

KONSULTACJE SPOŁECZNE – JAK SPRAWIĆ BY BYŁY LEPSZE?

Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia

Czerwiec 2012

SPIS TREŚCI

Streszczenie dokumentu.....	3
Wstęp.....	4
1. Kodeks konsultacji	6
1.1. Sens i cel konsultacji.....	6
1.2. Zakres przedmiotowy konsultacji.....	6
1.3. Siedem Zasad Konsultacji.....	7
1.4. Po czym poznać, że stosujemy Siedem Zasad Konsultacji?	8
2. Podstawowe bariery i rekomendacje	12
2.1. Bariery prawne.....	12
2.2. Bariery dotyczące postaw w administracji	14
2.3. Bariery dotyczące wiedzy i umiejętności.....	16
2.4. Bariery organizacyjne	18
2.5. Bariery dotyczące postaw i niewystarczających umiejętności wśród uczestników	20
3. Lekcja ACTA.....	23
4. Sposób powstawania dokumentu oraz skład grupy	24

STRESZCZENIE DOKUMENTU

Dokument zawiera propozycję prostego i zrozumiałego Kodeksu Konsultacji a także rekomendacje, jak zmienić prawo i praktykę, by konsultacje stały się narzędziem poprawiającym jakość decyzji i zwiększającym udział obywateli w sprawowaniu władzy.

Eksperti społeczni i przedstawiciele administracji zaproponowali Siedem Zasad Konsultacji wraz ze wskazówkami, jak je wdrażać. Staraliśmy się, by wskazówki te były zrozumiałe dla obu stron procesu konsultacji: obywateli i administracji.

Wskazujemy na główne problemy w przeprowadzaniu konsultacji, w tym: bariery prawne, bariery wynikające z postaw, braków wiedzy i umiejętności w administracji oraz bariery organizacyjne, ale także te, które pojawiają się po stronie samych obywateli.

Najważniejsze rekomendacje zespołu to:

- Szerokie rozpropagowanie w administracji Kodeksu Konsultacji i uczynienie go wiążącym poprzez nadanie mu co najmniej statusu zarządzenia;
- Wprowadzenie w administracji procesów i zmian organizacyjnych umożliwiających sprawne prowadzenie konsultacji i monitorowanie ich przebiegu;
- Konsultowanie projektów wszystkich aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), a także innych ważnych z punktu widzenia opinii publicznej dokumentów, zwłaszcza tych o charakterze strategicznym – poprzez udostępnienia ich z możliwością zgłaszania uwag on-line na stosowny minimalny czas. Część z nas jest zdania, że w przypadku wszystkich aktów prawnych powinno to być co najmniej 21 dni, część dopuszcza krótszy 7-dniowy termin w przypadku aktów prawnych o mniejszym wpływie na obywateli;
- Szkolenia dla urzędników a także wspieranie idei konsultacji w społeczeństwie (poprzez szkołę, media, kampanie społeczne);
- Przeprowadzenie debaty publicznej dotyczącej zasadności przygotowania ustawy regulującej całość procesu tworzenia legislacji.

WSTĘP

Dokument ten powstał w szczególnych okolicznościach. Przygotowała go grupa ekspertów rządowych i pozarządowych (ich lista znajduje się na końcu) zaproszonych do współpracy przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji niedługo po tym, jak przez Polskę przetoczył się poważny spór określany jako spór o ACTA. Jedną z jego przyczyn były wady procesu konsultacji.

Autorzy dokumentu są przekonani, że jeśli władze publiczne nie wdrożą szybko zasad konsultacji dostosowanych do zmian zachodzących w społeczeństwie i nie będą konsultacji prowadzić, napotykać będą coraz częściej na opór i otwarty konflikt, w którym nie ma już miejsca na argumenty, a pojawia się demagogia oraz argumenty siły.

Dotychczasowy model konsultacji okazał się niewystarczający w obliczu globalnych zmian sposobu rządzenia, którego istotą jest nie tyle hierarchia, ile sieć. W publicznej debacie pojawili i nadal pojawiają się nowi aktorzy (organizacje pozarządowe, media, indywidualni obywatele), którzy chcą, aby i ich głos został wysłuchany. Demokracja praktykowana jest nie tylko za pomocą karty wyborczej - obywatele chcą wypowiadać się w sprawach publicznych i to zarówno tych, które dotyczą kwestii krajowych, jak i kwestii lokalnych.

Jest to szansa dla demokracji - pamiętać trzeba jednak, że partycypacja obywatelska pozbawiona reguł może sprzyjać zachowaniom populistycznym. Szerokie konsultacje (można określić je jako konsultacje publiczne) są właśnie jedną z form partycypacji obywatelskiej i jako takie domagają się dobrego **określenia ich reguł oraz systematycznego wysiłku w ich wdrażaniu.** Niniejszy dokument stanowi zbiór rekomendacji w obu tych sprawach.

Znakomita większość z rekomendacji adresowana jest do rządu, bo w dużej mierze od jego politycznej woli zależy powodzenie zmian. Podkreślamy to, bo choć widzimy, że po stronie administracji zostały już podjęte pewne kroki, by konsultacje ulepszyć (np. Wytyczne Ministerstwa Gospodarki), to pamiętamy też, że w ciągu ostatnich lat nie było wystarczających realnych zmian, a na wiele postulatów ekspertów społecznych nie padły merytoryczne odpowiedzi, a jedynie ogólne deklaracje. Wielu członków naszego zespołu od długiego czasu działa na rzecz poprawienia jakości konsultacji – często bez większych rezultatów. Dlatego ważna jest merytoryczna reakcja władz na nasze propozycje.

