



Instytut Badań nad Demokracją  
i Przedsiębiorstwem Prywatnym

*odeks  
zetelnych raktyk  
egislacyjnych*

Autorzy/Authors: M B , P B , P K , A S

Opracowanie redakcyjne: P Ł

Wydawca: Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym

ISBN 83-919044-4-X



Odpowiedzialność za zawartość niniejszego kodeksu ponoszą wyłącznie jego autorzy, Komisja Europejska nie odpowiada za konsekwencje ewentualnego wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji. Kodeks powstał w ramach projektu „Budowa uczciwych praktyk legislacyjnych – ograniczanie przestrzeni dla korupcji w biznesie”, współfinansowanego przez Komisję Europejską, Generalny Dyrektorat Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Umowa nr JLS/NGO/2004/058-30-CE-0043190/00-38.

The sole responsibility for the contents of this code lies with its authors, the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained in this publication. The code has been created under the project entitled “Building Fair Legislation Practices — Closing Space for Corruption in Business Operations”, co-financed by the European Commission, Directorate — General Justice, Freedom and Security Agreement No. JLS/NGO/2004/058-30-CE-0043190/00-38.

# *pis tre ci*

Wst p /

System podstawowych warto ci /

Przygotowanie programu legislacyjnego /

Zapewnienie rzetelno ci i przejrzysto ci przedkładanych projektów legislacyjnych /

Zapewnienie wysokiej jako ci projektów legislacyjnych /

Prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi /

Zapewnienie wysokich standardów procedur parlamentarnych /

Zapewnienie wysokich standardów wdra ania nowych ustaw /

Zasady ko cowe /

Komentarz /

English Version /



Barriere prawne s jednymi z najsilniej odczuwanych przez przedsi biorców. Badania przeprowadzone przez Fundacj „Instytut Bada nad Demokracj i Przedsi biorstwem Prywatnym” Krajowej Izby Gospodarczej wskazuj na nisk ocen aktów prawnych istotnych dla prowadzenia działalno ci gospodarczej<sup>1</sup>. Na zł jako prawa, jako na jedn z głównych barier w rozwoju przedsi biorstw, wskazuj równie badania przeprowadzone przez Krajow Izb Gospodarcz w 2006 r.<sup>2</sup> Powszechne jest odczucie, e zamiast poprawy sytuacja stale si pogarsza, a jedn z przyczyn złej jako ci ustaw jest, w ocenie autorów, wadliwy proces legislacyjny, skutkuj cy konieczno ci cz stego poprawiania bł dów legislacyjnych. Bł dy legislacyjne s jednym z czynników inflacji prawa. W 2005 r., a wi c ju po wej ciu Polski do Unii Europejskiej, w *Dzienniku Ustaw* ukazało si ponad 2 tysi ce pozycji, czyli ponad 2 tysi ce aktów prawnych, ustaw i rozporz dze – razem kilkana cie tysi cy stron. Oznacza to, e ustawodawca produkuje normy prawne, które z samego zało enia nie mog dotrze do adresata, bo nie jest on w stanie skutecznie pozna i wdroy tak ogromnej liczby nowych aktów prawnych. Ponadto normy prawne dochodz do obywateli w postaci *Dziennika Ustaw* cz sto po terminie ich wej cia w ycie, z powodu zbyt krótkich „vacatio legis”.

W polskim Parlamencie ustawy s uchwalane ze wiadomo ci konieczno ci ich nowelizacji. Wprowadzie od wielu lat pojawiaj si postulaty uproszczenia przepisów oraz podejmowane s próby odbiurokratyzowania gospodarki, jednak w opinii przedsi biorców sytuacja nie ulega wyra nej poprawie. Nieprecyzyjne prawo daje zbyt du dowolno interpretacji, co powoduje, e urz dnicy stosuj cy je w praktyce wydaj bł dne decyzje, które w wielu przypadkach s unieważniane przez Naczelnego S d Administracyjny. Z kolei przedsi biorcy, którzy na co dzie musz stosowa przepisy, gubi si w ich g szczu i nie nad aj za zmianami, anga uj c coraz wi cej swojego czasu i rodków na ustalanie obowi zuj cej wykładni zamiast na rozwijanie firmy. Zdezorientowani i cz sto bezradni wobec prawa s przeci tni obywatele, a prawnicy, którzy powinni pomaga w wyja nianiu zagadnie prawnych, s dla wi kszoci niedost pni ze wzgl du na wysokie ceny usług prawnych. W rezultacie Naczelnego S d Administracyjny jest zasypywany skargami obywateli i firm na decyzje administracyjne. Z powodu zbyt krótkiego czasu pozostawionego zainteresowanym na wypowiedzenie si w danej kwestii, opiniowanie projektów ustaw przez ró ne rodowiska w praktyce sprowadza si do przygotowanych napr dce ekspertyz. Aby dyskusja społeczna spełniała wła ciwie swoj rol i nie była fikcj konieczne s faktyczne, szerokie konsultacje ró nych kr gów opinii publicznej. Z do wiadczce krajów o lepszej w porównaniu do Polski jako ci aktów prawnych wynika, e o wiele efektywniejsze jest wywieranie wpływu na koncepcje na etapie tworzenia projektu ustawy, ni próby wprowadzania zmian w przygotowanym ju projekcie.

Ograniczenie barier dla działalno ci gospodarczej zwi zanych wła nie ze zł jako ci prawa oraz konieczno przeciwdziałania inflacji prawa skłoniły Instytut Bada nad Demokracj i Przedsi biorstwem Prywatnym do opracowania *Kodeksu rzetelnych praktyk legislacyjnych*. Procedury legislacyjne maj kluczowe znaczenie dla tworzenia prawa dostosowanego do potrzeb rozwojowych kraju. Procedury te powinny z jednej strony przeciwdziała powstawaniu aktów prawnych niskiej jako ci, mało precyzyjnych, daj cych rozliczne mo liwo ci interpretacyjne, z drugiej strony zapobiega inflacji prawa, reguluj c tylko te obszary, gdzie jest to niezb dne. Przedstawiony *Kodeks* ma za zadanie uj procedury legislacyjne w formie zasad, które powinny zaowocowa powstawaniem bardziej efektywnej legislacji, pozwalaj c jednocze nie na szybki identyfikacj barier prawnych. Zawarte w nim zostały zarówno propozycje nowych rozwi za , jak i zasady ju obowi zuj ce, tak aby zapewni spójno działaa legislacyjnych.

<sup>1</sup> *Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsi biorstw*, Instytut Bada nad Demokracj i Przedsi biorstwem Prywatnym, Warszawa 2006, s. 1–5.

<sup>2</sup> Raport z badania warunków dla funkcjonowania firm, zrealizowanego w ramach European Economic Survey 2006, [http://www.kig.pl/integracja\\_badania.php#n](http://www.kig.pl/integracja_badania.php#n)

Prezentowany przez nas *Kodeks* w omiu rozdziałach okre la praktyki rzetelnej legislacji; dotycz one nast puj cych zakresów:

1. System podstawowych warto ci;
2. Przygotowanie programu legislacyjnego;
3. Zapewnienie rzetelno ci i przejrzysto ci przedkładanych projektów legislacyjnych;
4. Zapewnienie wysokiej jako ci projektów legislacyjnych;
5. Prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi;
6. Zapewnienie wysokich standardów procedur parlamentarnych;
7. Zapewnienie wysokich standardów wdra nia nowych ustaw;
8. Zasady ko cowe.

*Kodeks* zamyka komentarz do wymienionych zakresów, autorzy pragn li wyrazi w nim powody, dla których skupili si na poszczególnych aspektach procesu legislacyjnego.

Zagadnienia uj te w *Kodeksie* charakteryzuj si du ym poziomem szczegółowo ci. Dla zapewnienia kompleksowego uj cia zasad regulacji etycznej w omiu analizowanych zakresach, autorzy celowo dokonali powtórze . Przedstawione praktyki rzetelnej legislacji zostały zasadniczo oparte na do wiadzeniach legislacyjnych Wielkiej Brytanii i Irlandii, w mniejszym zakresie USA i innych krajów.

*Kodeks* powstał jako opracowanie autorskie zespołu Instytutu Badań nad Demokracj i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej w składzie: Mieczysław B k, Anna Szczeciak, Paulina Bednarz i Przemysław Kulawczuk (równocze nie pracownik Uniwersytetu Gdańskiego). Autorzy opierali si na sprawdzonych rozwi zaniach zagranicznych, jak równie na własnym do wiadzeniu zwi zonym z udziałem w procesie legislacyjnym z pozycji partnera reprezentuj cego rodowiska gospodarcze. Opracowane zasady były konsultowane z parlamentarzystami i pracownikami departamentów legislacyjnych w ministerstwach, jak równie z przedstawicielami Rz dowego Centrum Legislacji i organizacji pozarz dowych. W opracowaniu przedstawionej wersji *Kodeksu* korzystali my równie z pomocy wyspecjalizowanych w kodyfikacji instytucji, m.in. Institute of Business Ethics z Londynu. Autorzy wyrażaj nadzieję, e publikacja *Kodeksu* zach ci do dyskusji nad zasadami w nim zawartymi i wpłynie na wprowadzenie zmian, zarówno w administracji publicznej, jak i w Parlamencie, pozwalaj c uczyni proces legislacyjny rzetelnym oraz zamykaj c przestrze dla wszelkich form korupcji legislacyjnej.

*Autorzy*

# I

## *ystem podstawowych warto ci*

- . **D P P B** • Uczestnicy procesu legislacyjnego powinni działać wyłącznie w interesie publicznym, dla wspólnego dobra, bez faworyzowania jakiejkolwiek grupy społecznej dla osiągnięcia prywatnych celów. W swoim postępowaniu nie powinni kierować się chęcią uzyskania jakichkolwiek korzyści dla siebie, swoich rodzin, przyjaciół czy sojuszników politycznych. Działanie pro publico bono powinno być wartością wyróżniającą uczestników procesu legislacyjnego w porównaniu do systemów wartości przyjmowanych w organizacjach stawiających przed sobą cele komercyjne.
- . **N** • Funkcjonariusze publiczni powinni dbać o zachowanie niezależności w stosunku do organizacji i osób spoza administracji publicznej i Parlamentu. Nie powinni podejmować żadnych zobowiązań wobec tych instytucji i osób, które mogłyby skutkować ograniczeniem ich niezależności w trakcie pełnienia funkcji publicznych.
- . **O** • Wszelkie decyzje dotyczące wyboru rozwiązań legislacyjnych, doboru personelu czy innych działań związanych z pełnionym stanowiskiem, powinny być podejmowane w oparciu o kryteria merytoryczne.
- . **P** • Decyzje i działania funkcjonariuszy publicznych wraz z ich uzasadnieniem powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Funkcjonariusze publiczni powinni liczyć się z odpowiedzialnością za podejmowane działania, powinni być przygotowani na ewentualną krytykę ze strony partnerów społecznych, mediów i całego społeczeństwa, powinni tak je poddawać się kontroli powołanych do tego instytucji. Wstrzymanie informacji na temat podejmowanych działań powinno być dopuszczalne tylko wówczas, gdy wymaga tego ochrona bezpieczeństwa publicznego.
- . **U** • Funkcjonariusze publiczni powinni ujawniać wszelkie sytuacje, w których ich prywatne interesy mogą być sprzeczne z interesem publicznym, wycofując się jednocześnie z podejmowania decyzji i działań w danym obszarze.
- . **R** • Funkcjonariusze publiczni powinni dołożyć wszelkich starań, aby zdobyć możliwie szeroką wiedzę dotyczącą zagadnienia będącego przedmiotem decyzji.
- . **E** • Funkcjonariusze publiczni powinni dołożyć wszelkich starań, aby dane zagadnienie uregulować w sposób zapewniający możliwie najmniejsze koszty finansowe i administracyjne, gwarantując jednocześnie realizację założonego celu i wysoką jakość regulacji.
- . **O** • Funkcjonariusze publiczni biorący udział w procesie legislacyjnym powinni dążyć do ograniczenia inflacji prawa. Ingerencja legislacyjna powinna być ograniczona do absolutnie niezbędnych przypadków.
- . **D** • Funkcjonariusze publiczni powinni swoim postępowaniem dostarczać pozytywnych wzorów, zgodnych z powyższymi zasadami.

