
00-013 Warszawa

w sprawie skargi:

Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup
Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

na bezczynność:

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

o sygnaturze akt:

I OSK 1203/12

Zespół Programu Przeciw Korupcji przedstawia Członkom składu orzekającego w postępowaniu o ww. sygnaturze stanowisko w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego. Stanowisko prezentujemy licząc na to, iż doświadczenia organizacji pozarządowej naświetlą szerszy kontekst rozpoznawanej skargi kasacyjnej.

Stanowisko w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego

Zespół Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego stoi na stanowisku, zgodnie z którym wiadomości z poczty elektronicznej będące w posiadaniu organów administracji publicznej, a dotyczące regulacji prawnych będących przedmiotem prac legislacyjnych, powinny mieć charakter jawny. Stanowisko takie motywujemy w następujący sposób.

Do najpoważniejszych kryzysów polskiego życia publicznego w ostatnich latach należały kryzysy dotyczące stanowienia prawa. Obnażyły one fakt, iż polski proces legislacyjny nie jest odporny na niejawne ingerencje mające na celu realizację wąskich interesów grupowych lub wręcz jednostkowych kosztem interesu publicznego. Kryzysy te każdorazowo powodowały osłabienie zaufania społecznego do państwa, jego organów, uczciwości życia

publicznego, a w konsekwencji utrwały w opinii publicznej przekonanie, że nie warto angażować się w sprawy publiczne i uczestniczyć w życiu publicznych. Kryzysy te pokazały również, że obywatele mają ograniczone możliwości uczestniczenia w procesie stanowienia prawa oraz wpływu na jego kształt.

Istotnym źródłem tych kryzysów był brak przejrzystości procesu legislacyjnego.

Z jednej strony ograniczanie dostępu do dokumentów wytwarzanych w związku z pracami legislacyjnymi stymuluje nieformalny i szkodliwy lobbinyg, w wyniku którego o kształcie prawa decyduje nie tyle interes wspólny co implementowany w sposób niejawnny do projektu aktu prawnego interes jednostkowych lub interes wąskich grup.

Mechanizm rodzenia się nieformalnego lobbinygu został zdiagnozowany w trakcie prowadzonego przez Fundację Batorego w latach 2006 – 2008 projektu monitorowania procesu legislacyjnego wybranych projektów ustaw. Wnioski z trzyletnich prac jednoznacznie wskazują, że o ile na etapie prac sejmowych przejrzystość procesu legislacyjnego można oceniać jako dostateczną, to na etapie prac resortowych dostęp do informacji na temat przebiegu prac, w tym autorstwa proponowanych rozwiązań, jest niezwykle ograniczony. Transparentność prac parlamentarnych w dużej mierze gwarantują takie rozwiązania jak pełna dostępność stenogramów z prac komisji oraz coraz częstsze transmisje on-line. Na miano przejrzystych zasługują również prace w podkomisjach, gdzie rejestruje się dźwięk, zainteresowani więc mogą odsłuchać nagranie z prac właściwej podkomisji.

Natomiast informacja o przebiegu prac nad projektami ustaw w instytucjach rządowych dla opinii publicznej oraz zainteresowanych podmiotów ogranicza się do dokumentów finalnych oraz ostatecznych stanowisk. Tymczasem dla przejrzystości tych prac istotna jest nie tylko ostateczna treść aktów prawnych, ale również kto dane rozwiązania zaproponował. Pracownicy ministerstw odpowiedzialni za przygotowywanie projektów aktów ustawodawczych i wykonawczych nie są przygotowani do informowania osób i instytucji zainteresowanych poznaniem ich treści. Sami zaś zainteresowani, nie mogąc uzyskać informacji w sposób prosty, szukają nieformalnych „dojść” czy znajomości. Powstaje więc niewłaściwy mechanizm wyścigu o dostęp do pilnie strzeżonej informacji o kształcie tworzonego prawa.

Z drugiej strony zamykanie jawności procesu legislacyjnego, w tym w szczególności dostępu do dokumentów wytwarzanych w jego toku, uniemożliwia obywatelom partycypowanie w tymże procesie. W świetle koncepcji ustrojowej demokratycznego państwa prawnego obywatele i ich organizacje, a także przedsiębiorcy i ich organizacje, mają prawo do pełnej partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływu na jego kształt. Natomiast zapewnienie możliwości realizacji tego prawa stanowi obowiązek władz publicznych. Podstawowym warunkiem uczestniczenia w procesie legislacyjnym jest dostęp do wiedzy na temat proponowanych, rozważanych lub dyskutowanych rozwiązań. W świetle praktyki stosowanej przez administrację rządową w niniejszej sprawie osoby i podmioty zainteresowane mogłyby włączyć się do procesu opiniowania w ostatniej chwili, kiedy kształt propozycji nowelizacji lub nowego aktu prawnego jest już przesądzony.

Grażyna Kopińska
Dyrektor Programu Przeciw Korupcji

Anna Wojciechowska-Nowak
Koordynator Projektu Pomocy Prawnej