Niniejszy dokument powstał w grupie, pracującej na zaproszenie rządu, ale nie na jego zlecenie, a przygotowany przez nas materiał ma status niezależnego dokumentu. Większość członków grupy stanowiły osoby spoza administracji rządowej, które zgodziły się pracować *pro bono*, rezerwując sobie przy tym prawo do często surowej oceny dotychczasowych działań władz w obszarze konsultacji społecznych. Jednocześnie wspólnie przygotowaliśmy konkretne i pozytywne rekomendacje w duchu odpowiedzialności za reguły funkcjonowania demokratycznego państwa. Część z nich możliwa jest do przyjęcia „od zaraz”, inne wymagają zapewne dłuższego namysłu i działań. Wierzimy jednak, że ich adresaci – osoby odpowiedzialne w rządzie za kwestie związane z konsultacjami odniosą się do nich w nieodległym terminie w sposób konkretny i merytoryczny.

Część rekomendacji kierujemy do strony społecznej, bo jasne jest dla nas, że proces konsultacji z samej swej natury wymaga społecznego uczestnictwa. Tu także wiele jest do zrobienia - głównie

w obszarze edukacji obywatelskiej i kultury debaty publicznej. Potrzebne jest nam tu szersze społeczne porozumienie i swoisty „podział pracy”. Nie będziemy się od niej uchylać.

Uważamy, że pomocne w poprawie procesu konsultacji w Polsce będzie Siedem Zasad Konsultacji, które stworzyliśmy, i które wraz ze sposobami ich realizacji, nazwaliśmy Kodeksem Konsultacji.

1. KODEKS KONSULTACJI

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 urzeczywistnienia 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 instytucjonalizowany 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

Zgodnie z proponowanym przez nas Kodeksem konsultacjom społecznym powinny podlegać wszystkie projekty aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), a także ważne z punktu widzenia opinii publicznej inne dokumenty, zwłaszcza te o charakterze strategicznym, nawet jeśli formalnie nie mają statusu odrębnych aktów prawnych.

Część członków naszej grupy proponuje, żeby Kodeks i opisane w nim zasady konsultacji obowiązywały także w przypadku umów międzynarodowych i stanowiska Polski wobec projektów aktów Unii Europejskiej. Część natomiast podkreśla, że należy rozważyć w jakich przypadkach jest to wykonalne i nie blokuje sprawnej reprezentacji stanowiska Polski na forach międzynarodowych.

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. PRZEJRZYSTOŚĆ

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

4. RESPONSYWNOŚĆ

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

5. KOORDYNACJA

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

6. PRZEWIDYWALNOŚĆ

Konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad zmianą i 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 (łączących różne techniki i zmierzające do uruchomienia możliwie szerokiej debaty publicznej). Bez względu jednak na to, o jakim wariacie 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 prezentujemy sposób realizacji każdej z zasad w wariacie szerszym, w kilku przypadkach wykraczający poza minimum. Różnica między nimi polega na wysiłku, jaki organizatorzy powinni wkładać w aktywne rozpoznanie i zachęcenie do wypowiedzi interesariuszy. Zdajemy sobie sprawę, że nie zawsze wysiłek taki jest możliwy i potrzebny. Pod koniec Kodeksu precyzyjnie wskazujemy te spośród sposobów realizacji Kodeksu, które nie są wymagane w wariacie minimum.

Kluczową kwestią jest sposób i moment podejmowania decyzji o tym, które projekty aktów prawnych będą konsultowane w wariacie minimalnym, a które w szerszym. Piszemy o tym więcej w części rekomendacyjnej.

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 powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, a także poinformować jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi i podsumowania.
- Organizator musi dać odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.
- Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwarte (albo mieć zwarte i zrozumiałe streszczenie).
- Dobrą praktyką jest zaopatrzenie materiałów w jasne 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 umieszcza swoją propozycję na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym.
- Organizator konsultacji powinien równocześnie poinformować o ich rozpoczęciu w miejscu ogólnodostępnym (BIP lub strona internetowa Ministerstwa).
- Oprócz tego musi jednak ustalić, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególny sposób dotyczy (dowodem, że zadał sobie ten trud, jest lista interesariuszy. Lista taka powinna być jawna i otwarta na uzupełnienia).
- Organizator musi zadbać, by przedstawione online dokumenty były przeszukiwalne i zapisane w otwartych formatach (zatem nie mogą to być np. skany pism).
- Organizator powinien aktywnie docierać do zainteresowanych, zwłaszcza do grup, które nie korzystają z dostępnych mechanizmów konsultacji (nie wystarczy więc opublikować informację o konsultacjach – trzeba 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 wystarczające są konsultacje na piśmie, czy konsultacje online). Zadbać należy o prawa obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać utrudnienia w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.

PRZEJRZYŚĆ

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

- Organizator konsultacji dokumentuje poszczególne etapy konsultacji i upublicznia je bez zbędnej zwłoki tak, by zainteresowani mogli wnioskować o ich ewentualną korektę.
- Jawne są nie tylko wszystkie etapy konsultacji, ale i wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora.
- W wyjątkowych przypadkach, dopuścić można także zbieranie opinii anonimowych, jednak przyczyny przyjęcia takiego trybu postępowania muszą być wyjaśnione. Organizator konsultacji musi w takim przypadku wyjaśnić, jak rozkładają się opinie. Opinie anonimowych nie można przyjmować podczas prac nad projektami aktów prawnych.
- Nie nazywamy konsultacjami społecznymi zamkniętych spotkań eksperckich. One też są potrzebne, ale mają inną funkcję i nie zastępują konsultacji.

RESPONSYWNOŚĆ

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.
- Publikując wyniki konsultacji organizator musi zadbać, by dowiedziały się o tym osoby, które zgłosiły opinie. Pomocą będzie stworzona na początku konsultacji lista interesariuszy.
- 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 – od początku prac nad zmianą do samego ich końca.

- 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. Więcej, dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec.
- Co do zasady proces 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.

- Biorąc udział w konsultacjach wiemy, że inni mogą mieć inny pogląd co do przedmiotu konsultacji. 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 także interes tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach.

Konsultacje w wariacie 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 specjalnie przygotowane 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.

W naszej grupie nie było zgody, jaki powinien być czas trwania konsultacji w wariacie minimum. Część z nas uważa, że co do zasady nie może być on krótszy niż 21 dni, a część, że wystarczające jako minimum jest 7 dni, choć optymalny czas powinien być dłuższy.