## II

### *przygotowanie programu legislacyjnego*

- U** Program legislacyjny należy budować w oparciu o długookresową strategię rozwoju, powinien on wskazywać, które cele strategiczne będą realizowane w danym okresie i przy pomocy jakich instrumentów regulacyjnych. Program powinien być budowany wokół wskazanych celów i powinien określać także hierarchię tych celów oraz wskazywać zadania legislacyjne. Program należy przygotowywać według potrzeb strategicznych kraju, a nie według wskazań resortów.
- O** Przedstawienie właściwego programu powinno być poprzedzone ustaleniem, jakie polityki będą służyły realizacji celów strategicznych oraz przedyskutowaniem ich z partnerami społecznymi. Dopiero później powinien być ustalony sposób przełożenia przyjętych rozwiązań politycznych na zadania legislacyjne.
- U** Wprowadzenie projektu nowego prawa do programu wymaga uzasadnienia, dlaczego realizacja danego celu wymaga interwencji regulacyjnej oraz udokumentowania, że koszty pozostawienia danego obszaru poza zakresem interwencji regulacyjnej będą wyższe niż koszty regulacji.
- K** Wstępny program legislacyjny powinien podlegać konsultacji z partnerami społecznymi. Konsultowana powinna być przede wszystkim zgodność celów programu z celami strategicznymi, ich hierarchia, a także zasadność zadań legislacyjnych.
- T** Po zamknięciu konsultacji Rada Ministrów powinna określić założenia projektów aktów prawnych oraz ich liczbę wraz z uzasadnieniem potrzeby regulacji i wag dla realizacji celów strategicznych. W swoich pracach Rada Ministrów powinna kierować się wynikami konsultacji, waga poszczególnych założeń projektów dla realizacji strategii, jak również bieżącymi potrzebami regulacyjnymi i możliwościami przygotowania odpowiedniej jakości projektów aktów prawnych.
- K** Program powinien być budowany przy uwzględnieniu wszystkich obszarów zawartych w strategiach długookresowych. Osoby i instytucje odpowiedzialne za przygotowanie programu powinny dołożyć wszelkich starań, aby nie pomijać w programie regulacji, które mogą skutkować opóźnieniem w realizacji celów strategicznych.
- N** W programie powinny znaleźć się wszystkie istotne uregulowania, niezależnie od bieżących uwarunkowań politycznych, o ile ich realizacja jest możliwa ze względu na koszty ich wprowadzenia. Nie należy pomijać uregulowań, nawet niewygodnych politycznie, o ile ich nie wprowadzenie może opóźnić realizację strategii długookresowej.
- B** W programie należy wskazać kryteria badania zgodności projektu z wyznaczonymi celami. Kryteria powinny umożliwiać szybką identyfikację w jakim stopniu projekt realizuje szczegółowe zadania legislacyjne.
- O** Poszczególne resorty powinny być rozliczane z realizacji celów programu legislacyjnego, a nie z ilości projektów aktów prawnych. Premiuwane powinny być resorty, które zapewnią realizację celów przy pomocy jak najmniejszej liczby projektów.

- . **R** • Projekty spoza programu legislacyjnego powinny by w nim dodatkowo uwzgl dnione tylko w przypadku zagro enia bezpiecze stwa pa stwa i obywateli.
- . **U** • Wprowadzenie nowych projektów wymaga wycofania odpowiedniej liczby projektów zawartych w programie. Nowe projekty powinny zawiera szczególowe uzasadnienie, dlaczego uznane zostały za bardziej istotne od projektów wycofywanych. Wycofanie poszczególnych projektów powinno zosta skonsultowane z partnerami społecznymi.
- . **Z** • Projekty inicjowane w Parlamencie powinny by włączone do programu legislacyjnego o ile zapewniaj realizacj celów strategicznych. Inicjowanie projektów poza planem legislacyjnym powinno by ograniczone do przeciwdziałania zagro eniu bezpiecze stwa pa stwa i obywateli.
- . **U** • Do programu legislacyjnego nie powinny by przyjmowane projekty zagra aj ce mo liwo ciom płatniczym bud etu pa stwa.
- . **P** • Program legislacyjny powinien przewidywa czas na pilne korekty ustaw w zakresie ich egzekucji bez wskazywania nazw tych ustaw. Pro ba o piln korekt powinna by złożona je eli korekta obejmuje usprawnienie narz dzi egzekucji celów ustawy. Niewskazane jest zgłaszanie pro by o piln korekt je eli zmienia s cele, oczekiwane rezultaty czy te inne zasadnicze tre ci ustawy.

### III

## *zapewnienie rzetelności i przejrzystości przedkładanych projektów legislacyjnych*

- . **W** • Każdy projekt legislacyjny rzędu powinien być w całości opracowany przez organy rzędu lub jego agendy. Rząd powinien unikać powierzenia przygotowania całości lub części projektu ustawy osobom lub organizacjom niebędącym częścią rzędu.
- . **K** • Każdy projekt legislacyjny rzędu powinien odzwierciedlać dobro ogólne. Rząd, przedkładając projekt legislacyjny, powinien sprawdzić, czy projekt nie zawiera partykularnych interesów osób lub organizacji mających interes w uchwaleniu ustawy, sprzecznych z interesem ogólnym. Powinien również dążyć do wszelkich starań, aby każdy złożony projekt został sprawdzony, czy nie przewiduje on uprzywilejowania osób lub organizacji, chyba że wynika to z uzasadnionych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli, poszanowania osób starszych wiekiem, niepełnosprawnych i chorych oraz ochrony macierzyństwa.
- . **P** • Rząd powinien sprawdzić, czy przedkładany projekt legislacyjny, nakładający obciążenia na osoby lub organizacje, uwzględnia ich zdolność do wypełniania tych obciążeń, a ponadto czy nie nakłada niewspółmiernie dużych obciążeń na określone grupy obywateli z korzyścią dla pozostałych grup obywateli.
- . **N** • Rząd powinien sprawdzić, czy złożony przez niego projekt nie wprowadza gorszego traktowania jednych kategorii osób lub organizacji kosztem drugich kategorii osób lub organizacji.
- . **N** • Rząd, przedkładając projekty legislacyjne, powinien dążyć do wszelkich starań, aby istniejący program legislacyjny był przestrzegany; ewentualne odstępstwo od tej zasady wynikać może z zagrożenia bezpieczeństwa państwa i obywateli.
- . **J** • Rząd powinien zapewnić jawność dostępu do opracowywanych propozycji legislacyjnych na wszystkich etapach procesu przygotowywania legislacji. Konieczność zachowania tajemnicy może wynikać jedynie ze względów bezpieczeństwa państwa i obywateli.
- . **I** • Każdy projekt legislacyjny rzędu powinien być sygnowany imieniem i nazwiskiem urzędnika służbowo odpowiedzialnego za sporządzenie tego projektu, poza właściwym ministrem odpowiedzialnym mocą prawa.
- . **I** • Każdy projekt legislacyjny rzędu, na którego szczegółowe postanowienia wpłynęły osoby lub organizacje spoza rzędu, powinien zawierać szczególne oznaczenia, które całości lub fragmenty projektu zostały przyjęte w wyniku propozycji tych osób lub organizacji, ze szczególnym wskazaniem tych fragmentów i osób lub organizacji.
- . **I** • Każdy projekt legislacyjny rzędu, na którego szczegółowe postanowienia wpłynęły osoby lub organizacje spoza rzędu, powinien zawierać załącznik w postaci przejrzystego określenia ogólnych interesów tych osób lub organizacji oraz szczegółowych interesów tych osób i organizacji w zakresie dokonywania zmian w projekcie.
- . **U** • Każdy projekt legislacyjny rzędu, na którego szczegółowe postanowienia wpłynęły osoby lub organizacje spoza rzędu, powinien precyzyjnie określać reprezentatywność tych osób lub organizacji.

- P** **Przewidywalność** • Rząd powinien przedstawić sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji, zawierające ich zasady, przebieg oraz wyniki, a także listę uczestniczących w konsultacji osób lub organizacji.
- R** **Równość szans** • Rząd, przedkładając projekt legislacyjny zakładający podział ograniczonych dóbr, usług czy uprawnień, powinien sprawdzić czy zostały określone kryteria dostępu zapewniające równość szans wszystkim ubiegającym się o nie osoby lub organizacji. Kryteria te powinny w szczególności przewidywać równość szans dostępu do zasobów, usług czy uprawnień, bez względu na to czy osoby lub organizacje dotychczas korzystały z tej możliwości, czy nie.
- Z** **Zrozumiałość** • Rząd powinien dążyć w szczególności, aby każdy projekt legislacyjny rzędu był napisany językiem zrozumiałym dla każdego, kogo bezpośrednio dotyczy.
- U** **Uzupełnienie** • Jeżeli projekt legislacyjny zmienia kilka ustaw, rząd powinien dołączyć do projektu ustawy pełne teksty tych ustaw z zaznaczeniem dotychczasowych przepisów oraz propozycji ich zmiany.
- T** **Transparencja** • Po zmianie ustawy właściwe organy powinny opublikować tekst jednolity ustawy tak szybko jak jest to możliwe.
- W** **Ważność** • Rząd powinien dążyć w szczególności, aby każdy projekt legislacyjny rzędu, nakładający obciążenia na osoby lub organizacje, przewidywał odpowiedni okres na zapoznanie się z przepisami i przystosowanie do realizacji zobowiązań wynikających z tych obciążeń.
- P** **Przystępność** • Każdemu powinno przysługiwać prawo przysłuchiwania się pracom komisji parlamentarnej, chyba że komisja uchwaliła tajność obrad. Osoby zainteresowane powinny poinformować o swoim zamiarze z wystarczającym wyprzedzeniem sekretarza komisji. Kancelarie Sejmu i Senatu powinny zapewnić odpowiednie warunki organizacyjne i techniczne do realizacji tego prawa. Przysłuchiwanie się pracom komisji może odbywać się w innym pomieszczeniu, niż to w którym odbywają się prace komisji, również poza budynkiem Parlamentu, pod warunkiem zapewnienia równoczesnego przekazu obrazu i dźwięku do tego pomieszczenia, bez żadnej zwłoki. Uważa się, że prawo to zostanie zapewnione, jeżeli obrady komisji są transmitowane w publicznej telewizji lub w Internecie.
- P** **Przejrzystość** • Każdemu powinno przysługiwać prawo wglądu do danych o zidentyfikowanych interesach legislacyjnych, wprowadzonych zmianach oraz reprezentatywności osób lub organizacji, na wniosek których zmiany zostały dokonane.
- W** **Ważność** • Komisja pracująca nad projektem ustawy powinna mieć możliwość poproszenia o wyrażenie opinii na temat projektu przedstawicieli rzędu, ekspertów i interesariuszy projektu ustawy. Ekspertem jest osoba, która uzyskuje wynagrodzenie od Parlamentu, bądź jest pracownikiem wyspecjalizowanej instytucji państwowej, która nie posiada bezpośredniego interesu w uchwaleniu ustawy (np. szkoły wyższej). Każda inna osoba, jeżeli nie jest ekspertem lub przedstawicielem rzędu, jest interesariuszem.
- O** **Odpowiedzialność** • Każda osoba niebędąca członkiem komisji powinna publicznie określić status w jakim występuje. Interesariusz projektu ustawy powinien określić, czy reprezentuje beneficjenta czy też obligariusza ustawy (osobę fizyczną lub prawną, na którą ustawa nakłada obciążenia). Interesariusz powinien określić jakie cele chce zrealizować występując przed komisją.
- O** **Odpowiedzialność** • Komisja, dokonując zmian w treści projektu legislacyjnego, powinna zaznaczyć na jakiej ocenie, opinii czy ekspertyzie została oparta decyzja o zmianie projektu. Przywołana ocena, opinia czy ekspertyza powinna być załączona do zmienionego tekstu projektu ustawy.
- U** **Uwaga** • Każda osoba występująca w pracach komisji sejmowej podczas pracy nad projektem ustawy powinna być zobowiązana do ujawnienia stosunku pracy, powołania, mianowania lub podobnych albo wszystkich

korzyści, wynagrodzeń, kontraktów, dotacji i zleceń uzyskanych w okresie ostatnich 3 lat od osób lub instytucji mających interes w uchwaleniu ustawy. Komisja może w uzasadnionych przypadkach wydłużyć ten okres, nie dłużej jednak niż do 8 ostatnich lat. Ujawnienie powinno dotyczyć samego faktu osiągnięcia tego typu powiązania lub korzyści, a nie ich wysokości.

- **W** Na wniosek <sup>2/</sup> członków komisji przewodniczący powinien zarządzić wysłuchanie publiczne w sprawie projektu ustawy.
- **W** Na podstawie wypowiedzi uczestników wysłuchania publicznego komisja powinna przygotować sprawozdanie, z którego wnioski zostaną wykorzystane w dalszej pracy nad projektem ustawy. Jeżeli wynik dalszych prac nad projektem ustawy w komisji zaprzeczy wnioskowi z wysłuchania publicznego, komisja, przedkładając zmieniony projekt ustawy na posiedzeniu plenarnym Parlamentu, powinna podać uzasadnienie przyczyn tego stanu rzeczy.
- **D** Wypowiedzi uczestników procesu legislacyjnego przed komisją parlamentarną, a także pisemne ekspertyzy przygotowane na wniosek organów Sejmu powinny być dostępne publicznie w Internecie.
- **Z** Poseł<sup>3</sup>, który posiada osobisty interes w uchwaleniu części lub całości ustawy, powinien być wyłączone z prac komisji sejmowej pracującej nad ustawą. Inicjatywa w tym względzie jest obowiązkiem posła. Interes osobisty w tym zapisie oznacza na przykład możliwość uzyskania bezpośrednich korzyści przez rodzinę posła, jego byłych pracodawców lub przełożonych, a także przez wszystkie osoby blisko powiązane z posłem, zarówno obecnie jak i w przeszłości.
- **Z** Poseł ani członek jego rodziny nie mogą otrzymywać wynagrodzenia lub korzyści osobistej od jakiejkolwiek osoby lub organizacji, która oczekuje wywarcia wpływu przez posła na kształt ustawodawstwa. W przypadku, gdyby poseł lub członek jego rodziny uzyskiwali tego typu wynagrodzenia lub korzyści w okresie ostatnich 5 lat poprzedzających pełnienie obowiązków poselskich, wówczas poseł powinien być wyłączone z prac komisji sejmowej pracującej nad ustawą. Inicjatywa w tym względzie jest obowiązkiem posła.
- **Z** Poseł nie powinien zatrudniać w swoim biurze poselskim członków rodziny. Poseł nie powinien namawiać, prosić lub wywierać jakkolwiek bezpośredniego lub pośredniego wpływu na zatrudnienie członków rodziny w jakichkolwiek organach władzy, organizacjach czy u osób fizycznych.
- **Z** Poseł nie może w żaden sposób stworzyć sytuacji, w której powstaje jego indywidualne zobowiązanie formalne lub nieformalne, które mogłoby zostać wypełnione w wyniku wywarcia przez posła wpływu na kształt określonej ustawy.
- **O** Poseł w swojej działalności powinien korzystać tylko z oficjalnych funduszy podlegających odpowiedniej kontroli, nawet jeżeli nieoficjalne fundusze nie byłyby zabronione prawem.

