



SIEDEM ZASAD KONSULTACJI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

Siedem Zasad Konsultacji to część Kodeksu Konsultacji opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie, który prostym językiem opisuje najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki ich stosowania.

Siedem Zasad Konsultacji zostało zarekomendowane w programie „Lepsze regulacje 2015” jako dokument zalecany do stosowania w ministerstwach do czasu wypracowania w administracji jednolitych Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji i Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych (wtedy Siedem Zasad Konsultacji stanie się częścią tego dokumentu).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wprowadziło już Siedem Zasad Konsultacji w Zarządzeniu Ministra.

Treść pełnego Kodeksu dostępna jest tu:

<https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03/Kodeks-Konsultacji.pdf>

Więcej na temat konsultacji w MAC:

<https://mac.gov.pl/konsultacje-spoeczne/>

1.1. SENS I CEL KONSULTACJI

W systemie demokratycznym suwerenem są obywatele, którzy sprawują rządy bezpośrednio lub przez przedstawicieli, którym udzielili mandatu w wyborach. Celem konsultacji jest poprawa jakości decyzji i legislacji.

Wysłuchanie racji różnych stron pozwala wcześniej wychwycić błędy i stworzyć bardziej wyważone rozwiązania. Decyzje mogą wtedy uwzględniać zróżnicowane potrzeby obywateli, grup, środowisk i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Konsultacje służą artykulacji i wymianie poglądów, a nie prowadzeniu sporów.

Konsultacje są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces podejmowania decyzji.

Udział obywateli w procesie kształtowania polityk publicznych i rozwiązań prawnych przyczynia się do urzeczywistniania dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach jakości życia całej społeczności.

Innymi sposobami poznawania i uwzględniania preferencji obywateli w okresie między wyborami są m.in. szeroka debata publiczna, wysłuchania publiczne, badania opinii publicznej i zinstytucjonalizowany dialog obywatelski i społeczny.

Konsultacje są inicjowane przez administrację publiczną – rządową i samorządową.

Uczestniczenie w konsultacjach jest prawem każdego obywatela.

Po to, by konsultacje mogły spełniać te funkcje, istotne jest kierowanie się poniższymi zasadami.

1.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY KONSULTACJI

Konsultacjom publicznym powinny podlegać wszystkie projekty aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), a także ważne z punktu widzenia opinii publicznej inne dokumenty, zwłaszcza te o charakterze strategicznym, nie mające statusu aktów prawnych.

Wpływ na obywatela mogą mieć także umowy międzynarodowe lub stanowiska Polski wobec projektów aktów Unii Europejskiej, dlatego jeśli jest to wykonalne, zaleca się konsultacje publiczne w przypadku tych dokumentów.

1.3. SIEDEM ZASAD KONSULTACJI

1. DOBRA WIARA

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

2. POWSZECHNOŚĆ

Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.

3. PRZEJRZYŚTOŚĆ

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

4. RESPANSYWNOSĆ

Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

5. KOORDYNACJA

Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

6. PRZEWIDYWALNOŚĆ

Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

7. POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO

Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

1.4. PO CZYM POZNAĆ, ŻE STOSUJEMY SIEDEM ZASAD KONSULTACJI?

Praktyczne stosowanie powyższych zasad może przybierać różne formy: od bardzo podstawowych, można powiedzieć - minimalnych (pasywnych), poprzez szersze (aktywne i wieloetapowe), aż po najbardziej rozbudowane (łącznie różne techniki i obecne w szerokiej debacie publicznej). Bez względu jednak na to, o jakim wariantcie konsultacji mówimy wszystkie z wymienionych powyżej Siedmiu Zasad Konsultacji z powodzeniem mogą i powinny być przestrzegane.

Sposób ich realizacji powinien zależeć od wagi rozwiązania i jego wpływu na obywateli. Kluczowa jest tu zasada proporcjonalności – im ważniejsze mogą być dane regulacje dla obywateli, lub im większy mogą mieć wpływ na nich, tym więcej czasu i wysiłku należy zainwestować w konsultacje.

Poniżej przedstawiono sposób realizacji każdej z zasad w wariantcie szerszym, w kilku przypadkach wykraczający poza minimum. Różnica między wariantem szerszym i wariantem minimum polega na wysiłku, jaki organizatorzy powinni wkładać w aktywne rozpoznanie i zachęcenie do wypowiedzi interesariuszy.

Na końcu opracowania precyzyjnie wskazano te spośród sposobów realizacji Siedmiu Zasad Konsultacji, które nie są wymagane w wariantcie minimum.

Kluczową kwestią jest sposób i moment podejmowania decyzji o tym, które projekty aktów prawnych będą konsultowane w wariantcie minimalnym, a które w szerszym.

DOBRA WIARA

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

Trudno jest sprawdzić, czy dane konsultacje są prowadzone z dobrą wiarą. Przestrzeganie kryteriów przedstawionych poniżej powinno jednak o niej świadczyć.

- Organizator konsultacji jest gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji, a uczestnicy procesu – na to, by zmienić zdanie, o ile padną przekonujące argumenty.
- Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji.
- Organizator konsultacji musi dać zainteresowanym obywatelom odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.
- Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwięzłe (albo mieć zwięzłe i zrozumiałe streszczenie).
- Dobrą praktyką jest zaopatrzenie materiałów w pytania, by każdy mógł zrozumieć, przed jakim wyborem stoimy w danej sprawie.

POWSZECHNOŚĆ

Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd.