2. PODSTAWOWE BARIERY I REKOMENDACJE

W tej części dokumentu wskazujemy na najważniejsze bariery związane z konsultacjami na szczeblu centralnym oraz sposoby poradzenia sobie z nimi. Część z naszych rekomendacji ma charakter dość konkretny i stosunkowo "szybki" do wdrożenia. Pozostałe są bardziej ogólne i ich realizacja wymagać będzie jeszcze dużego namysłu.

2.1. Bariery prawne

1. Brak spójnej legislacji i jasnego wskazania, w jakich przypadkach konsultacje mają charakter obowiązkowy

Ważną barierą w prowadzeniu konsultacji jest ich niejednoznaczne zdefiniowanie i umocowanie prawne. Z tego powodu administracja często kwestionuje możliwość i konieczność ich prowadzenia, czy wręcz ich legalność. Różne przepisy dotyczące konsultacji są rozproszone, a te które istnieją, są często ignorowane lub traktowane czysto formalnie.

Brakuje wskazania, w jakich sytuacjach konsultacje mają charakter obligatoryjny, na jakich zasadach mają się opierać, jakie są konsekwencje ich zaniechania.

Czasami trudno jednoznacznie określić, czy konsultacje w ogóle się odbyły i wiele przedsięwzięć kwestionowanych jest właśnie z tego powodu (warto przypomnieć sprawę ACTA, wieku emerytalnego czy ustawy o GMO). Jednak uwagi takie zgłaszają przede wszystkim środowiska i instytucje, które czują się pominięte w procesie konsultacji. W administracji taka refleksja pojawia się zbyt rzadko, a przecież np. w czasie tworzenia prawa trzeba by sprawdzać poprawność procesu konsultacji tak jak sprawdza się poprawności tzw. oceny skutków regulacji. Dzięki temu regulacje byłyby lepsze, a do konfliktów dochodziłoby rzadziej.

Dlatego wskazane byłoby podjęcie następujących działań dotyczących szczebla centralnego:

- a) **Przyjęcie Kodeksu Konsultacji wprowadzającego standardy prowadzenia konsultacji jako dokumentu obowiązującego wszystkie ministerstwa, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz instytucje centralne podległe rządowi.** Kodeks taki powinien być przyjęty zarządzeniem PRM. Propozycję tego rodzaju kodeksu przedstawiliśmy wyżej, oczywiście wymaga ona dalszych prac legislacyjnych oraz szerokich konsultacji społecznych.
- b) **Nowelizacja Regulaminu Prac Rady Ministrów** w taki sposób, żeby przeprowadzenie konsultacji co najmniej w wariantach minimum stało się obowiązkowe, także na etapie projektu ustawy lub rozporządzeń oraz żeby były one prowadzone według Kodeksu Konsultacji.
- c) **Dokument „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”** przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r., po niezbędnym uwspólnieniu

z regułami opisanymi w Kodeksie Konsultacji) **stały się źródłem dobrych praktyk w realizacji Kodeksu.**

- d) **Przedstawianie do konsultacji w jednym miejscu, na platformie internetowej wszystkich projektów aktów prawnych.**

Zakres dokumentów objętych dwoma typami konsultacji.

Część z członków naszej grupy wyraziła obawę, że obowiązkowe konsultowanie wszystkiego w takim samym standardzie sprawi (wysokim w porównaniu z obecnie dominującym), że administracja skupi się na formalnym wypełnianiu obowiązków, zamiast na ich meritum. W niektórych przypadkach doprowadzi to do niepotrzebnego spowolnienia decyzji. Dlatego **proponujemy, żeby ustanowić na razie dwa warianty konsultacji, o których już wspominaliśmy:**

- **konsultacje spełniające standardy minimum;**
- **konsultacje szersze, realizowane zgodnie z całym Kodeksem Konsultacji.**

Część członków naszej grupy uważa, że ten okres przejściowy nie powinien trwać dłużej niż 3 lata.

Wybór projektów do szerszych konsultacji musi pozostać prerogatywą polityków, przy kontrolnej funkcji organizacji strażniczych i społeczeństwa. Mógłby on mieć miejsce przy tworzeniu wykazu prac legislacyjnych. Procent decyzji konsultowanych szerzej powinien być z roku na rok wyższy.

Jesteśmy zgodni, że wszystkie projekty aktów prawnych powinny jako minimum być udostępnione na ogólnodostępnej platformie internetowej dedykowanej konsultacjom społecznym (o której piszemy szerzej w dalszej części tego dokumentu). Zgadza się również, że coraz więcej projektów legislacyjnych powinno być konsultowanych z pełnym zastosowaniem Kodeksu Konsultacji, a więc w ramach tzw. konsultacji szerszych.

W przypadku niektórych, szczegółowych kwestii wystąpiły różnice zdań pomiędzy członkami naszej grupy.

Część z nas uważa, że czas trwania konsultacji projektów aktów prawnych na platformie on-line (także w wariantcie minimum) co do zasady nie może być krótszy niż 21 dni, ponieważ w przeciwnym razie osoby czy instytucje zainteresowane danym tematem mają bardzo ograniczoną możliwość wyrażenia swojego zdania, co stoi w sprzeczności z zasadą powszechności. **Pozostała część grupy uważa jednak, że w przypadku konsultacji w wariantcie minimum ten czas może być zdecydowanie krótszy – nawet do 7 dni.**

Wszyscy zakładamy, że w wyniku podwyższenia standardów konsultacji powinna spadać liczba aktów legislacyjnych, gdyż będą one lepiej przygotowane i nie będzie konieczności aż tak częstej ich nowelizacji

adresat rekomendacji: *rząd, w tym w szczególności Prezes Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.*

e) **Większą konsekwencję w egzekwowaniu istniejących zapisów**, w tym opracowanie skutecznego sposobu monitoringu/zgłaszania naruszeń wobec konsultacji:

- realizowanych z wyraźnym naruszeniem zasad (np. zbyt wąskich, zbyt pośpiesznych albo takich, w których nie ma w istocie szans na jakiegokolwiek zmiany) oraz
- reagowania na przypadki zaniechania konsultacji tam, gdzie są one z powodów proceduralnych lub społecznych niezbędne.

adresat rekomendacji: rząd (w szczególności KPRM i RCL,) oraz organizacje strażnicze.