<sup>3</sup> Postanowienia odnoszące się do posłów stosuje się odpowiednio do senatorów.

## IV

### *zapewnienie wysokiej jakości projektów legislacyjnych*

**O**dpowiedzialność za tworzenie projektu ustawy powinna być jednoznacznie określona. Powinna ona spoczywać na wyznaczonym przez właściwego ministra pracowniku, który proces ten powinien nadzorować, a następnie pilotować w Parlamencie. W przypadku projektów parlamentarnych odpowiedzialność powinna spoczywać jednoosobowo na parlamentarzystach – sprawozdawcy ustawy, który nie powinien w tym samym czasie być sprawozdawcą innej ustawy. W momencie podjęcia decyzji o wprowadzeniu nowej ustawy, osoba odpowiedzialna powinna podpisać ostateczną wersję propozycji i złożyć oświadczenie: „przeczytałem/am i jestem w pełni przekonany/a, że korzyści usprawiedliwiają koszty”.

**P** Nowe akty prawne powinny być tworzone wyłącznie na podstawie polityki przyjętej przez rząd.

**K**onsultacjom społecznym powinna być poddawana polityka rządu w poszczególnych obszarach. Konsultacjom powinna podlegać większość nowych regulacji, a szczególnie regulacji wpływających w znaczący sposób na poprawę lub pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej. W przypadku projektu parlamentarnego – konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie tworzenia nowego aktu.

**S** W przypadku projektów rządowych ogólny schemat projektu ustawy powinien powstać w odpowiedzialnym za daną regulację ministerstwie po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i uzgodnieniu polityki w danym zakresie. Ogólny schemat proponowanej legislacji powinien zawierać cel i intencje ustawodawcy oraz główne paragrafy z ewentualnymi wyjątkami, które w nich się znajdują, jeżeli same tytuły tego nie wyrażają.

**K** W przypadku inicjatywy ustawodawczej rządu – ogólny schemat aktu prawnego powinien zostać przedstawiony Ministerstwu Finansów i pozostałym resortom, które mogą być zainteresowane obszarem objętym proponowaną legislacją, w celu uzyskania ich ocen i sugestii. Jeżeli pojawią się odmienne opinie jednego z ministerstw, powinna być powiadomiona Kancelaria Premiera i następnie premier powinien podjąć decyzję w zakresie dalszych losów projektu.

**K** W przypadku kiedy z inicjatywy ustawodawcy wychodzi Parlament prace nad projektem nowej ustawy powinny być koordynowane pomiędzy komisjami i podkomisjami, przy zachowaniu zasady, że w Parlamencie powstaje tylko jeden projekt danej regulacji.

**R** Technicznie projekty ustaw powinny być opracowywane przez grupę urzędników (najlepiej prawników), specjalnie przygotowywanych i przeszkolonych do wykonywania swojej pracy w ramach specjalnej jednostki (np. biuro czelniczy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Ten zespół powinien przygotowywać wszystkie rządowe projekty ustaw, które są prezentowane w Parlamencie.

**T** Zanim zespół zajmujący się redagowaniem aktów prawnych przystąpi do prac nad tekstem proponowanej ustawy, powinien otrzymać instrukcje z ministerstwa odpowiedzialnego za daną ustawę na temat niezbędnej zawartości planowanej ustawy oraz intencji ustawodawcy.

- S** • Każdy nowy akt prawny powinien zawierać uzasadnienie wprowadzenia danej regulacji, tj. cel i intencje ustawodawcy, stanowi część integralną aktu prawnego. Powinien mieć przejrzystą strukturę (rozdziały, artykuły, paragrafy) i być napisany jasnym i zrozumiałym językiem. Poszczególne paragrafy powinny także być jasno powiązane ze sobą pod względem logicznym i lingwistycznym. Jeżeli zajdzie potrzeba odwołania się do innego paragrafu w danym akcie prawnym, powinno być to tak wyrażone, aby odbiorca miał rzetelny obraz do czego odnosi się odwołanie.
- S** • Inicjator ustawy powinien dołożyć wszelkich starań, aby proponowany ustawę redagował jeden zespół, tak aby jej tekst był prosty, dokładny i precyzyjny, a dobrane sformułowania jednoznaczne. W przypadku korekty tekstu ustawy (np. po przeprowadzeniu konsultacji oraz po podjęciu decyzji przez odpowiedzialnego ministra) ten sam zespół będzie dokonywał niezbędnych zmian, a nad zachowaniem intencji ustawodawcy będzie czuwał odpowiedzialny minister.
- A** • Każda zmiana lub wprowadzenie nowego prawa powinno być poprzedzone oceną wpływu planowanej regulacji, uwzględniając analizy zmian ekonomicznych, społecznych i wpływu na środowisko naturalne, jakie wywoła – także w formie liczbowej, zawierając również rozwiązania alternatywne, w tym pozalegislacyjne. Szczegółowa ocena wpływu regulacji powinna zawierać: tytuł proponowanej regulacji (oraz wszystkich aktów prawnych powiązanych), cel i efekty, które będą osiągnięte (cel i intencje ustawodawcy oraz przedział czasowy; tło, naświetlenie problemu; uzasadnienie interwencji rządowej), konsultacje (w ramach rządowej; konsultacje społeczne), opcje (w tym opcja „nie wprowadzamy zmian”), koszty i korzyści (sektory i grupy, na które regulacja będzie wpływała; korzyści; koszty), test wpływu na małe firmy, ocenę konkurencyjności, stosowanie regulacji, sankcje i monitoring oraz elementy, które powinny być wypełnione po przeprowadzeniu konsultacji i włączone do dokumentu zawierającego pełną ocenę wpływu regulacji – plan wprowadzenia rekomendowanej regulacji, przegląd po wdrożeniu rekomendowanej regulacji, streszczenie i rekomendacje, a także oświadczenie właściwego ministra.
- A** • Wyspecjalizowana instytucja powinna sprawdzić, czy nowe prawo nie będzie sprzeczne z konstytucją oraz istniejącymi ustawami, a także które akty z obowiązujących wymagają korekty i w jakim zakresie, aby proponowana regulacja mogła funkcjonować poprawnie.
- D** • W przypadku nowelizacji lub wprowadzania nowego prawa inicjator regulacji powinien uwzględnić sposobność do deregulacji lub uproszczenia istniejących przepisów prawnych.
- Z** • Po zakończeniu pracy nad projektem w wyspecjalizowanej instytucji, osoba odpowiedzialna za dany projekt powinna dokonać sprawdzenia czy opracowany tekst wyraża intencje ustawodawcy. W trakcie etapu parlamentarnego i korekt wprowadzanych do projektu ustawy rządowej, w przypadku znacznych rozbieżności pomiędzy propozycjami rządowymi a zmodyfikowanymi w Parlamencie, rząd zachowa prawo do wycofania ustawy z dalszych prac.
- I** • W trakcie prac nad nowym aktem prawnym ustawodawca powinien dołożyć starań, aby wprowadzane przepisy były możliwie do wdrożenia, aby nie były przepisami „martwymi”.
- M** • W trakcie prac nad nowym aktem prawnym ustawodawca powinien przygotować strategię przeglądu danej regulacji po jej wdrożeniu. Strategia powinna określać kryteria i mierniki potwierdzające osiągnięte pominiętych i zakładanych efektów wprowadzonego aktu prawnego, jak również opis, jak i kiedy zostanie przeprowadzony przegląd. W strategii przeglądu regulacji powinny także zostać zdefiniowane kryteria do modyfikacji lub zastąpienia ustawy w sytuacji, kiedy zakładane cele nie zostaną osiągnięte. Proponowany przegląd powinien również przewidywać zakres uproszczeń lub deregulacji oraz przeprowadzenie badania opinii interesariuszy danej ustawy, aby móc stwierdzić niepożądane konsekwencje jej działania. Jeżeli to możliwe, w planie przeglądu powinna być wskazana osoba odpowiedzialna za przeprowadzenie przeglądu działania ustawy po jej wdrożeniu.

- . **E**
  - Marszałek Sejmu decydując o toku postępowania z projektem ustawy powinien zwrócić wnioskodawcy projekt, który nie zawiera rzetelnych danych dotyczących kosztów i korzyści wprowadzenia proponowanego prawa wyrażonych w formie liczbowej.
- . **W**
  - W trakcie procedur parlamentarnych, parlamentarzyści powinni dołożyć starań, aby proponowane przez nich poprawki były rzeczywiście uzasadnione.



## *rowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi*

- O** • Za przeprowadzenie konsultacji odpowiada wnioskodawca danej regulacji. Minister powinien wskazać koordynatora konsultacji, czyli osobę do której powinny spłynąć opinie i wnioski oraz do której należy kierować dodatkowe pytania. W przypadku projektów parlamentarnych za przeprowadzenie konsultacji odpowiada sprawozdawca – parlamentarzysta promujący projekt.
- P** • Rząd oraz ministerstwa powinny co roku przedstawiać publicznie harmonogram planowanych działań legislacyjnych, a przede wszystkim określić ich temat i zakres. W oparciu o harmonogram powinien zostać stworzony i upubliczniony planowany harmonogram konsultacji społecznych.
- P** • Konsultacjom powinny być poddawane propozycje nowej polityki; powinny być więc one przeprowadzane w pierwszej fazie przygotowywania, na etapie propozycji rządowych, zanim zostanie opracowany właściwy tekst ustawy.
- Z** • Każde konsultacje powinny zostać poprzedzone szczegółową analizą grup, na które będzie oddziaływała dana regulacja prawna. Wnioskodawca powinien zadbać o to, by wszyscy partnerzy mieli zagwarantowany równy dostęp do informacji. Wszystkie zidentyfikowane grupy powinny zostać zaangażowane w proces konsultacji tak wcześnie jak to tylko możliwe.
- O** • Czas przeznaczony na pisemne konsultacje powinien obejmować co najmniej 12 tygodni (przygotowanie pisemnych opinii). Inicjator ustawy powinien jednak uwzględnić szczególne okoliczności i okresy, takie jak: wakacje, itp. Informacja o ramach czasowych konsultacji powinna znaleźć się w dokumentach przedstawionych przez prawodawcę. Istnieje możliwość skrócenia okresu konsultacji. Krótsze okresy konsultacji powinny być jednak wyjątkiem, a nie regułą i należy takich sytuacji unikać. Skrócenie okresu może wynikać ze szczegółowych uregulowań, np. wymagań UE lub innych międzynarodowych procesów lub w przypadkach dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa, itp. Należy pamiętać, że w sytuacji skrócenia czasu konsultacji zapewnić ich wysoką jakość i efektywność poprzez wprowadzenie dodatkowych elementów konsultacji (przy konsultacjach pisemnych). Informacje o skróceniu czasu konsultacji powinny zostać zapisane w konsultowanych regulacjach, powinny też zostać wyjaśnione przyczyny skrócenia konsultacji i podjęte kroki przedsięwzięte w celu zapewnienia efektywności konsultacji.
- Z** • Składany do konsultacji dokument powinien być jasno sformułowany, bez używania określeń fachowych czy „sloganów”. Każda propozycja polityki powinna zawierać informację z określeniem kogo dotyczy oraz z jasno wyartykułowanymi (zrozumiałymi) pytaniami i problemami. Zawsze powinien być podany czas na udzielenie odpowiedzi.
- P** • W przypadku opracowywania złożonego projektu regulacji wnioskodawca powinien przygotować skrót dokumentu poddanego konsultacjom, tak by na 2–3 stronach zaprezentować najważniejsze punkty propozycji nowego projektu, cel jego wprowadzenia, koszty i korzyści społeczne. Pozwoli to na szybkie zapoznanie się z głównymi założeniami i wyeliminowanie partnerów (również przez nich samych), których dana regulacja nie dotyczy.