- Organizator konsultacji informuje o rozpoczęciu konsultacji w miejscu ogólnodostępnym (BIP lub strona internetowa Ministerstwa).
- Zalecane jest umieszczanie propozycji na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym, a docelowo na wspólnej platformie rządowej stworzonej w tym celu.
- Oprócz tego organizator konsultacji musi jednak podjąć wysiłek, by ustalić, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególności dotyczy (dowodem, że zadał sobie ten trud, jest publiczna lista interesariuszy, do których został przesłany konsultowany dokument. Lista taka powinna być jawna i otwarta na kolejne zgłoszenia).
- Organizator konsultacji musi zadbać o to, by dokumenty przedstawione online były w formacie umożliwiającym przeszukiwanie (zatem nie mogą to być skany pism).
- Pomocniczo dokument powinien być także zamieszczony w jednym z technologicznie neutralnych formatów umożliwiających edytowanie.
- Organizator konsultacji powinien aktywnie docierać do zainteresowanych, zwłaszcza do grup, które nie korzystają z dostępnych mechanizmów konsultacji (nie wystarczy publikacja informacji o konsultacjach – należy zaprosić do udziału w konsultacjach osoby i instytucje z listy interesariuszy).
- Przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale dla zainteresowanych nim obywateli. Opinie powinny być zbierane w sposób właściwy dla przedmiotu konsultacji (nie zawsze na piśmie, nie tylko online) oraz dbając o możliwe ułatwienia dla obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać trudności w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.

PRZEJRZYSTOŚĆ

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

- Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi.
- Jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji.
- Organizator decyduje, czy dopuszcza opinie anonimowe, przyczyny przyjęcia takiego trybu postępowania muszą być wyjaśnione. Organizator konsultacji musi w takim przypadku wyjaśnić, jak rozkładają się opinie. Opinii anonimowych nie można przyjmować podczas prac nad projektami aktów prawnych.
- Nie nazywamy konsultacjami społecznymi zamkniętych spotkań eksperckich.

RESPANSYWNOŚĆ

Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.

- Podsumowanie konsultacji powinno nastąpić w terminie podanym na początku konsultacji.
- Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich. Konieczny jest załącznik ze zmienionym w wyniku konsultacji dokumentem i omówienie następnych kroków.
- Odpowiedzi muszą uzasadniać podjęte decyzje i być przygotowane w języku zrozumiałym dla pytających – czasem lepiej przygotować odpowiedzi zbiorcze, by umożliwić całościowy ogląd tematu. Jeśli w toku konsultacji organizator otrzymał bardzo dużą liczbę opinii i uwag, może zbiorcze, jasne odpowiedzi opublikować w jednym miejscu, do którego zabierający głos obywatele mają dostęp.
- Publikując wyniki konsultacji organizator konsultacji musi zadbać, by dowiedziały się o tym osoby, które zgłosiły opinie poprzez publikowanie odpowiedzi na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje.
- Dobrze przygotowane odpowiedzi stają się wkładem w debatę publiczną – można się do nich odwoływać w dalszych dyskusjach.

KOORDYNACJA

Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie.

- Zaczynając konsultacje trzeba więc wskazać ich gospodarza (osobę zapraszającą do konsultacji). Powinien to być ktoś, kto pełni istotne funkcje decyzyjne (minister, sekretarz stanu, dyrektor departamentu, ew. naczelnik), w zależności od zasięgu i przedmiotu konsultacji.
- Gospodarz konsultacji powinien angażować w proces konsultacji podległą mu administrację.
- Gospodarz może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji. Należy o tym poinformować uczestników konsultacji.



PRZEWIDYWALNOŚĆ

Konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

- Nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji.
- Nie można nazwać konsultacjami społecznymi zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni.
- Konsultacji nie rozpoczyna się dopiero w momencie konfliktu. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec.
- Co do zasady proces konsultacji jest poprawny, jeśli:
 - zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń - im wcześniej konsultacje się zaczynają, tym większy przynoszą pożytek.
 - czas przeznaczony na wyrażenie opinii na każdym etapie prac nie jest krótszy niż 21 dni.
 - w harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.

POSZANOWANIE DOBRA OGÓLNEGO I INTERESU PUBLICZNEGO

Organizator konsultacji przygotowując ostateczną wersję rozwiązania kieruje się interesem publicznym, a nie tylko poszczególnych grup.


- Celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji.
- Ktoś, kto zgłosił pogląd nieuwzględniony w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przesłanki.
- Podejmując decyzję organizator konsultacji kieruje się nie siłą nacisku, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym. Bierze pod uwagę racje zgłaszane w trakcie konsultacji, a także to, przez kogo są wyrażane. Przeważać powinna jednak troska o szeroko rozumiany interes publiczny, w tym interes tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach.

KONSULTACJE W WARIANCIE MINIMUM

Zdecydowana większość z opisanych powyżej sposobów realizacji Siedmiu Zasad Konsultacji dotyczy zarówno tzw. konsultacji szerszych, jak i tych spełniających jedynie minimalne standardy.

Różnica polega na tym, że w wypadku tych drugich możliwa jest rezygnacja z:

- przygotowywania dodatkowego streszczenia;
- opatrzenia materiałów w jasne pytania;
- sporządzenia listy interesariuszy, wysyłania do nich indywidualnych zaproszeń, a także informowania ich o udzieleniu odpowiedzi;
- konsultowania za pomocą innych sposobów niż publicznie dostępna platforma online dedykowana konsultacjom.



Departament Analiz i Komunikacji Publicznej
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa
www.mac.gov.pl

Maj 2013