Ponadto, w dalszej kolejności, postulujemy **przeprowadzenie szerokiej, publicznej debaty dotyczącej zasadności przygotowania ustawy regulującej całość procesu legislacji** prowadzonego zarówno w rządzie jak i przez wszystkie podmioty posiadające inicjatywę legislacyjną oraz przez jednostki samorządu terytorialnego, a także gdy okaże się, że będzie to efektywne rozwiązanie – jej przygotowanie i wprowadzenie w życie. Istotą byłoby zebranie w jednym akcie wszystkich przepisów dotyczących legislacji wraz z wytycznymi, zasadami i standardami tworzenia rozporządzeń, ustaw i polityk. Szczególne znaczenie miałyby określenie roli obywateli w procesie stanowienia prawa, a także innych ważnych wymiarów partycypacji obywatelskiej (np. kwestii budżetu i towarzyszących mu procedur budżetu partycypacyjnego, czy wysłuchania publicznego itd.). Warto skorzystać z licznych propozycji zawartych w przygotowanym w zeszłym roku w Kancelarii Prezydenta RP projektu Ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli w samorządzie. Być może, ze względu na wagę tematu, to rozwiązanie legislacyjne powinno przyjąć postać Kodeksu Legislacji.

2.2. Bariery dotyczące postaw w administracji

Brak wiary w sens konsultacji

Brak woli do prowadzenia konsultacji przez władze nierzadko usprawiedliwiany jest poprzez posiadanie **mandatu demokratycznego**. Uzyskanie go oznacza prawo do sprawowania władzy, ale też tworzy obowiązek „rozliczalności” władz przed wyborcami. W wielu procesach konsultacji ostateczna decyzja należy do tych, którzy taki mandat posiadają. Fakt ten nie powinien podważać jednak wartości procesów konsultacji i upoważniać postawę, że zwycięstwo w wyborach zwalnia z konsultowania. Proces konsultacji powinien być postrzegany raczej jako wzbogacenie procesów demokratycznych, a nie ich kwestionowanie.

Zdarza się, że także urzędnicy administracji, którzy nie pochodzą wszak z wyboru, jako powód unikania konsultacji wskazują na ten demokratyczny mandat. Pośrednio działają oni z upoważnienia władz wybieralnych, ale na ogół nie ponoszą politycznej odpowiedzialności za decyzje i nie są „odwoływalni” w procesie demokratycznym. To oni właśnie są najczęściej rzeczywistymi kreatorami i realizatorami polityk publicznych. Wśród nich także pojawia się specyficzna argumentacja. Dość powszechny jest np. pogląd, że szeroko rozumiani przedstawiciele opinii publicznej nie mają dość kompetencji, aby zrozumieć złożone kwestie publiczne albo, że wypowiadając się na ich temat będą ignorować interes publiczny

i dbać wyłącznie o interesy własne. To prawda - czasem tak właśnie jest, ale po pierwsze w wielu sytuacjach istota konsultacji polega dokładnie na tym, żeby poznać ów być może „niekompetentny”, ale jakże realny, partykularny punkt widzenia. Po drugie, warto też pamiętać, że to właśnie w procesie konsultacji możliwa jest szeroko rozumiana edukacja opinii publicznej (możliwość przedstawienia racji, które stoją za proponowanym wyborem) oraz że są one unikalną szansą na to, że poszczególne strony usłyszą się i postarają zrozumieć - często np. ograniczając własne roszczenia w imię troski o interes publiczny.

Pozorność konsultacji

Największym „grzechem” procesów konsultacji bywa ich pozorność. Dzieje się tak, gdy prowadzi się konsultacje w sytuacji, w której nie można albo nie zamierza się wprowadzić pod wpływem ich wyników jakichkolwiek zmian w planowanych działaniach. Jednym z powodów, dla których konsultacje miewają pozorny charakter jest fakt, że przy hierarchicznej strukturze administracji bardzo często następuje oddzielenie prac merytorycznych od politycznej odpowiedzialności i decyzji - za merytoryczną pracę odpowiadają naczelnicy wydziałów, jednak polityczne decyzje zapadają dużo wyżej. Owe pseudokonsultacje są też głównym źródłem zniechęcenia po stronie ich potencjalnych uczestników, którzy czują się traktowani instrumentalnie. W szczególności efekt „bycia zignorowanym” (i nie chodzi o to, że czyjś pogląd nie zyskał uznania, ale że w ogóle się do niego nie odniesiono) powoduje rozgoryczenie i zniechęcenie uczestników, którzy nie będąc „zawodowymi” działaczami, lobbystami, politykami, włączają się w proces konsultacji, odrywając się często od codziennych zajęć i obowiązków. Te skutki mogą być długofalowe i nieodwracalne.

Obawa przed konfliktem i generowaniem niemożliwych do zaspokojenia oczekiwań

Jak pokazuje doświadczenie, wielu przedstawicieli administracji obawia się procesów konsultacji, bowiem w ich opinii mogą one kreować nierealistyczne oczekiwania, uruchamiać „koncert życzeń” lub przeradzać się w konflikt. Konflikt bywa nieuchronny np. wtedy, kiedy konieczne jest poświęcenie interesów poszczególnych grup na rzecz szerszego interesu publicznego. Doświadczenie uczy jednak, że zaniechanie procesów konsultacji nie usuwa konfliktów, a jedynie przesuwa je w czasie i czyni je często bardziej gwałtownymi.