- W** Inicjator ustawy powinien wyrazić swoje stanowisko i założeń wynikających z poddanej konsultacjom projektu. Dokument taki (w formie załącznika) powinien zawierać wypunktowane zapisy projektu, które pod żadnym względem nie mogą zostać zmienione bo wynikają z innych uregulowań, np. dyrektyw UE albo z priorytetowych założeń programu legislacyjnego. Powinien również wskazywać na części, w których opinie i wnioski partnerów są szczególnie wskazane i cenne oraz oczekiwać w nich konkretnych rozwiązań. Takie wypunktowanie pozwala uczestnikom konsultacji skupić się na miejscach wskazanych i szczególnie ważnych.
- Z** Inicjator ustawy powinien zapewnić jak najszerszą informację o prowadzonych konsultacjach oraz szeroki dostęp do proponowanych projektów, szczególnie poprzez strony internetowe rzędu lub właściwego ministerstwa, już od pierwszego dnia przedstawienia dokumentu do konsultacji. Informacje o konsultacjach oraz projekcie regulacji powinny zostać zamieszczone w miejscach i nośnikach najbardziej odpowiednich dla poszczególnych grup partnerów (w oparciu o wcześniejsze analizy). Partnerzy powinni mieć możliwość udzielenia odpowiedzi drogą elektroniczną. Przygotowując projekt dokumentu do konsultacji należy także zwrócić szczególną uwagę na sposób jego przygotowania i formę udostępnienia z uwzględnieniem specyfiki wybranych do konsultacji grup partnerów. Może zdarzyć się tak, że niezbędne będzie przetłumaczenie tekstu na inny język lub udostępnienie go w innej formie niż papierowa czy elektroniczna.
- R** Dla zapewnienia większej efektywności konsultacji wskazany jest wybór kilku metod, szczególnie gdy dotarcie z konsultacjami do niektórych, specyficznych grup może być utrudnione. Należy wtedy zastosować różne formy, m.in.: spotkania osobiste z partnerami, publiczne spotkania, strony internetowe, badania opinii publicznej, grupy fokusowe, wydarzenia regionalne, publikacje prasowe, itp.
- O** Przedstawiciele grup biorących udział w konsultacjach powinni zostać poproszeni o wskazanie osób i organizacji, w imieniu których występują. Lista osób i organizacji powinna być załączona jako aneks do dokumentów konsultacyjnych. Wyszczególnienie partnerów biorących udział w konsultacjach pozwoli na szczegółowe przeanalizowanie ich wyników. Raport z konsultacji powinien uwzględniać wyszczególnienie uzyskanych opinii oraz ich autorów, co pozwoli lepiej zrozumieć prezentowane opinie i wnioski.
- W** W dokumencie konsultacyjnym powinno się wskazać datę i miejsce publikacji wyników konsultacji nie przekraczając terminu trzech miesięcy od daty zakończenia konsultacji. Zawsze powinna być dostępna wersja papierowa i elektroniczna wyników.
- W** Podsumowanie wyników powinno składać się z wyszczególnionych pytań i zsumowanych odpowiedzi na nie oraz wyjaśnienia w jakim zakresie wyniki konsultacji zostały wykorzystane przy zmianie projektowanej polityki. Powinno się także umieścić informację o wszystkich dokonanych w projekcie zmianach, które nie wynikały bezpośrednio z odpowiedzi na konkretne pytania. Jeżeli jest to możliwe powinno się także umieszczać podsumowanie kolejnych podjętych kroków oraz wyjaśnienie podjętych decyzji i zmian. Opinie uzyskane w trakcie konsultacji powinny być załączone do regulacji w dalszym toku procedowania, tak by zapobiec wybiórczemu ich traktowaniu.
- M** Powinno być zapewnione możliwość zgłoszenia założeń i uwag co do sposobu i formy przeprowadzenia konsultacji. Należy wyrazić wskazanie osobom, do której powinny spłynąć uwagi i zaalenia (podanie imienia, nazwiska, adresu, telefonu, faksu, e-maila). Wszystkie uwagi partnerów konsultacji powinny być gromadzone przez apolitycznych urzędników, nie wywodzących się z zespołu koordynującego konsultacje.
- U** Wyniki pomiaru efektywności konsultacji w danym departamencie oraz wypływające z nich nauki i wnioski powinny zostać przekazane innym zajmującym się konsultacjami departamentom (inne ministerstwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) w celu ich głębszego podnoszenia ich jakości.

## VI

# *zapewnienie wysokich standardów procedur parlamentarnych*

- P** • Parlament proceduje zgodnie z ustalonym programem legislacyjnym.
- L** • Czas, który Parlament może poświęcić na rozpatrzenie konkretnego projektu ustawy powinien być określony. Poseł – sprawozdawca ustawy – jest osobą zobowiązaną do nadzorowania dyscypliny czasowej rozpatrywania ustawy. Sprawozdawca ustawy jest zobowiązany informować Marszałka Sejmu o wszelkich możliwościach dyscypliny czasowej. Marszałek Sejmu powinien dołożyć wszelkich możliwych starań, aby dyscyplina czasowa rozpatrywania konkretnego projektu ustawy była ściśle przestrzegana.
- R** • Marszałek Sejmu, podejmując decyzję o toku postępowania z projektem ustawy, powinien przyjąć do dalszych prac tylko te projekty, które rzetelnie spełniają wymagania sformułowane dla dokumentów towarzyszących projektowi ustawy.
- E** • Marszałek Sejmu, podejmując decyzję o toku postępowania z projektem ustawy, powinien przyjmować do dalszych prac tylko te projekty, które mają szansę na zakończenie procesu legislacyjnego w danej kadencji.
- O** • Marszałek Sejmu kierując projekt ustawy do prac w komisji powinien przekazać go najbardziej adekwatnej komisji, o ile to możliwe – jednej, dla umożliwienia rzetelnego monitoringu swoich projektów w procesie ustawodawczym.
- P** • W przypadku zbiorności projektu rządowego i poselskiego w pierwszej kolejności powinien być rozpatrywany projekt rządowy.
- S** • Selekcja członków komisji i podkomisji powinna opierać się na podstawie do odzwierciedlenia podziału mandatów w Sejmie.
- B** • Komisja sejmowa powinna mieć możliwość zbadania podczas wysłuchania publicznego prawidłowości konsultacji aktów prawnych przeprowadzonej przez rząd, w tym zwłaszcza uzyskania informacji na temat potencjalnego oddziaływania ustawy od osób profesjonalnie zaangażowanych w danej dziedzinie: ekspertów, interesariuszy oraz beneficjentów danej regulacji.
- W** • W trakcie posiedzenia komisji oraz podkomisji obecność przedstawicieli grup interesu powinna ograniczać się jedynie do specjalnych wysłuchań.
- P** • Komisja powinna przedstawiać propozycje poprawek w osobnym dokumencie, nad każdą poprawką powinno odbyć się głosowanie. W przypadku projektów rządowych rząd powinien mieć możliwość wyboru poprawek zgłoszonych przez komisję. Wprowadzone zmiany powinny być zgodne z przyjętą polityką lub powinny być zaakceptowane przez rząd, jako nowa polityka.
- Z** • Komisje parlamentarne powinny pracować nad tekstem pierwotnym proponowanej ustawy i nie powinny redagować od nowa pierwotnego projektu. Podczas składania sprawozdania na posiedzeniu plenarnym, komisja powinna przedstawić tekst pierwotny z propozycjami poprawek w osobnym dokumencie.

- . **R** • Przy inicjowaniu i poprawianiu projektów ustaw parlamentaryzacja powinna kierować się dobrem wszystkich grup społecznych, a nie w sferach sektorów czy swojej partii.
- . **J** • Sejm i Senat (z wyjątkiem określonych przypadków) powinny umożliwić każdemu obywatelowi publiczny dostęp do wysłuchania obrad komisji i podkomisji parlamentarnych podczas ich posiedzeń według zasady wyrażonej w cz. III p. 17.
- . **K** • Każdy uczestnik prac komisji parlamentarnej powinien ujawnić wszystkie korzyści, wynagrodzenia, kontrakty, dotacje i zlecenia uzyskane w przeszłości (lub uzyskiwane obecnie albo spodziewane w przyszłości) od interesariuszy, beneficjentów i osób, na które dana ustawa nakłada określone obciążenia.



## VII

# *zapewnienie wysokich standardów wdrożenia nowych ustaw*

- W** • Tekst ka dej ustawy powinien okre la ministra odpowiedzialnego za wdro enie ustawy.
- U** • Minister odpowiedzialny za wdro enie ustawy powinien podj dziaania maj ce na celu zapoznanie osób i organizacji, których dotyczy ustawa z tre ci tej ustawy, rodzajem oczekiwanych dziaa ze strony tych osób i organizacji oraz mo liwo ciami w zakresie komunikowania problemów i trudno ci w zakresie wykonania postanowie ustawowych.
- Z** • Minister odpowiedzialny za wdro enie ustawy powinien wyznaczy osob lub zespól osób odpowiedzialny za komuni-kowanie si z osobami lub organizacjami obj tymi dziaaniem ustawy. Osoby te (zespól osób) w szczególno ci powinny zbiera informacje na temat problemów w realizacji postanowie ustawy.
- Z** • Wła ciwy minister powinien powoła osob (osoby) odpowiedzial za zarz dzanie wdro eniem ustawy. Zarz dzanie wdro eniem ustawy obejmuje identyfikowanie zasadniczych problemów zwi zanych z wdro eniem ustawy, diagnozowanie ich przyczyn oraz podejmowanie decyzji wyko-nawczych maj cych na celu pokonanie tych problemów i osi gni cie rezultatów przewidzianych ustaw . Je eli decyzje o charakterze wykonawczym nie s wystarczaj ce dla osi gni cia celów ustawy, wówczas osoba zarz -dzaj ca wdro eniem powinna poinformowa o tym niezwłocznie wła ciwego ministra. Je eli jest to mo liwe osoba odpowiedzialna za wdro enie ustawy powinna przedstawi własne propozycje w zakresie zmian tre ci ustawy, które pozwoliłyby na osi gni cie jej rezultatów, czyli pełnej egzekucji ustawy.
- O** • Minister odpowiedzialny za wdro enie danej ustawy, je eli tylko stwierdzi, e przewidziane ni instrumenty nie s w stanie przyczyni si do osi gni cia zaplanowanych w niej rezultatów lub działaj wadliwie, powinien zorganizowa przedsi wzi cia prowadz ce do opracowa-nia projektu korekty ustawy. Opracowanie projektu korekty ustawy powinno by oparte na najlepszej wiedzy w zakresie istniej cych rozwi za danych problemów na wiecie oraz dwustronnej komunikacji z osobami i or-ganizacjami obj tymi dziaaniem ustawy.
- M** • Proces wdra nia ustawy powinien by monitorowany. W tym zakresie powinny by przygotowywane okresowe sprawozdania z wykonania ustawy przez ministra odpowiedzialnego za jej wdro enie. Tekst ustawy powinien zawiera okresy, za które przygotowuje si sprawozdanie oraz termin, w którym sprawozdanie powinno by przedstawione do oceny. Sprawozdanie z wykonania ustawy powinno zawiera odniesienie do oceny potencjalnego wpływu legislacji na przedmiot jej oddziaływania, opracowanej jeszcze przed uchwaleniem ustawy.
- O** • Sprawozdanie z wykonania ustawy powinno by ocenio-ne przez komisj sejmow pracuj c uprzednio nad projektem ustawy. Oceniaj c wykonanie ustawy komisja mo e mi dzy innymi zarekomendowa Sejmowi jej nowelizacj w okre lonym zakresie i terminie, wskaza ministrowi obszary, w których ustawa wymaga lepszej egzekucji albo przyj sprawozdanie bez uwag. Spra-wozdanie z wykonania ustawy powinno by przyjmowane przez Sejm.
- G** • Tekst ustawy powinien okre la cz stotliwo przeprowadzania ge-neralnego przegl du ustawy. Celem generalnego przegl du ustawy jest sprawdzenie na ile cele i rozwi zania

ustawy odpowiadaj zmianom w zakresie regulacji oraz w jakim zakresie ustawa wpływa na osiągnięte w niej rezultaty. Generalny przegląd ustawy powinien mieć inny oparcie na ocenie wpływu ustawy na przedmiot jej oddziaływania. Przeprowadzenie oceny powinno być powierzone ekspertom z danej dziedziny i powinno być oparte na podstawach naukowych. Generalny przegląd ustawy powinien być dokonywany raz na kilka lat.

**E** Organy wydające ustawy, rozporządzenia, zarządzenia i uchwały powinny publikować te dokumenty w wersji elektronicznej, zapewniając powszechny, sprawny i bezpłatny dostęp do tych dokumentów w Internecie. Wspomniane organy powinny również współpracować w celu zbudowania jednolitego Urzędowego Dziennika Elektronicznego, w którym byłyby zamieszczane wszystkie akty władz ustawodawczych oraz powiązane z nimi akty władz wykonawczych.

**K** Wszelkie władze publiczne oraz ich organy, posłowie oraz wszystkie osoby zaangażowane w proces tworzenia ustawodawstwa powinny tworzyć klimat ustawodawczy oparty na uczciwości, wzajemnym poszanowaniu oraz wspieraniu interesu wspólnego. Ponadto powinny one w jak najszerszym zakresie wspierać inicjatywy edukacyjne i wychowawcze mające na celu upowszechnienie wiedzy na temat rzetelnego i uczciwego tworzenia ustawodawstwa oraz poszerzenia udziału obywateli w tym procesie.

## VIII

### *zasady kodeksowe*

- Monitorowanie przestrzegania zasad: Zasady zawarte w *Kodeksie* powinny być monitorowane przez komisję powołaną spośród przedstawicieli Parlamentu, administracji państwowej i partnerów społecznych.
- Znajomość *Kodeksu*: Prawnicy zajmujący się legislacją, a także parlamentarzyści, powinni zapoznać się z zasadami zawartymi w *Kodeksie*.
- Zmiana *Kodeksu*: Propozycje zmian i uzupełnień powinny być kierowane do zespołu autorskiego, a po powołaniu komisji, wymienionej w p. 1 – do komisji.
- Warunkiem wprowadzenia zmian jest przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi środowiskami.
- Upoważniają zespoły legislacyjne, funkcjonujące w administracji rządowej oraz organy Parlamentu do nieograniczonego wykorzystywania zasad *Kodeksu* przy tworzeniu wewnętrznych regulacji zapewniających wysoką jakość prawa.
- Upoważniają do nieograniczonego i bezpłatnego wykorzystywania opracowanych zasad przez legislatorów z innych krajów poza Polską, jeżeli tylko uznają to za celowe.
- Upoważniają do nieograniczonego i bezpłatnego kopiowania *Kodeksu* w celach dydaktycznych przez studentów i pracowników uczelni z podaniem autorów oraz wydawcy.

## omentarz

### S

Tworzenie efektywnych i wysokiej jakości regulacji prawnych jest w dużym stopniu uwarunkowane systemem wartości przestrzeganych przez funkcjonariuszy publicznych, będących uczestnikami procesu legislacyjnego. Trudno jest mówić o kodeksie dobrych praktyk bez uzgodnienia systemu wartości, stanowi tego punkt odniesienia dla działań uczestników procesu legislacyjnego. System podstawowych wartości obejmuje fundamentalne, moralne, etyczne i zawodowe przekonania, które służą jako drogowskaz do podejmowania decyzji i działań. Przekonania te powinny dotyczyć zarówno obszaru etyki, jak i praktyki ustawodawczej. Powszechnie przyjmuje się, że podstawą systemu powinno stanowić kilka wartości o niewrażliwym znaczeniu zarówno dla polityków, jak i partnerów społecznych, co do których powinni się porozumieć i przyjąć. Są to wartości, które pozwalają działać możliwie najlepiej dla wspólnego dobra.

Zasady tworzenia prawa mogą się zmieniać, podobnie jak i uczestnicy procesu legislacyjnego, jednak zestaw wartości powinien być trwały, tworzący podstawę do działania niezależnie od zmian politycznych czy nowych wyzwań społecznych. System wartości powinien być na tyle uniwersalny, aby mógł być uznawany przez polityków, nawet jeżeli jest to niewygodne z powodu doraźnych, krótkoterminowych celów, a jego łamanie powinno wywoływać zdecydowaną reakcję wśród zainteresowanych. Funkcjonariusze publiczni powinni uznawać, że w długiej perspektywie czasowej postępowanie zgodnie z przyjętymi wartościami ma ogromną przewagę nad działaniem ukierunkowanym na zaspokajanie aktualnych potrzeb, wynikających z sytuacji politycznej. Przyjęte wartości powinny być szeroko promowane jako podstawa do oceny całego procesu legislacyjnego. Przedstawione na początku *Kodeksu* wartości zostały znacznie rozbudowane w stosunku do pięciu zasad wymienionych w *Zasadach etyki poselskiej* (uchwała Sejmu RP z 17 lipca 1998 r.). Podstawą zaproponowanego systemu wartości były również *Brytyjskie standardy w działalności publicznej* z 1995 r. Akceptacja przedstawionych zasad jest podstawą rzetelności procesu legislacyjnego.

### P

Zgodnie z ustawą o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r., Rada Ministrów przygotowuje co najmniej raz na sześć miesięcy program prac legislacyjnych. W programie umieszczane są informacje o przyczynach wprowadzenia danego aktu prawnego, wskazywana jest istota regulacji i organ odpowiedzialny za jego wprowadzenie. Tego typu informacje zapewniają jawność procesu legislacyjnego, jednak tak opracowany program nie gwarantuje jego efektywności i sprostania potrzebom strategii rozwojowych kraju. Na program prac legislacyjnych składają się głównie programy cząstkowe poszczególnych resortów, przy czym ministrowie są premiowani za inicjatywę legislacyjną, co skłania do rozbudowywania programu, nawet jeżeli poszczególne zagadnienia mogłyby pozostać poza obszarem interwencji ustawodawcy.

Zdaniem autorów, w trakcie procesu legislacyjnego zarówno administracja publiczna, parlamentarzyści, jak i partnerzy społeczni, powinni dążyć do regulowania tylko tych obszarów życia publicznego, które tego niezbędnym wymagają, rozwijając alternatywne w postaci samoregulacji poszczególnych środowisk lub pozostawienia danego obszaru poza regulacjami. Uwagę również należy poświęcić konstrukcji programu legislacyjnego, która powinna być odmienna. Przedstawienie programu powinno poprzedzać ustalenie, jakie są cele strategiczne interwencji legislacyjnej (jakie cele długookresowej strategii program ma realizować), np. w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości, budowy konkurencyjnej gospodarki, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ochrony środowiska, ograniczania bezrobocia, kultury i innych zagadnień tych w wieloletnich programach strategicznych. Takie opracowanie programu legislacyjnego pozwoliłoby na rzeczywistą, merytoryczną dyskusję na ile program legislacyjny sprzyja rozwojowi kraju.

Tego typu podejście wymagałoby przedstawiania znacznie lepszego jakościowo uzasadnienia interwencji niż ma to miejsce obecnie.

Powinno być zintegrowane z strategią rozwoju kraju i weryfikacja, w jakim stopniu sformułowany program przybliża do realizacji strategii, pozwoliłyby na ograniczenie liczby projektów wyłącznie do tych, które są najbardziej niezbędne, przeciwdziałając inflacji prawa. Program powinien podlegać konsultacjom społecznym, a po ich zamknięciu liczba ustaw w nim zawartych nie powinna się zmieniać. W naszej ocenie bardziej uzasadnione byłoby przedstawianie dłuższych niż 6-miesięcznych programów. Wprowadzenie nowego projektu powinno być poprzedzone z rezygnacją z innego, co nakładałoby na inicjatora obowiązek udokumentowania, że waga nowego przedłożenia jest większa niż któregoś z projektów przyjętych do programu wcześniej. Proponowane podejście ograniczyłoby również wyrywkowe, cząstkowe nowelizacje ustaw na rzecz bardziej kompleksowego podejścia do zmiany danego prawa. Przykładowo, zamiast kilku cząstkowych nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług mielibyśmy jedną spójną nowelizację. Tego typu podejście wymaga jednak lepszej pracy z partnerami społecznymi w celu zdobycia kompleksowej wiedzy na temat funkcjonowania danej ustawy. Zdaniem autorów budowanie programu legislacyjnego powinno odbywać się według zasad, które znalazły się w części II *Kodeksu*.

## Z

Wysoka jakość aktów prawnych gwarantuje społeczeństwu spójne, jednoznaczne, zrozumiałe dla przeciętnego obywatela przepisy, a także regulowanie tylko tych dziedzin, gdzie jest to absolutnie niezbędne. Ustawy dobrej jakości przynoszą społeczeństwu więcej korzyści niż kosztów, a wdrożenie nowych przepisów w ogóle jest możliwe.

Brak procedur lub niewłaściwe procedury zapewnienia wysokiej jakości aktów prawnych są przyczyną wprowadzania ustaw, które są skomplikowane, niespójne i przynoszą więcej kosztów niż korzyści. Niska jakość projektów legislacyjnych powoduje także uchwalanie ustaw, które nie są stosowane, a ich opracowanie wymaga zużycia dostępnych zasobów i pociąga za sobą niepotrzebne koszty. Niska jakość projektów legislacyjnych sprawia także, że dochodzi do nadprodukcji prawa i cząstszego uwzględniania interesów w skrajnych grupach społecznych. Przedstawione w części IV propozycje zmierzają do określenia reguł, które powinny być przestrzegane w procesie legislacyjnym przez instytucje zaangażowane w ten proces dla zapewnienia wysokiej jakości nowych przepisów oraz z myślą o efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów niezbędnych do tworzenia nowego prawa.

## P

Ważnym elementem kultury legislacyjnej jest włączanie w proces tworzenia prawa jego przyszłych użytkowników i beneficjentów oraz praktyczne uwzględnienie ich opinii w tworzonego prawa. Dobrze przeprowadzone konsultacje oraz prawidłowo przeanalizowane wyniki są gwarancją tworzenia dobrych i potrzebnych regulacji. Jest to ważne szczególnie teraz, gdy coraz częściej obserwujemy „zalew” prawodawstwa regulacjami zupełnie niepotrzebnymi i nieistotnymi. Właściwe planowanie procesu legislacyjnego w oparciu o propozycje partnerów społecznych wyeliminuje regulacje nieprzydatne, a co za tym idzie, uczyni prawo przejrzystszym i czytelniejszym.

Efektywne konsultacje są kluczowym elementem procesu legislacyjnego, gdy jakość prowadzonych konsultacji wpływa bezpośrednio na jakość tworzonego prawa. Ważne jest zatem by proces konsultacyjny przebiegał w sposób rzetelny, z zachowaniem najwyższych standardów i szczególnej staranności. Proponowane w części V standardy przeprowadzania konsultacji określają m.in. warunki efektywnej konsultacji oraz ich zakres. Uważamy, że konsultacjom powinna podlegać większość proponowanych polityk w zakresie regulacji, natomiast regulacje i polityki wpływające w znaczący sposób na poprawę lub pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju powinny być konsultowane obligatoryjnie.

## Z

Procedury parlamentarne podczas procesu legislacyjnego mają wpływ na tempo, stopień wnikliwość rozpatrywania przedkładanych projektów i wynikając z nich jakość wprowadzanego prawa, a także na stopień realizacji przyjętej polityki rządowej. Właściwe standardy procedur parlamentarnych powinny prowadzić do uchwalania prawa równo traktującego wszystkich obywateli, bez konkurowania pomiędzy Parlamentem a rządem w danej dziedzinie.

Szerokie uprawnienia parlamentarzystów do wprowadzania zmian merytorycznych w przedkładanych przez rząd projektach aktów prawnych, przy ograniczonych możliwościach ochrony własnych projektów ustaw przez rząd, powodują uchwalanie złego prawa – uwzględniającego raczej interesy w skrajnych grupach, a nie całego społeczeństwa, prawa niespójnego, często nie do wdrożenia czy wręcz niepotrzebnego. Obecnie stosowana praktyka w procedurach parlamentarnych jest przyjmowanie do rozpatrzenia projektów ustaw nie spełniających w sposób rzetelny wymogów formalnych co do jakości dokumentów towarzyszących projektowi ustawy. Obniżenie w praktyce tych wymagań oznacza, że przygotowanie projektu ustawy jest niezbyt kosztowne, a wykonanie inicjatywy ustawodawczej jest stosunkowo proste i przchodzi wszystkim uprawnionym do tego czynności z łatwością. W rezultacie parlamentarzyści poświęcają dużo czasu na projekty słabo przygotowane, a na rzetelne rozpatrzenie istotnych aktów brakuje czasu. Wiele przedłożonych w Sejmie projektów pozostaje bez formalnego zakończenia procesu ustawodawczego. Co więcej, obecne procedury w dużym stopniu umożliwiają parlamentarzystom oraz innym uczestnikom procesu legislacyjnego załatwianie partykularnych interesów lub forsowanie rozwiązań niezgodnych z polityką rządu. W efekcie wprowadzane prawo nie przynosi korzyści większej części społeczeństwa i jest niestabilne, bo wielokrotnie nowelizowane.

Przedstawione w części VI propozycje mają na celu udoskonalenie obowiązujących procedur parlamentarnych, co umożliwi parlamentarzystom rzetelne rozpatrywanie rzeczywiście potrzebnych aktów prawnych i zaowocuje wprowadzaniem prawa przynoszącego korzyści szerokim grupom społecznym bez szkody dla innych oraz zgodnego z już obowiązującymi przepisami.

## Z

Praktyka pokazuje, że nie tylko zawartość ustaw wpływa na osiągnięcie określonych w nich celów, ale także sposób ich wdrażania i wykonania. Sposób wdrażania ustawodawstwa jest w dużym stopniu zdeterminowany przez kulturę administrowania panującą w danym kraju. Wysoka kultura administrowania wymaga aby organy zobowiązane do wdrożenia ustawy działały na rzecz upowszechnienia jej treści, a także utrzymywały odpowiednią komunikację z osobami lub organizacjami objętymi oddziaływaniem ustawy. Dobry, dwustronny przepływ informacji pomaga w szybkim identyfikowaniu pojawiających się problemów. Odpowiednie zarządzanie procesem wdrażania ustawy wymaga z kolei diagnozowania przyczyn pojawiających się problemów, projektowania narzędzi i działań mających na celu ich rozwiązanie oraz informowanie właściwego ministra jeżeli tego typu działania okazują się niewystarczające. Wówczas minister i rząd w stanie zwrócić się do Parlamentu z prośbą o niezwłoczne korektury ustawy, tak aby cele w niej przewidziane zostały zrealizowane.

Efektywny system wdrażania ustaw wymaga monitoringu dotyczącego zarówno osiągnięcia przez ustawodawcę określonych celów w czasie, ale także porównania nakładów oraz uzyskanych korzyści społecznych i ekonomicznych w wyniku funkcjonowania ustawy. Zwiększenie skuteczności powinny być przeprowadzane oceny zasadniczych rezultatów funkcjonowania ustawy, natomiast raz na kilka lat powinna być przeprowadzana generalna ocena funkcjonowania ustawy. Ocena ta powinna być oparta na studium wpływu ustawy na środowisko społeczne i ekonomiczne, na które miała ona oddziaływać. Czynnikiem sprzyjającym efektywnemu wdrożeniu ustawy jest elektroniczna publikacja nowowprowadzanych przepisów oraz tworzenie dobrego klimatu współpracy ustawodawczej. Ważnym czynnikiem sprzyjającym efektywnemu wdrażaniu ustaw jest upowszechnianie edukacji na temat zasad procesu ustawodawczego oraz zachęcanie obywateli do udziału w tym procesie.







# *able of contents*

Introduction /

System of fundamental values /

Preparation of the legislative programme /

Ensuring fairness and transparency of the legislative drafts submitted /

Ensuring high quality of legislative drafts /

Conducting consultations with social partners /

Ensuring high standards of parliamentary procedures /

Ensuring high standards of implementation of new laws /

Closing remarks /

Commentary /



## Introduction

Legal barriers are of critical importance for Polish entrepreneurs. A survey conducted by the Institute for Private Enterprise and Democracy (IPED) showed low quality of laws, especially those which regulate economic activity<sup>1</sup>. Low quality of regulations was also indicated by the research conducted by the Polish Chamber of Commerce in 2006 within the framework of the European Economic Survey<sup>2</sup>. According to businesses, the quality of new regulations is decreasing, and one of the reasons behind it are the inappropriate procedures in the legislative process. The inadequate procedures create the need for constant improvement of laws which have passed through legislation. Low quality of the legislation contributes to the 'inflation' of the laws. In 2005, one year after Poland's accession to the European Union, the official "Legislative Journal" published over 2200 new laws and regulations on more than 10 000 pages. It means that the Parliament generates laws which cannot reach their target groups because the target groups are incapable of getting acquainted with and implementing so many new legal acts. Also, new legal acts sometimes reach target groups after they have come into effect as their *vacatio legis* periods are too short.