Dlatego w naszej opinii wskazane byłoby podjęcie następujących działań:

1. Wyraźne, systematyczne **podkreślanie przez osoby pełniące w rządzie funkcje kierownicze (premiera, ministrów, wiceministrów) znaczenia, jakie przykładają do rzeczywistych konsultacji.**

adresat rekomendacji: premier i ministrowie

2. **Ustanowienie wewnątrz administracji na poziomie krajowym publicznej „gospodarza” wysiłków na rzecz promocji partycypacyjnych modeli rządzenia.** Wydaje się, że najskuteczniej funkcje te

pełnić mogłaby Kancelaria Prezesa Rady Ministrów lub jeden z resortów (np. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Gospodarki lub Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Jednym z zadań tej instytucji powinny być odpowiednie działania edukacyjne (wsparte autorytetem Prezesa Rady Ministrów). W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej (dyrektorzy generalni urzędów, dyrektorzy departamentów oraz zastępcy dyrektorów) odpowiednią rolę w tym procesie może odegrać Szef Służby Cywilnej, a także członkowie korpusu służby cywilnej.

adresat rekomendacji: rząd

3. **Warto rozważyć także wpisanie w obowiązki jednego z wiceministrów każdego z resortów nadzoru nad procesami konsultacyjnymi** (analogicznie do funkcji sekretarza stanu odpowiedzialnego za kontakty z Parlamentem). Dzięki temu możliwe będzie łączenie poziomu politycznych decyzji z merytorycznymi pracami w departamentach.

adresat rekomendacji: rząd

4. **W działaniach edukacyjnych i promocyjnych dotyczących istoty konsultacji społecznych kierowanych do urzędników należy postugiwać się przede wszystkim językiem korzyści**, tak by nawet osoby na co dzień nie przywykłe do wymiany argumentów i debatowania odkryły, że konsultacje mogą spowodować, że proponowane przez nich rozwiązanie będzie lepsze.

adresaci rekomendacji: rząd, przy wsparciu przy wsparciu Szefa Służby Cywilnej, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, instytucji akademickich i organizacji pozarządowych zajmujących się promocją partycypacji obywatelskiej

5. **Szeroka promocja Kodeksu Konsultacji** (jego propozycja znajduje się w niniejszym dokumencie). O potrzebie przyjęcia takiego Kodeksu piszemy wcześniej, ale ważne, że mógłby on być także w zwięzłej formie dystrybuowany w urzędach administracji i eksponowany w sposób, który docierałby nie tylko do urzędników, ale także obywateli. Dokument ten stanowiłby rodzaj publicznej promesy dotyczącej sposobów konsultacji i stanowił rodzaj kontraktu między stronami, które angażują się w proces konsultacji.

2.3. Bariery dotyczące wiedzy i umiejętności

Nieporozumienia co do natury procesu - ograniczanie dostępu do procesu konsultacji oraz mylenie go z innymi procesami

Zasadniczym problemem jest też powszechne **nieporozumienie co do samej natury konsultacji społecznych**. Na poziomie centralnym dość często procesy te ograniczają się do komunikacji z tradycyjnymi partnerami społecznymi (to znaczy związkami zawodowymi i pracodawcami). Konsultacjami społecznymi mylnie określa się też procesy uzgodnień ze środowiskami politycznymi.

Nierzadko mamy do czynienia z sytuacjami, w których władze traktują konsultacje jako „dobro rzadkie”, zakładając, że mogą w nich uczestniczyć jedynie wybrane instytucje i to najlepiej takie, które posiadają walor reprezentatywności. To ostatnie nieporozumienie często ma swoją przyczynę w **myleniu pojęcia konsultacji z pojęciem negocjacji**. Negocjacje mają z natury zupełnie inny charakter i w ich przypadku rzeczywiście bardzo istotna jest kwestia reprezentatywności uczestników, a co więcej możliwość zaciągania przez nich różnego rodzaju zobowiązań i zawierania wiążących porozumień.

Nie mniej częstym problemem jest mylenie jawności procesu legislacyjnego z jego partycypacyjnym charakterem. I tak np. umieszczanie dokumentów w BIP czyni zadość pierwszemu, ale nie jest warunkiem wystarczającym, aby mówić o procesach konsultacji.

Nieco podobnym jest problem polegający na myleniu badania opinii publicznej z konsultacjami. Badania tego rodzaju mogą istotnie wspierać podejmowanie decyzji, ale brakuje im na ogół zasadniczej cechy konsultacji społecznych, jaką jest odniesienie się do zgłoszonych uwag. Istotą konsultacji jest komunikacja, a tej w badaniach opinii publicznej brakuje. Nieporozumieniem jest też uznawanie za konsultacje społeczne zasięgania opinii ekspertów (chodzi oczywiście o sytuacje, w których działają oni na zlecenie władzy).

Brak umiejętności i wiedzy, przykładów po stronie administracji, jak prowadzić konsultacje i komunikację z nimi związaną

Wyrażając pogląd, że w sprawie konsultacji potrzebne są dodatkowe regulacje, nie można mieć złudzeń, że one same wystarczą. Są wszak dziedziny, w których procesy konsultacji są prawnie zdefiniowane, ale mimo to mają często wadliwy charakter. Częstym problemem w inicjowaniu konsultacji bywa zwykły brak wiedzy i doświadczenia w zakresie ich prowadzenia. Prowadzi to często do „pasywności” w prowadzeniu konsultacji, innymi słowy braku aktywnego, intencjonalnego działania zapraszającego do wyrażenia opinii w szczególności tych, których planowane rozwiązania mają szczególnie dotyczyć (czasem trzeba starać się specjalnie do nich dotrzeć, wykraczając poza tych, którzy do konsultacji przystępują spontanicznie). Często brakuje zdefiniowanego celu konsultacji, ponadto widoczne jest ubóstwo stosowanych form konsultacji - redukowane są one do umieszczania dokumentów w internecie (często w nieprzystępnych formach, pisane technicznym, żargonem) bez formułowania konkretnych pytań do odbiorców. Brakuje także reakcji na zgłoszone w ramach konsultacji uwagi. Odrębnym problemem jest częste rozproszenie informacji na temat tego, czego prowadzone konsultacje dotyczą, jakie są ich kolejne etapy, spodziewany rezultat i podmioty za nie odpowiedzialne.