The Polish Parliament adopts laws, aware that they would need instant changes. Deregulation and improvement of the quality of law, as well as implementation of better regulation practices, have been present in the Polish political life for nearly ten years, but it has not changed the low evaluation of regulatory framework among businesses. Vague laws provide the opportunity for multiple interpretations, which allows discretionary approach of public administration and leads to numerous misinterpretations of the laws. Faulty decisions of the administrative bodies, which are the consequence of vague laws, are later annulled by Administrative Courts. Entrepreneurs, who are final users of the regulations, are lost in the ever-increasing number of new laws, and commit more time and money to determining their right meaning. Other society groups are also lost, and legal assistance in many cases is too expensive. As a result, Administrative Courts note a growing number of complaints concerning administrative decisions.

Legislative procedures do not allow for any significant influence of the social partners on new legislation. Opinions of different organizations are reduced to short statements of experts, as members of the organizations are not consulted due to the lack of time. Consultations with social partners require significant improvement and more time than is granted to them at present. Basing on the experience of those countries which have adopted efficient legislative procedures, we anticipate that it would be much more effective to consult the policy that draft legal acts.

The need to scale down the legislative barriers, related to the low quality of regulations and the necessity to reduce the inflation of the new laws, encouraged IPED to develop the Code of Fair Legislation Practices. Legislative procedures are of key importance for the creation of law which fosters economic development. Procedures should, firstly, prevent the adoption of legal acts which are of low quality, imprecise, or with possibilities for discretionary interpretation, and, secondly, prevent the 'inflation' of law by regulating only those areas where intervention is strictly necessary. The purpose of the suggested Code is to provide legislative procedures (in the form of rules) based on the best international experience. When followed, they should lead to the creation of more effective legislation, and, at the same time, allow quick identification of any legal barriers. The Code contains proposals for new approaches and rules which are already in effect; this will ensure consistency in legislative activities.

<sup>1</sup> *Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw*, (*Impact of legislation on enterprise performance*) IPED 2006 p. 1–5.

<sup>2</sup> *Raport z badania warunków dla funkcjonowania firm* (*Report on the research of conditions for business functioning*) "European Economic Survey 2006", <http://www.kig.pl/integracja>

The Code presented is based on core values which need to be accepted by all stakeholders involved in the legislative process. Besides, the Code groups best legislation practices in eight chapters, including:

1. System of fundamental values.
2. Preparation of the legislative procedure.
3. Ensuring fairness and transparency of legislative drafts submitted.
4. Ensuring a high quality of legislative drafts.
5. Conducting consultations with social partners.
6. Ensuring high standards of parliamentary procedures.
7. Ensuring high standards of implementation of new laws.
8. Closing remarks.

The Code closes the commentary to the areas mentioned; in its contents the authors wanted to express the reasons behind their focusing on individual aspects of the legislative process.

Rules included in each chapter are very detailed. Some of them are repeated in two or more chapters, to assure cohesion of ethical standards. The best practices presented have been derived from the legislative experience of the United Kingdom and the Republic of Ireland, and to some extent also from the United States and other OECD countries.

The Code was elaborated by the IPED team, composed of Mieczysław Błak, Anna Szczepaniak, Paulina Bednarz and Przemysław Kulawczuk, who was also the faculty member of the Gdansk University. The Code contents base on the experience of the countries mentioned above and the authors' own experience derived from the participation in the Polish legislative process in the role of a social partner representing businesses. The Code was consulted with members (and also former members) of the Polish Parliament, as well as with legislative departments of Polish administrative units. Assistance of institutions specialising in ethical codification and practise, such as the Institute of Business Ethics in London, was also provided. Authors anticipate that publication of the Code will stimulate further discussion concerning the rules proposed below, and will initiate the changes in public administration and the Parliament, which will contribute to the fairness of the legislative process and closing of the space for corruption.

*e Authors*

# I

## *ystem of fundamental values*

- . **P P B (S )** • Participants of the legislative process should act exclusively in the public interest, for the common good, without favouring any social group in order to achieve private goals. In their proceedings they should not be guided by the desire to obtain any benefits for themselves, their families, friends or political allies. Pro publico bono activities should be a value distinguishing the participants of the legislative process in comparison with the systems of values adopted in organisations with commercial objectives.
- . **I** • Public officials should do their best to maintain independence in relation to organisations and persons from outside public administration and the parliament. They should not undertake any obligations towards those institutions and persons which could result in the restriction of their independence during their performance of public functions.
- . **O** • All decisions concerning the selection of legislative solutions, selection of personnel or other activities related to the function held should be made on the basis of substantive criteria.
- . **T** • Decisions and actions of public officials, as well as their justification, should be available to whoever they might concern. Public officials should take liability for actions undertaken into account, they should be prepared for the possible critique by social partners, media and the entire society, and they should be subject to control by institutions appointed for that purpose. Information about actions undertaken should only be withheld where there is a threat to public security.
- . **H** • Public officials should reveal all situations in which their private interests may be contrary to the public interest, withdrawing at the same time from decision making and activities in the particular area.
- . **F** • Public officials should do their best to obtain the broadest knowledge possible about the issue which is the subject of the decision.
- . **E** • Public officials should do their best in order to regulate the particular issue in a manner which ensures the lowest financial administrative costs possible, guaranteeing at the same time the implementation of the assumed objective and high quality of regulations.
- . **R I** • Public officials participating in the legislative process should aim at restricting the inflation of law. Legislative intervention should be limited to the absolutely necessary cases.
- . **G** • Public officials should set positive examples with their behaviour, compliant with the above rules.

## II

### *reparation of the legislative programme*

- . **T** **he** legislative programme should be built on the basis of a long-term development strategy and should indicate which strategic objectives will be pursued in the particular period and with the use of which regulatory instruments. **he** programme should be built around objectives indicated, it should also specify the hierarchy of those objectives and indicate legislative tasks. **he** programme should be built according to strategic needs of the country, and not according to the agendas of ministries.
- . **D** **he** presentation of an adequate programme should be preceded with a determination of which policies will be used to accomplish strategic objectives and with discussing them with social partners. **he** method of translation of the political solutions assumed into legislative tasks should take place only afterwards.
- . **J** **Proposals** for the new legislation should include justification, why the achievement of the particular objective requires the regulatory intervention as well as documentation that the costs of leaving the particular area outside the scope of regulatory interference will be higher than the costs of regulation.
- . **C** **he** preliminary legislative programme should be subject to consultations with social partners. First and foremost, the compliance of the program objectives with the strategic objectives, the hierarchy of objectives and justifiability of legislative tasks should be consulted.
- . **C** **After** the closing of consultations, the Council of Ministers should specify the assumptions for draft legal acts as well as their number together with the justification of the requirement for regulation and the importance for the accomplishment of strategic objectives. In their work the Council of Ministers should be guided by the results of consultations, the relevance of individual draft assumptions for the implementation of the strategy, as well as current regulatory needs and possibilities for preparation of legal acts of an adequate quality.
- . **C** **he** programme should be built allowing for all areas contained in long-term strategies. **he** persons and institutions responsible for program elaboration should do their best not to include in the programme those regulations which might lead to a delay in the implementation of strategic objectives.
- . **P** **he** program should include all relevant regulations, regardless of the current political conditions, provided it is possible to implement them from the point of view of costs of their implementation. Regulations, even those politically inconvenient, should not be omitted unless the failure to adopt them may result in the postponement of the implementation of the long-term strategy.
- . **T** **he** program should indicate the criteria of compliance between the draft and the objectives set. **he** criteria should allow quick identification of the degree to which the draft has been implementing individual legislative tasks.
- . **R** **Individual** departments should be appraised from the point of view of implementation of the legislative programme objectives and not quantity of draft legal acts. **ose**

departments which have ensured the implementation of objectives using the lowest number of drafts should be rewarded.

- . **E** • Drafts going beyond the legislative programme should be included in it additionally only in the case of a threat to the security of the state and its citizens.
  
- . **M** • The introduction of new drafts requires the withdrawal of an appropriate number of drafts included in the programme. New drafts should contain a detailed justification of why they have been considered more important than the withdrawn ones. The withdrawal of individual drafts should be the subject of consultation with social partners.
  
- . **C** • Drafts initiated in the parliament should be included in the legislative programme provided they ensure the implementation of strategic objectives. The initiation of drafts outside the legislative plan should be restricted to the counteracting of threats to the security of the state and its citizens.
  
- . **T** • No drafts threatening the payment capacity of the state budget should be accepted for the legislative programme.
  
- . **U** • The legislative programme should provide time for urgent adjustments of laws with regard to their implementation, without naming those laws. The request for an urgent adjustment should be submitted if the adjustment includes an improvement of tools for implementation of objectives of the law or putting right any errors. Submitting a request for an urgent adjustment if objectives, expected results or other fundamental contents of the law are being changed, is not recommended.



### III

## *Ensuring fairness and transparency of the legislative drafts submitted*

- . **O** **O** • Each legislative draft of the government should be prepared entirely by governmental bodies or agencies. The government should avoid contracting the preparation of part or the whole of the bill to persons or organisations which are not part of the government.
- . **F** **F** • Each legislative draft of the government should reflect the public interest. The government, when submitting a legislative draft, should check that it does not contain particular interests of persons or organisations with their own agenda behind the adoption of a law, which are contrary to the public interests. The government should also do its best to have each draft checked that it does not provide privileges for persons or organisations, unless this is the consequence of the requirements in the area of security of the state and citizens, respect for the elderly, the disabled and the protection of maternity.
- . **P** **P** • The government should check whether the legislative draft submitted imposes any burdens on persons or organisations, takes into consideration their ability to meet those burdens, and, moreover, whether excessive burdens are not imposed on some groups of citizens to the benefit of other groups.
- . **N** **N** • The government should check that each draft submitted by it does not introduce discrimination of one category of persons or organisations at the benefit of other categories of persons or organisations.
- . **N** **N** • The government, when presenting legislative drafts, should do its best to make sure that the existing legislative work schedule is observed, unless the possible deviation from this rule results from a threat to the security of the state and citizens.
- . **O** **O** • The government should ensure open access to the legislative proposals developed at all stages of preparation of the legislation, unless secrecy must be maintained for the reasons of security of the state and citizens.
- . **I** **I** • Each legislative draft of the government should be signed by the first name and surname of the official which is responsible for the drawing up of the draft, in addition to the competent minister responsible by law.
- . **I** **I** • Each legislative draft of the government, the specific provisions of which have been influenced by persons or organisations from outside the government, should contain detailed notation of which parts or fragments of the draft have been adopted as a result of proposals of those persons or organisations, with particular indication of those fragments and persons or organisations.
- . **I** **I** • Each legislative draft of the government, the specific provisions of which have been influenced by persons or organisations from outside the government, should be accompanied by a transparent specification of general interests of those persons or organisations, as well as detailed interests of those persons and organisations with regard to the introduction of changes in the draft.
- . **D** **D** • Each legislative draft of the government, the specific provisions of which have been influenced by persons or organisations from outside the government, should be accompanied by precise specification of the representativeness of those persons or organisations.

- . **P** *Principles of Consultation*
  - The government should present a report on the consultations held, containing their rules, progress and results, as well as persons or organisations participating in the consultations.
- . **E** *Equality of Access*
  - The government, when submitting a legislative draft assuming the division of limited goods, services or licences, should verify whether the access criteria ensuring equality of opportunities of all persons or organisations applying for them have been specified. These criteria should in particular provide for the equality of access regardless of whether the persons or organisations have been using those resources, services or licences or not.
- . **C** *Clarity*
  - The government should do its best to make sure that each legislative draft is written in a language comprehensible for everyone directly affected by the proposed legislation.
- . **R** *Regulatory Changes*
  - If the legislative draft changes several laws, the government should attach full texts of those laws to the bill, specifying the previous regulations and the changed regulations proposed.
- . **U** *Uniform Text*
  - After the law has been amended, competent bodies should publish the uniform text of the law as soon as possible.
- . **S** *VACATIO LEGIS*
  - The government should do its best to make sure that each legislative draft of the government imposing burdens on persons or organisations provides for a period necessary for them to become acquainted with the regulations and adapt to the execution of those burdens.
- . **R** *Right to Listen*
  - Everyone should have the right to listen to the work of the parliamentary committee, unless the committee has passed a decision on secrecy of the session. Interested persons should notify the committee secretary about their intention sufficiently in advance. The Parliament Office should provide appropriate organisational and technical conditions for exercising that right. The listening to the work of the committee may also take place in a room other than that in which the work of the committee is performed, also outside the parliament building, provided that the live transmission of vision and sound to that room has been ensured, without any delay. It is believed that this right has been ensured if sessions of the committee are transmitted in the public television or on the Internet.
- . **R** *Right to Access Data*
  - Everyone should have the right to access the data on the identified legislative interests, changes introduced and representativeness of persons or organisations at the request of whom the changes have been made.
- . **E** *Expert and Stakeholder*
  - The committee working on the bill should have the opportunity to ask for an opinion of government representatives, experts and stakeholders about that bill. An expert is a person who is paid by the parliament or is an employee of a specialised state institution, who does not have any direct interest in the adoption of the law (e.g. university). Any other person, if he or she is not an expert or government representative, is a stakeholder.
- . **D** *Declaration of Stakeholder*
  - Any person who is not a member of the committee should publicly specify their status. A stakeholder of a law should specify whether it represents the beneficiary or the obligee (a natural or legal person on whom burdens are imposed by the law) of the law. The stakeholder should specify which objectives he or she wants to accomplish by appearing before the committee.
- . **I** *Information*
  - The committee, when making changes in the contents of the legislative draft should state on which assessment, opinion or appraisal the decision concerning the change of the draft has been based. The assessment, opinion or appraisal referred to should be attached to the changed text of the bill.
- . **D** *Declaration of Interest*
  - Each person appearing during the work of the Parliament committee when a bill is being