Dlatego w naszej opinii wskazane byłoby podjęcie następujących działań:

- 1. Położenie większego niż obecnie nacisku na to, by w procesie edukacji członków korpusu służby cywilnej, w tym pracowników służby cywilnej, obecne były tematy związane z partycypacją obywatelską i technikami prowadzenia konsultacji społecznych** - zarówno na etapie kształcenia podstawowego, jak w czasie dodatkowych szkoleń i poszerzania ich kompetencji. Mamy tu na myśli m.in.:

- synchronizację dotychczasowych wysiłków w tej dziedzinie i przegląd dostępnych potencjalnie na ten cel funduszy (m.in. środki w ramach działania 5.1 PO KL, rezerwa budżetowa w dyspozycji Szefa Służby Cywilnej, środki w ramach nowego okresu programowania, działania KSAP);
- działania edukacyjne skupione na praktyce prowadzenia konsultacji (dostarczanie inspiracji, mechanizmy wymiany doświadczeń i uczenia się zarówno od siebie na wzajem, jak i korzystania z doświadczeń zagranicznych, dostarczanie konkretnej wiedzy na temat poszczególnych etapów prowadzenia konsultacji);
- wykorzystywanie obecnie istniejących, publicznie dostępnych zasobów wiedzy (opisy metod i przykładów zastosowania)

adresaci rekomendacji: rząd, przy wsparciu Szefa Służby Cywilnej, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, instytucji akademickich i organizacji pozarządowych zajmujących się promocją partycypacji obywatelskiej

2. **Promowanie przykładów udanych procesów konsultacji i motywowanie ich realizatorów** (np. poprzez konkursy ogłaszane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub/i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji)

adresaci rekomendacji: rząd

2.4. Bariery organizacyjne

Złe nawyki - zbyt pośpieszne tworzenie rozwiązań, tryb pracy nad projektami i decyzjami (koncentrowanie się na tempie)

Jednym z największych wyzwań w procesie konsultacji jest to, że wymaga on inwestycji czasu i zasobów – zarówno po stronie administracji, jak i obywateli. W Polsce (niezależnie od szczebla administracji), gdzie bardzo wiele rozstrzygnięć w politykach publicznych tworzonych jest w pośpiechu, zaplanowanie dodatkowego czasu na konsultacje często przysparza szczególnych kłopotów. Konsultacje są postrzegane jako komplikacja i dodatkowe przedłużenie procesu.

Choć pośpiech w sytuacjach nagłych (np. klęski żywiołowe) bywa uzasadniony, w zdecydowanej większości przypadków nie jest konieczny, za to jest szkodliwy. Wiele obowiązujących rozwiązań legislacyjnych w wyniku szybkiego tempa pracy i zaniechań konsultacji, niosło ze sobą niezamierzone negatywne konsekwencje i konieczne były ich kolejne zmiany. Szybkie rozwiązania i oszczędność czasu są tu więc zwodnicze.

Wciąż brakuje narzędzi, które powinny ułatwiać pracę i urzędnikom i obywatelom, w tym platformy do konsultacji online dla całego rządu.

Brak wystarczających zasobów po stronie administracji

Realne bariery w prowadzeniu procesów konsultacji tworzą **kwestie organizacyjne**. Mogą mieć one różny charakter. Jedną z najczęściej spotykanych są bariery finansowe. Prowadzenie procesów konsultacyjnych może być (w niektórych wariantach) kosztowne, choć trzeba też pamiętać, że często ich zaniechanie może wiązać się z kosztami jeszcze większymi. Nie mniejszym problemem jest to, że czasem administracja uważa konsultacje za proces poniekąd bezkosztowy. Pochodną takiego błędnego poglądu jest to, że do prowadzenia procesów konsultacji nie deleguje się personelu w adekwatnym wymiarze. Sami urzędnicy, obciążeni innymi, licznymi obowiązkami i świadomi wysiłku, jaki niesie za sobą organizacja konsultacji, starają się czasem, ograniczać ich zakres, licząc na to, że nie wzbudzą one szerszego zainteresowania ze strony opinii publicznej.

Wciąż zbyt słabe zaplecze organizacji typu eksperckiego

Często zbyt słabe są zasoby instytucjonalne i merytoryczne organizacji biorących udział w konsultacjach. W szczególności dotyczy to organizacji nie zaliczanych do grona tzw. tradycyjnych partnerów społecznych. Chodzi zarówno o organizacje typu eksperckiego (think tanki), organizacje strażnicze jak i branżowe porozumienia organizacji pozarządowych. W polskich warunkach nie mogą one polegać wyłącznie na wsparciu ze strony swoich członków, niewielu też jest niezależnych sponsorów dla ich działań (takich, którzy jednocześnie nie narzucali im swojej agendy, tym samym ograniczając wiarygodność ich społecznego mandatu).

Dlatego w naszej opinii wskazane byłoby podjęcie następujących działań:

- 1. Uruchomienie w domenie publicznej serwisu on-line dedykowanego konsultacjom społecznym** dokumentów przygotowywanych na poziomie krajowym (platformy e-konsultacji). Mamy tu na myśli serwis, za pomocą którego udostępniane i konsultowane będą wszystkie projekty aktów prawnych, ale także dokumentów o charakterze strategicznym, przygotowywanych przez rząd.

adresat rekomendacji: rząd

- 2. Doskonalenie przebiegu procesu legislacyjnego** - proces legislacyjny jak każdy inny powinien być odpowiednio planowany pod względem czasu, jak i zasobów. Fakt, że wiele projektów przygotowywanych jest „na szybko”, świadczy o tym, że zbyt mało inwestuje się w przewidywanie, jakie zmiany i kiedy będą potrzebne oraz zbyt duży nacisk kładzie się na szybkie rezultaty. Wzmocnienie procesu programowania prac rządu oraz lepsze planowanie prac nad poszczególnymi inicjatywami, sprawi, że konsultacje nie będą postrzegane jako „niepotrzebne opóźnienie”, a jakość tworzonych przepisów wzrośnie.

adresat rekomendacji: rząd

3. **Systematyczne działania zmierzające do stworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych** – działanie to stanowi realizację zapisów znolizowanej w zeszłym roku ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazanie wewnątrz każdego resortu osoby w randze np. podsekretarza stanu odpowiedzialnego za relacje z organizacjami.

adresaci rekomendacji: rząd, przy wsparciu Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz federacji organizacji pozarządowych

4. **Monitoring i uporządkowanie kwestii różnego rodzaju ciał konsultacyjno-doradczych** działających na szczeblu centralnym. Stworzenie pełnego ich inwentarza. Rezygnacja z ciał zbędnych i pozornych, a więc np. takich, które od wielu lat nie działają. Zapewnienie większej transparentności i większej skuteczności tych, które działają. Wydaje się, że powinno to być wspólne zadanie KPRM i poszczególnych resortów. Pomocą może być raport stanowiący przegląd tego rodzaju ciał, który został przeprowadzony w ramach Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

adresat rekomendacji: rząd

5. **Wzmocnienie organizacji społecznych i eksperckich**

W naszym wspólnym interesie jest, by decyzje dotyczące polityk publicznych oraz legislacja były lepsze i to właśnie jest jednym z głównych celów angażowania różnych podmiotów w ramach konsultacji. Dlatego istotne jest ciągle podwyższanie jakości wkładu organizacji eksperckich i społecznych w konsultacje. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy organizacje te będą one miały do dyspozycji odpowiednie zasoby. Jakość ich działania i możliwość formułowania przez nie ugruntowanych merytorycznie i społecznie (kontakt z członkami) poglądów znacząca polepszy procesy konsultacji i szerzej jakość debaty publicznej w Polsce. Warto rozważyć możliwość ich wzmocnienia w ramach środków publicznych (w tym środków dostępnych w ramach POKL oraz FIO).

2.5. Bariery dotyczące postaw i niewystarczających umiejętności wśród uczestników

Niska świadomość praw obywatelskich i kultury debaty - niskie zaangażowanie po stronie uczestników, brak kompetencji, działania wyłącznie w wąskim własnym interesie

Dla samych obywateli konsultacje nie są obowiązkiem, ale uprawnieniem. W Polsce często mamy jednak problem z rodzajem obywatelskiej apatii (dotyczy to wielu form partycypacji od udziału w wyborach po wolontariat). W procesach konsultacji obserwuje się **brak zaangażowania samych obywateli i tworzonych przez nie instytucji**. Innym problemem jest fakt, że osoby uczestniczące w konsultacjach

mają często niewystraszające kompetencje związane z wyrażeniem swojego poglądu i istotą procesu konsultowania, skupiają się wyłącznie na negatywnych elementach przedstawionej propozycji, nie dostrzegają szerszego interesu publicznego, wykraczającego poza partykularne potrzeby danej grupy.

Dlatego w naszej opinii wskazane byłoby podjęcie następujących działań:

1. Prowadzenie szerokiego programu edukacji obywatelskiej, kształtowanego i realizowanego przez:

- **Rodzinę** - formacja w duchu zaangażowania i współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Pielęgnowanie klasycznych "cnót obywatelskich" tj. praworządność, tolerancja, respektowanie innych, umiar w roszczeniach, roztropność, umiejętność oceny rządzących, gotowość do debaty.
- **Szkołę** – kształcenie „obywatelskie” nie tylko w teorii, ale i w praktyce, samorządy uczniowskie, debaty szkolne etc. Szczególnie istotne jest odchodzenie od wyobrażenia o pasywnej roli obywatela i większy nacisk na umiejętności współtworzenia i współodpowiedzialności za państwo.
- **Media (w szczególności media publiczne)** – przedstawianie wzorów postaw obywatelskich (np. w serialach tzw. entertainment education), troska o możliwe najwyższe standardy debaty publicznej i rzetelną informację i publicystykę. Ograniczenie programów, które redukują kwestie polityk i spraw publicznych do wąskie rozumianej polityki partyjnej (wyplukanej często z merytorycznych argumentów).
- **Organizacje pozarządowe** - troska o rzeczywiste “zakorzenienie / mandat” i rzetelność w występowaniu w charakterze rzeczników poszczególnych grup, roztropność w formułowaniu argumentów w debacie publicznej, prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych dotyczących poszczególnych kwestii będących przedmiotem konsultacji oraz troska o wysokie standardy ich prowadzenia, wsparcie dla grup obywatelskich, pomoc prawna, tworzenie modelowych rozwiązań w obszarze partycypacji obywatelskiej i konsultacji oraz ich upowszechnianie, stanowcze sygnalizowanie przypadków łamania zasad konsultacji społecznych.
- **Intelektualistów, ekspertów, komentatorów** – rzetelność, niezależność intelektualna, kompetencje, unikanie sytuacji bycia “ekspertem w każdej sprawie”, identyfikacja i nazywanie konfliktów, objaśnienie ich i w niektórych sytuacjach występowanie w roli mediatorów.
- **Liderów opinii publicznej** (w tym lokalnych i trendsetterów) – wzory osobowe, podnoszenie rangi lokalności, nazywanie problemów i konfliktów, które wyczuwają.
- **Administrację** – promocja praw obywatelskich związanych z konsultacjami, wskazywanie czego obywatele mogą oczekiwać od władz, np. poprzez wyciąg choćby z podręczników szkolnych do powieszenia za plecami urzędnika, plakatowa wersja Siedmiu Zasad Konsultacji, modelowe konsultacje i szerokie informowanie o ich przebiegu).