## IV

### *Ensuring high quality of legislative drafts*

- . **R** **Responsibility**
  - The responsibility for the creation of a bill should be defined explicitly. It should rest with an employee appointed by the competent minister. The appointed employee should supervise the process and pilot it in the parliament. In the case of parliamentary drafts, the responsibility should rest with a single member of the parliament — the bill reporter, who should not be a reporter for another bill at that time. At the moment of making a decision concerning the new law, the responsible person should sign the final version of the proposed law and make the following statement “I have read the bill and I am certain that the benefits justify the costs”.
- . **B** **Policy**
  - New legal acts should be created exclusively on the basis of the policy adopted by the government.
- . **S** **Social consultations**
  - Social consultations should encompass the government policy in individual areas. Most of the new policy guidance for new regulations should be subject to consultations, and in particular those concerning regulations which significantly influence the improvement or deterioration of the socio-economic situation. In the case of a deputies’ legislative proposal — social consultations should be conducted at the earliest possible stage of creation of the new act.
- . **O** **General outline**
  - In the case of governmental drafts, the general outline of the bill should be created in the ministry responsible for the particular regulation after social consultations have been conducted and after the policy in that area has been agreed. The general outline of the legislation proposed should contain the objective and intentions of the legislator, main articles with possible explanations what individual paragraphs will contain if the titles themselves do not explain this.
- . **I** **Inter-ministerial coordination**
  - In the case of legislative initiative of the government — the general outline of the legal act should be presented to the Ministry of Finance and other departments which might be interested in the area covered by the legislation proposed in order to obtain their evaluations and suggestions. If there are any contrary opinions in one of the ministries, the Prime Minister’s Office should be notified and the Prime Minister should make a decision concerning the future of the draft.
- . **C** **Coordination**
  - In the case where the parliament submits a legislative initiative, work on the new bill should be coordinated between committees and sub-committees, adhering to the rule that only one draft of the particular regulation is prepared in the parliament.
- . **S** **Specialized team**
  - From a technical point of view, bills should be developed by a group of officials (preferably lawyers), specially prepared and trained to perform their work within a special unit (e.g. unit which is part of the Office of the Council of Ministers). The team should prepare all governmental bills presented in the parliament.
- . **C** **Instructions**
  - Before the team editing legal acts commences work on the text of the proposed law, it should receive an instruction from the ministry responsible for the particular law with regard to the necessary contents of the law planned and the legislator’s intentions.

- S** • Each new legal act should contain a justification of the introduction of the particular regulation, i.e. the main objectives and particular tasks which are to be achieved by the new legislation, constituting the integral part of the legal act. It should have a clear structure (chapters, articles, paragraphs) and should be written in clear and comprehensible language. Individual paragraphs should be clearly linked from the logical and linguistic point of view. If there is a need to refer to another paragraph in the particular legal act, it should be expressed in such a way so that the reader has a clear picture of what the reference concerns.
- C** • The initiator of the law should do its utmost to ensure that the proposed law is edited by one team, that its text is simple, thorough and accurate, and that the wording chosen is explicit. In the case of any corrections made in the text of the law (e.g. after the consultations and after a decision is made by the competent minister), the same team will make the necessary changes, and the competent minister will ensure that the legislator's intentions are maintained.
- A** • Each change or introduction of new law should be preceded by the assessment of impact of the planned regulation, allowing for the analysis of economic and social changes, and the environmental impact of that regulation — also in the form of numbers, and containing alternative solutions, including non-legislative ones. Detailed evaluation of the impact of the regulation should contain: title of the proposed regulation (and all related legal acts), purpose and effects which will be achieved (purpose and intentions of the legislation and the period of time; background, clarification of the problem; justification of the government intervention), consultations (within the government; social consultations), options (including the “no changes introduced” option), costs and benefits (sectors and groups which will be affected by the regulation; benefits; costs), test of impact on small businesses, assessment of competitiveness, application of rules, sanctions and monitoring as well as elements which should be provided after the consultation has been conducted and included in the document containing the full regulation impact assessment — plan of introduction of the recommended regulation, review after the implementation of the recommended regulation, summary and recommendations, and the statement of the competent minister.
- R** • A specialised institution should check that the new law is not going to be contrary to the constitution and the existing laws, as well as which acts from those in force require corrections and, if so, to what extent will be necessary to enable the correct functioning of the proposed regulation.
- D** • In the case of an amendment or introduction of new law, the initiator of the regulation should take into account the opportunity for deregulation or simplification of the existing legal regulations.
- C** • After the completion of work on the draft in the specialised governmental institution, the person responsible for the particular draft should check whether the text prepared expresses the intentions of the legislator. During the parliamentary stage, where the corrections made in the government bill, when there are significant disparities between the governmental proposal and that modified in the parliament, the government shall retain right to withdraw the bill from further work.
- I** • During the work on a new legal act, the legislator should do its utmost to ensure that it is possible to implement the regulations introduced and that they would not become “dead” regulations.
- M** • During the work on a new legal act, the legislator should prepare a strategy of reviewing the particular regulation after it has been implemented. The strategy should specify the criteria and measures confirming the achievement of beneficial and assumed effects of the legal act introduced, as well as a description of how and when the review would be conducted. The regulation review strategy should also define the criteria for modification or replacement of the law in the case where the assumed objectives have not been accomplished. The proposed review should also provide for a range of simplifications or deregulation as well as a survey of opinions of the stakeholders of the particular law in order to identify any unwanted consequences of its functioning. If possible, the plan of the review should indicate a person responsible for the organisation of the review of operation of the law after it has been implemented.

- . **P**
  - The Speaker, when deciding about the further procedure concerning the bill, should return a bill which does not contain any reliable data concerning costs and benefits of the introduction of the proposed law, expressed in the form of numbers, to its initiator.
- . **I**
  - During the parliamentary procedures, members of parliament should do their utmost to ensure that the amendments they propose are truly justified.



## *conducting consultations with social partners*

- . **R**
  - The initiator of the particular regulation is responsible for the conducting of consultations. The minister should indicate the consultation coordinator, a person who should collect opinions and conclusions and to whom additional questions should be addressed. In the case of parliamentary drafts, the person responsible for the conducting of consultations is the reporter — the member of the parliament promoting the draft.
- . **P**
  - Each year, the government and ministries should publicly present a schedule of legislative activities planned, and first and foremost specify their subject and scope. A schedule of social consultations planned should be created and disseminated on the basis of that schedule.
- . **B**
  - Consultations should encompass proposals under new policies; they should be conducted in the first phase of preparation, at the stage of government proposals, before the final text of the law is created.
- . **P**
  - Each consultation should be preceded with a detailed analysis of groups which will be affected by the particular legal regulation. The initiator should make sure that all partners have equal access to information. All identified groups should be involved in the consultation process as early as possible.
- . **S**
  - The time allocated for written consultations should cover at least 12 weeks (preparation of written opinions). However, the initiator should take account of special circumstances and periods, such as: statutory holidays, summer and winter holiday periods, etc. The information about the time frames for consultations should be indicated in documents presented by the legislator. There is a possibility for a reduction of the consultation process. Shorter periods of consultation should however be an exception and not a rule, and such situations should be avoided. The reduction of the consultation period may be the consequence of detailed regulations e.g. EU requirements or other international procedures, or in cases concerning health, safety, etc. One should remember that in the case of reduction of the consultation time the high quality and effectiveness of consultations should be ensured through the introduction of additional consultation elements (in the case of written consultations). Information about the reduction of the consultation time should be entered in the regulations consulted, the reasons for the shortening of the consultation time as well as measures adopted in order to ensure the effectiveness of consultations should also be explained.
- . **E**
  - The document submitted for consultation should be clearly formulated, without using specialist terms or “slogans”. Each proposal of a policy should contain information with the indication who it refers to and with clearly articulated (comprehensible) questions and problems. The time allocated for the submission of the reply should always be quoted.
- . **P**
  - In the case of the elaboration of the draft regulation submitted, the initiator should prepare an executive summary of the document subject to consultations, so that the most important items of the proposed new draft are presented on 2–3 pages (purpose, social costs and benefits). This will allow a quick study of main assumptions and elimination of partners (also by themselves) whom the particular regulation does not concern.

- C** The initiator should clearly present his stand-point and policy guidance resulting from the draft subject to consultations. Such a document (in the form of an appendix) should contain itemized provisions of the draft, which under no circumstances may be changed because the result from other regulations, e.g. EU directives or from priority assumptions of the legislation plan. He should also indicate the parts in which opinions and conclusions of partners are particularly advised, valuable and from whom specific solutions are expected. Such itemization enables the participants of the consultation to focus on places which have been indicated and which are particularly important.
- E** The initiator should provide the broadest possible information about consultations conducted and broad access to proposed drafts, particularly through government's or competent ministry's websites, from the first day of presentation of the document for consultations. Information about consultations and the draft regulation should be placed in locations and on media which are the most appropriate for individual groups of partners (based on the previous analyses). Partners should be able to provide their replies by email. When preparing a draft document for consultations, one should also pay particular attention to the method of its preparation and form of making it available on the basis of groups of partners selected for consultations. It may happen that translation will have to be made into another language, or access may be required in another form than the paper or electronic version.
- V** In order to ensure higher effectiveness of consultations, several methods should be selected, particularly if it may turn out to be difficult to reach certain specific groups with consultations. Various forms should be applied then, e.g.: personal meetings with partners, public meetings, Websites, public opinion polls, focus groups, regional events, press publications, etc.
- D** Representatives of groups participating in consultations should be asked to indicate persons and organisations on behalf of which they act. The list of persons and organisations should be attached as an annex to consultation documents. The specification of partners taking part in consultations will allow the detailed analysis of their results. The report from the consultation should allow for the specification of opinions obtained as well as their authors, which will allow better understanding of the opinions and conclusions presented.
- I** The consultation document should indicate the date and place of publication of the results of consultations not exceeding the 3-month deadline counted from the date of completion of the consultations. The paper and the electronic version of report should always be available.
- O** The summary of results should consist of itemized questions and summarised responses to those questions, as well as explanation of the extent to which the results of the consultation have been used for the purpose of changing the policy developed. Information about all changes made to the draft which were not a direct result of the reply to the questions should also be placed. If possible, the summary of subsequent steps undertaken and explanation of decisions and changes made should also be added. Opinions obtained during the consultation process should be attached to the regulation in the further part of the procedure in order to avoid their selective treatment.
- M** The possibility of submitting complaints and comments concerning the method and form of consultations should also be ensured. The person who will receive comments and complaints should be indicated clearly (first name, middle name, surname, address, telephone, fax, e-mail). All comments of consultation partners should be gathered by non partisan officials who do not originate from the consultation coordination team.
- I** The measurements of the effectiveness of consultations in the particular department, as well as the lessons learnt and conclusions drawn from them, should be submitted to other departments dealing with consultations (other ministries, Political Committee of the Cabinet) for the purpose of continuous improvement of their quality.

## VI

### *Ensuring high standards of parliamentary procedures*

- . **L** **Legislative programme** • The parliament operates in accordance with the legislative programme adopted.
- . **L** **Time discipline** • The time which the parliament may spend for the consideration of the particular bill should be specified. A member of the parliament — the reporter for the bill is a person obliged to supervise the time discipline of bill consideration. The reporter is obliged to inform the Speaker about all possible threats to the time discipline. The Speaker should do its utmost to ensure that the time discipline of consideration of a specific bill is strictly observed.
- . **C** **Criteria for further work** • The Sejm Marshal, when making a decision about the procedure to be adopted for the bill, should accept only those drafts for further work which entirely meet the requirements formulated for documents accompanying the bill.
- . **E** **Estimate of legislative process** • The Speaker, when making a decision about the procedure to be adopted for the bill, should accept only those drafts for further work which there is a good chance that the legislative process will be completed in the particular term of office.
- . **P** **Parliamentary committee** • The Speaker, when submitting the bill for work in the committee, should hand it over to the most competent committee, and if possible — just one — in order to enable the government to monitor its drafts in the legislative process.
- . **P** **Priority** • In the case of concurrence of the government draft and the parliamentary draft, the government draft should be considered first.
- . **C** **Composition of committees** • The selection of members of committees and subcommittees should be based on the basis of the division of parliamentary seats.
- . **T** **Technical committee** • The Parliamentary committee should be able to check during the public hearing whether the consultation of legal acts conducted by the government is correct, and to obtain information about the potential impact of the law from persons professionally involved in the particular field: experts, stakeholders, beneficiaries and those affected by the particular regulation.
- . **H** **Hearings** • During the sessions of committees, the presence of representatives of interest groups should be limited to special hearings only.
- . **C** **Corrections** • The committee should present proposed corrections in a separate document and a vote should be held on each correction. In the case of government drafts, the government should have the possibility of choosing from among the corrections submitted by the committee. The changes introduced should be in compliance with the policy adopted or should be approved by the government as a new policy.
- . **M** **Minutes** • Parliamentary committees should work on the original text of the proposed law and should not reedit the original draft. During the presentation of the report at the plenary session, the committee should present the original text with proposed amendments in a separate document.

- . **E**
  - When initiating and correcting bills, a member of parliament should have the good of all social groups in view, and not only narrow sectors or his or her own party.
- . **O**
  - The Parliament Chambers (excluding specific cases) should provide public access for each citizen enabling him or her to listen to the session of the parliamentary committees and subcommittees during their meetings in accordance with the rule expressed in part III.
- . **C**
  - Each participant of the work conducted by a parliamentary committee should disclose all benefits, fees, contracts, subsidies and orders obtained in the past (or received currently, or expected in the future) from stakeholders, beneficiaries and persons on whom the law imposes certain burdens.



## VII

### *Ensuring high standards of implementation of new laws*

- . **A** **Authorized minister** • The text of each law should indicate the minister authorized for the implementation of that law.
- . **D** **Authorized minister** • The minister authorized for the implementation of the law should undertake actions aimed at getting persons and organisations to whom the law pertains, acquainted with the contents of that law, type of activities expected from those persons and organisations, and possibilities concerning the communication of problems and difficulties with the performance of statutory provisions.
- . **E** **Authorized minister** • The minister authorized for the implementation of the law should designate a person or a team of persons responsible for the communication with persons or organisations affected by the law. Those persons (team of persons) should in particular, collect information about problems with the execution of provisions of the law.
- . **L** **Authorized minister** • The authorized minister should appoint a person (persons) responsible for the administration of the implementation of the law. The management of implementation of the law involves the identification of major problems related to the implementation and making executive decisions in order to overcome the problems and achieve results provided for in the law. If executive decisions are not sufficient to achieve the objectives of the law, persons administering the implementation should immediately notify the competent minister of the fact. If possible, the person responsible for the implementation of the law should present his or her own proposals concerning the changes to the contents of the law, which would allow the achievement of the results, i.e. full performance of the law.
- . **D** **Authorized minister** • The minister authorized for the implementation of the particular law, should he find that the instruments provided for in that law are not capable of supporting the achievement of the results planned or their operation is faulty, should organise undertakings leading to the development of the draft amendment to the law. The development of the draft amendment to the law should be based on the best knowledge with regard to the best solutions to given problems applied in the world and the bilateral communication with persons and organisations covered by the operation of the law.
- . **M** **Authorized minister** • The process of implementation of the law should be monitored. In that respect, periodic reports on the performance of the law by the minister competent for the implementation of the law should be prepared. The text of the law should contain periods for which the report is prepared and the deadline by which the report should be submitted for evaluation. The report on the performance of the law should contain a reference to the assessment of the potential impact of the legislation on the object of its operation, developed even before the adoption of the law.
- . **E** **Authorized minister** • The report on the implementation of the law should be evaluated by the Parliament committee which previously worked on the bill. When evaluating the implementation of the law, the committee may, among other things, recommend to the Parliament its amendment to the specified extent and on the specified date, indicate the areas in which the law requires better enforcement to the minister, or accept the report without comments. The report on the implementation of the law should be approved by the Parliament.

**G** The text of the law should specify the frequency with which the general review of the law will be conducted. The purpose of the general review of the law is to verify to what extent objectives and solutions of the law correspond to the changing needs with regard to the regulation and to what extent the law has influenced the achievement of results assumed in it. The general review of the law should, among other things, be based on the assessment of the impact of the law on the object of its operation. The assessment should be conducted by experts in the particular field and should have a scientific basis. The general review of the law should be performed once every few years.

**E** The bodies issuing laws, regulations, ordinances and resolutions should publish those documents in the electronic form which ensures general, efficient, and free-of-charge access to those documents via the Internet. The bodies mentioned above should initiate strict cooperation in order to build a uniform Official Electronic Journal in which all acts of legislative authorities and the related acts of executive authorities would be published.

**F** All authorities and their bodies, parliament deputies and all persons involved in the process of creation of legislation should create legislative climate based on understanding, mutual respect, and support for common interests. Moreover, they should support educational initiatives which are aimed at disseminating knowledge about reliable and honest creation of legislation as well as extension of the citizen participation in that process to the broadest extent possible.

## *VIII*

### *losing remarks*

- . Monitoring: rules included into the Code need to be monitored by a Designated Commission, composed of MPs, Government representatives, and Social Partners.
- . Transfer of Rules: legislators and MPs could be acquainted with the rules included in the Code.
- . Implementation of Changes: submitted recommendations for the change should be directed to the team of Authors and, after the Designated Commission is created, to the Commission.
- . Changes need to be consulted with stakeholders, prior to their implementation.
- . Legislation units within the public administration and Parliamentary units are authorized to use the Code in the development of their internal rules of conduct.
- . Legislators outside of Poland are also authorized to use the Code freely in their legislative work.
- . Faculty members of universities and students are authorized to use the Code freely in their educational work.

## ommentary

### S B F V

The effectiveness of high-quality legal regulations depends mainly on the system of values observed by public officials involved in the legislative process. It is difficult to establish a code of good practice without an agreement on the system of values which underlie the work of the participants in the legislative process. These values include moral, ethical and professional beliefs which are used as benchmarks for decisions and actions. These beliefs refer both to ethics and the reasons for legislative practice. The basis of the system is values which are agreed to be of crucial importance for both politicians and social partners. These values should be agreed and made explicit. In this way the application of the values will enable legislators to act in the best possible way for the common good.

While the principles of law-making as well as those involved in the process may change, the set of values should be permanent. In this way they will create a basis for action, regardless of political changes or new social challenges.

The core values should be universal enough to be accepted by politicians even if they are inconvenient for their immediate, short-term objectives. Any violation should lead to a decisive response. Public officials should accept that, in the long term, a proposed law based on these adopted values has enormous advantage over ones based on reactions to current political needs. It follows that the adopted values should be widely promoted as a basis for the evaluation of the entire legislative process.

The values presented at the beginning of the code of practise are an extended version of the five rules mentioned in the *Rules of Parliament Deputy Ethics* (resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 17 July 1998). They have also incorporated those of the British Standards in Public Life adopted in 1995.

The authors suggest that the acceptance of the rules presented in this report is the foundation for ensuring the fairness of the legislative process.

### P L P

In accordance with the Act on Lobbying Activities in the Process of Establishing Law of 7 July 2005, the Council of Ministers of the Republic of Poland prepares the legislative work programme (agenda) at least once every 6 months. Information about the reasons for introducing the particular legal act are included in the programme, the essence of the regulations is indicated, as is the body responsible for its implementation. This type of information assures the transparency of the legislative process, but a programme prepared in this way does not in itself guarantee the effectiveness of the legislative programme. Such a work programme consists mainly of initiatives of individual departments, and the ministers selected for the legislative initiatives. This induces a trend to extend the programme even if individual issues might remain outside the jurisdiction of the legislator.

We suggest that, during the legislative process, both public administration, members of parliament and social partners should strive to regulate only those areas of the public life in which it is absolutely necessary. They should take into consideration alternative solutions in the form of self-regulations by individual groups, or leaving certain areas outside the scope of regulations. We also conclude that the structure of the legislative programme should be different. The presentation of the programme should precede the identification of strategic objectives of the legislative intervention (which long-term strategy objectives the programme should accomplish), e.g. with regard to the justice system reform, construction of competitive economy, development of civil society, environmental protection, unemployment reduction, culture, and other issues included in multi-annual strategic programmes. This approach to the

legislative programme would allow real, substantive discussion on how much the proposals support the wellbeing of the country. However, this type of approach would require the presentation of a much better justification of the intervention in terms of quality than is in place at the moment.

Linking the legislative programme and the national development strategy, as well as the verification to determine the degree to which the programme formulated brings the implementation of the strategy closer, would reduce the number of draft laws, thus counteracting the inflation of legislation. Although the programme should be subject to social consultations, the number of laws contained in the programme should not change. In our opinion the future programme of law-making should be a 12-month rather than a 6-month one. The introduction of a new draft should be linked with the abandonment of another one, which would impose on the initiator a duty to prove that the new submission is more important than any of the drafts previously adopted. The proposed approach would also reduce the random and partial amendments to laws in favour of a more detailed approach to the change of the particular law. For example, instead of several partial amendments to the Value Added Tax Act we would have one consistent amendment. This type of approach, however, requires better cooperation with social partners in order to obtain detailed knowledge about the functioning of the particular law. We recommend that the legislative programme should be constructed in accordance with the rules specified in the 2<sup>nd</sup> part of the Code.

## E F T L D S

Good legislation requires the ensuring of fairness and transparency of legislative drafts submitted. Fairness means that the drafts presented have been developed in accordance with the best knowledge of the submitting entity, have been prepared in good faith and express the common interest. The transparency means that the drafts presented contain only those contents which were only an open, publicly expressed intention of the submitting entity, written in a manner comprehensible for persons and organisations benefiting from the future law, and the contents do not constitute an area for ambiguous interpretations which could be used for unethical behaviours. The rules proposed in part III are aimed at specifying minimum requirements in the legislative process imposed on the government, parliamentary committees and deputies themselves, so that the process is fair, open, commensurate, transparent, comprehensible and not subject to bad influence.

In each of those groups emphasis has been placed on different issues. Rules concerning the government's work on preparation of legislative drafts accentuate the issues of independence and justice. The rules concerning work in parliamentary committees which have the strongest influence on the final shape of the legislative draft aim at introducing mechanisms which would reveal the interests and roles of all participants of the work conducted on the legislative draft in committees. The objective of rules concerning individual deputies is to ensure their independence and immunity to prohibited influences of persons or organisations interested in obtaining the particular shape of legislative solutions. The implementation of the presented rules will significantly strengthen and extend the scope of action undertaken by the government, parliamentary committees and individual deputies.

## E Q L D

High quality of legal acts ensures that the society has regulations which are consistent, explicit, and comprehensible for an average citizen, and it guarantees the regulation of those areas only where it is absolutely necessary. Good-quality laws provide the society with more benefits than costs, and the implementation of new regulations is generally possible.

The lack of procedures or incorrect procedures for providing good-quality legal acts are behind the adoption of laws which are complicated, inconsistent and result in more costs than benefits. Low quality of legislative drafts also leads to the adoption of laws which are not applied and their development required the utilisation of available resources, resulting in unnecessary costs. Low quality of legislative drafts also leads to a situation in which there is overproduction of law and interests of narrow social groups are taken into account more often. The proposals presented in part IV are aimed at specifying rules which should be observed in the legislative process by institutions involved in that process in order to ensure high quality of new regulations and with the view to effective utilisation of available resources which are necessary to create new law.

## C C S P

The inclusion of future users and beneficiaries of law in the process of creation of law and allowing for their opinions in the law created is an important element of the legislative culture. Properly conducted consultations and correctly analysed results are a guarantee of creation of good and useful regulations. This is particularly important now when more and more often we observe the inundation of legislation with regulations which are completely unnecessary and irrelevant. The correct planning of the legislative process on the basis of proposals of social partners will eliminate the useless regulations and, in consequence, will make the law more transparent and clearer.

Effective consultations are a key element of the legislative process because the quality of consultations conducted directly affects the quality of law established. Therefore, it is important for the consultation process to progress in a reliable way, with the observation of the highest standards and particular care. The standards of the consultation process proposed in part V determine among other things the terms of effectiveness of consultations and their scope. We believe that consultations should encompass most of the proposed policies concerning regulations, whereas regulations and policies influencing significantly the improvement or deterioration of the socio-economic situation of the country should be consulted obligatorily.

## E H S P P

Parliamentary procedures during the legislative process affect the pace, degree of thoroughness with which the drafts submitted are considered and the resulting quality of law implemented, as well as the degree of implementation of the government policy adopted. Correct standards of parliamentary procedures should lead to the adoption of law which treats all citizens equally, without any competition between the parliament and the government in the particular area.

The extensive authorisations of members of parliament to introduce substantive changes in the draft legal acts submitted by the government, with the limited capacity of the government to protect its own bills, result in the adoption of bad law — allowing for interests of narrow groups rather than the entire society, inconsistent law, often impossible to implement or simply unnecessary. Currently, the applied procedure in parliamentary procedures is the acceptance for consideration of bills which do not meet reliably the formal requirements concerning the quality of documents accompanying the bill. The lowering of those requirements in practice means that the preparation of the bill is not very costly, and the performance of the legislative initiative is relatively simple and is easy for all those authorised to perform this operation. In consequence, the members of the parliament devote a lot of their time to drafts which have been prepared badly, and there is no time to consider the relevant acts reliably. Many of the drafts submitted to the Sejm remains without the formal completion of the legislative process. What is more, the current procedures enable the members of the parliament and other participants of the legislative process to arrange particular interests or force solutions which are not in line with the government's policy to a considerable extent. As a result, the law they introduce does not benefit the majority of the society and is unstable because it is subject to many amendments.

The proposals presented in part VI are aimed at improving the parliamentary procedures currently in force, which will enable the members of the parliament to reliably resolve the truly necessary legal acts and will result in the adoption of law which is beneficial for wide social groups without detriment to others, and which is in compliance with the regulations already in force.

## E H S I N L

The practice shows that not only the contents of the acts affects the achievement of goals specified in them but also the method of their implementation and performance. The method of implementation of the legislation is mainly determined by the administration culture dominant in the particular country. The high administration culture requires from the bodies obliged to implement the law to act for the benefit of dissemination of its contents, as well as maintain the appropriate communication with persons or organisations under the influence of the law. A good, bilateral flow of information assists quick identification of problems. The appropriate management of the process of law implementation requires, on the other hand, the diagnosing of reasons of the problems and designing of tools and activities aimed at resolving those problems as well as notifying the competent minister if such activities turn out to

be insufficient. The minister and the government are then able to turn to the parliament with a request for the necessary adjustment of the law so that its objectives are implemented.

An effective system of implementation of laws requires a monitoring with regard to both the achievement of assumed objectives by the law in time, and the comparison of investments and social and economic benefits acquired thanks to the functioning of the law. Evaluations of basic results of the functioning of the law should be conducted more frequently, and once every few years a general assessment of the functioning of the law should be conducted.

This assessment should be based on the study of impact of the law on the social and economic environment it should influence. The factor which promotes the effective implementation of the law is the electronic publication of newly introduced regulations and the creation of a good climate for legislative cooperation. An important factor supporting the effective implementation of laws is the popularisation of education on legislative process and encouraging citizens to take part in that process.