2. Przeprowadzenie modelowych jeśli chodzi o przebieg („flagowych”) konsultacji społecznych na poziomie krajowym

Proces edukacyjny byłby najskuteczniejszy, gdyby miał walor działania rzeczywistego pokazującego reguły konsultacji i rolę, jaką odgrywają w nich poszczególni aktorzy. Takie konsultacje mogłyby posłużyć jako rodzaj „ilustracji” poprawnie przeprowadzonych konsultacji i tym samym tworzyć pozytywny punkt odniesienia dla kolejnych przedsięwzięć tego rodzaju prowadzonych na poziomie krajowym i lokalnym.

Dobrze byłoby, aby ów przykład dotyczył kwestii istotnej dla szerokiej rzeszy obywateli (np. w kwestii energii jądrowej). Można też wyobrazić sobie wariant skromniejszy polegający na konsultacji wybranej kwestii np. będącej w gestii MAC. Proces taki mógłby być okazją do przetestowania w praktyce Kodeksu Konsultacji zaproponowanego w niniejszym dokumencie. Grupa robocza, która go stworzyła mogłaby wystąpić w roli „społecznego audytora” procesu. W oparciu o obserwacje jego zastosowania mogłaby wprowadzić ewentualne korekty do samego Kodeksu.

Adresaci rekomendacji: rząd, w tym MAC, grupa warsztatowa

3. LEKCJA ACTA

Kiedy pięć lat temu, w 2007 r. zaczynały się negocjacje w sprawie ACTA, społeczna rewolucja internetowa dopiero nabierała rozpędu.

Umknęło uwadze administracji, że gwałtownie rośnie grupa obywateli zainteresowanych uregulowaniami dotyczącymi sieci (w 2008 r. tylko 14 proc. internautów oglądało np. filmy przez internet, dziś to 37 proc – podaje CBOS, 10– 16 maja 2012 roku, 1017-osobowa reprezentatywna próbie losowa dorosłych mieszkańców Polski).

Proces konsultacji umowy ACTA ograniczył się więc do tzw. tradycyjnych partnerów społecznych – w tym organizacji zrzeszających posiadaczy praw autorskich.

- Lista interesariuszy ACTA nie została zaktualizowana przez cały okres negocjacji.
- Nie było prób przedstawienia opinii publicznej pytań związanych z traktatem, a ponieważ ACTA rzeczywiście dotyczy trudnej materii, tematem długo nie interesowały się media.
- Konsultacje odbyły się, ale nie były powszechne –rosnącej grupy obywateli zainteresowanych sprawą nie mieli szans, by dowiedzieć się o nich, wyrobić sobie pogląd i go przedstawić.
- Nie przykładano też wagi do tego, by objaśnić, jaki jest tryb negocjacji, kto za nie odpowiada, jakie są etapy tej procedury (negocjacje, podpis, ratyfikacja w kraju, ratyfikacja na poziomie UE) – tymczasem jest to materia trudna i a objaśnienie jej wymaga wysiłku.

W efekcie informacje o umowie ACTA i o tym, czego dotyczy, pojawiły się w debacie publicznej za późno, wywołując ostry konflikt. Niewysłuchana wcześniej znacząca grupa obywateli czuła się wykluczona z debaty i oszukana – to bardzo utrudnia wysłuchanie rzeczowych argumentów.

Jednocześnie jednak debata o ACTA pokazała rzecz najważniejszą z punktu widzenia znaczenia konsultacji: zmiana stanowiska administracji pod wpływem argumentów strony społecznej nie tylko jest możliwa, ale przynosi korzyść publiczną. Debata doprowadziła do zmiany kierunku formułowania polityk i wskazała nowe możliwe rozwiązania.

4. SPOSÓB POWSTAWANIA DOKUMENTU ORAZ SKŁAD GRUPY

Podstawą do powstania niniejszego dokumentu były cztery spotkania warsztatowe, w których udział wzięli eksperci związani zarówno z administracją rządową, jak i środowiskiem pozarządowym i akademickim.

Inicjatorem prac było Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które po marcowym Kongresie Wolności w Internecie zaprosiło grupę ekspertów do wspólnej pracy służącej sformułowaniu konkretnych rekomendacji związanych ze swobodą działań internecie oraz komunikacją na linii rząd - obywatele.

Grupa, która przygotowała niniejszy dokument była jedną z pięciu równolegle pracujących. Skupiła się ona w dużej mierze na uprawnieniach obywateli i sposobie komunikowania się pomiędzy władzą a obywatelami i zasadach, na jakich powinny być prowadzone w Polsce konsultacje społeczne.

Współprzewodniczącymi grupy byli:

1. Małgorzata Steiner, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
2. Kuba Wygnański, Pracowania Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

W skład grupy wchodził ponadto:

3. Dominika Blachnicka-Ciacek, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska
4. Dagmir Długosz, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
5. Adrian Dworzyński, PKPP Lewiatan
6. Piotr Frączak, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
7. Krzysztof Izdebski, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
8. Agnieszka Jędrzejczyk, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
9. Lidia Kołucka-Żuk, CEE Trust
10. Zofia Komorowska, Pracowania Badań i Innowacji Społecznych Stocznia
11. Wiesław Kopeć, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
12. Grażyna Kopińska, Fundacja im. Stefana Batorego, Obywatelskie Forum Legislacji
13. Paweł Kuczyński, Zespół Analiz Ruchów Społecznych
14. Ewa Kulik-Bielińska, Fundacja im. Stefana Batorego
15. Witold Monkiewicz, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
16. Maria Perchuć, Pracowania Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

17. Katarzyna Sadło, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
18. Przemysław Sadura, Fundacja Pole Dialogu
19. Bartosz Sokoliński, Forum OdNowa
20. Katarzyna Szymielewicz, Fundacja Panaptykon
21. Łukasz Wielocha, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
22. Jacek Wojtaś, Izba Wydawców Prasy

W czasie swoich prac grupa robocza korzystała z rozwiązań stosowanych w innych państwach, jak różnego rodzaju krajowych opracowań i rekomendacji, z którymi można się zapoznać na stronie: http://warsztaty.mac.gov.pl/modele_konsultacji/doku.php?id=materiały_merytoryczne.