

Fundacja im. Stefana Batorego
Obywatelskie Forum Legislacji
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa

Warszawa, 9 kwietnia 2024 r.

Sz. P. Krzysztof Gawkowski
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękując za podjęcie cennej inicjatywy zmierzające do poprawy przejrzystości i inkluzyjności procesu legislacyjnego w Ministerstwie Cyfryzacji, chcielibyśmy przedstawić stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji dotyczące wstępnych założeń Polityki partycypacji i transparentności Ministerstwa Cyfryzacji.

Obywatelskie Forum Legislacji ma na celu monitorowanie procesu stanowienia prawa, a także podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia jego przejrzystości i spójności. Obywatelskie Forum Legislacji działa od 2009 r. w ramach Fundacji im. Stefana Batorego. Celem Fundacji jest dbałość o rozwój demokracji oraz czynny udział obywateli w procesie tworzenia prawa i ich zaangażowanie w rozwój zarówno działalności lokalnej, państwowej oraz międzynarodowej.

Obywatelskie Forum Legislacji wydaje regularne raporty na temat stanu polskiego procesu legislacyjnego, obrazujące największe problemy związane z brakiem jego przejrzystości oraz ograniczeniem włączania organizacji społecznych i obywateli w procesy podejmowania decyzji. Raporty zawierają również rekomendacje i są dostępne pod adresem: https://www.batory.org.pl/forumidej/zespoly-eksperckie/#tabs_tab-2 Wiele cennych wskazówek jest również zawartych w opracowanych przez rząd PO-PSL Wytycznych do przeprowadzania konsultacji publicznych: <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>

Uwaga ogólna

Na wstępie zwracamy uwagę, że w celu poprawy przejrzystości i inkluzyjności procesu legislacyjnego niezbędne jest podejście systemowe, które obejmowałoby uregulowanie procesu legislacyjnego prowadzonego przez wszystkie podmioty inicjujące tworzenie projektów aktów prawnych na etapie rządowym oraz parlamentarnym. Wiemy, że takie prace toczą się równolegle w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Sejmie Rzeczypospolitej

Polskiej. Rekomendujemy w związku z tym zharmonizowanie prac nad tym zagadnieniem z innymi podmiotami (np. w formie wspólnego zespołu).

Niemniej, przyjmujemy za dobrą praktykę wprowadzenie wewnętrznych regulacji, które wzmacniałyby przejrzystość i partycypację w procesie podejmowania decyzji w poszczególnych resortach.

Uwagi szczegółowe

Przechodząc do oceny przedstawionych założeń wstępnych Polityki partycypacji i transparentności Ministerstwa Cyfryzacji stwierdzamy co następuję:

Koordinacja procesu konsultacji

Doceniamy stworzenie komórki odpowiedzialnej za partycypację społeczną i podjęcie kroków na rzecz przyjęcia omawianej Polityki. Niezmiernie istotne jest zachowanie jasnych reguł koordynacji prowadzenia konsultacji przez osoby, które specjalizują się w różnych metodach partycypacji społecznej. Istotne jest klarowne określenie zakresu zadań komórki koordynacyjnej, który powinien obejmować przede wszystkim planowanie procesu konsultacji, przygotowanie regulaminu i opis stosownych form konsultacji, informowanie o konsultacjach, przeprowadzenie lub koordynowanie procesu konsultacji oraz przygotowanie sprawozdania z konsultacji, a także przeprowadzenie ewaluacji całego procesu. Naszym zdaniem tzw. 7 zasad konsultacji pozostaje aktualne, więc w konsekwencji planowanie i realizacja procesu konsultacji powinny się na nich opierać.

Etapy procesu konsultacyjnego

Niezwykle cenny pomysłem zawartym w propozycji Polityki jest wprowadzenie mechanizmu tzw. prekonsultacji, czyli „proaktywnych działań na rzecz zbierania głosów obywateli jeszcze przed rozpoczęciem prac legislacyjnych, a czasem także bez odniesienia do przygotowywanych aktów prawnych”.

Jak wskazywaliśmy w przytoczonych wyżej rekomendacjach, „obywatele powinni mieć możliwość partycypacji w procesie stanowienia prawa na każdym etapie prac legislacyjnych, począwszy od identyfikacji problemu regulacyjnego, poprzez dobór instrumentów służących jego rozwiązaniu, opracowaniu założeń do projektu ustawy oraz samego projektu ustawy, na możliwości partycypacji w pracach parlamentarnych skończywszy.” Zwracaliśmy jednocześnie uwagę na „konieczność przeprowadzania powszechnych konsultacji obejmujących zarówno założenia do projektu ustawy, jak i samą treść opracowanego na ich podstawie projektu aktu normatywnego. Konsultacje takie nie powinny trwać krócej niż 4 tygodnie. Ograniczenie możliwości konsultacji publicznych wyłącznie do założeń projektu ustawy i odebranie możliwości konsultacji treści normatywnej projektu ustawy uznajemy za niezasadne. Obywatele powinni mieć możliwości przedstawienia uwag do treści projektu ustawy, gdyż to on – a nie założenia, od których projekt może niestety w wielu miejscach odbiegać, co także powinno podlegać weryfikacji – będzie podstawą praw i obowiązków jej adresatów.” Tym bardziej doceniamy, że w założeniach Polityki określono, że projekty ustaw będą konsultowane na etapie założeń do projektu, przed wysłaniem projektu do Rządowego Centrum Legislacji oraz na etapie rządowym.

Chcielibyśmy również zwrócić uwagę Pana Ministra na brakujący w Polityce element, a mianowicie konieczność dopisania do etapów konsultowania aktów prawnych – oceny ich

stosowania. Pisaliśmy , że „ostatni etap konsultacji powinien być przeprowadzony nie później niż po 2 latach od wejścia życie rozwiązania regulacyjnego, celem dokonania ewaluacji jego efektów (badanie postlegislacyjne). Procedura konsultacji publicznych powinna zatem otwierać i zamykać proces stanowienia prawa.”

Chcielibyśmy zwrócić również uwagę na to, że konsultacjom mogą być również poddane inne kwestie niż te, nawet pośrednio, związane z procesem legislacyjnym - np. projekty planów, programów, czy strategii przygotowywanych przez ministerstwo.

Z uwagi na charakter wykonywanych przez Ministerstwo działań należałoby również rozważyć przeprowadzanie konsultacji dotyczących narzędzi teleinformatycznych, które będą miały powszechne zastosowanie. Pozwoli to na ustalenie na ile są one potrzebne, czy spełniają swoją rolę oraz czy są przejrzyste dla końcowych użytkowników.

Metody prowadzenia konsultacji

W kontekście metod prowadzenia konsultacji chcielibyśmy również odnieść się do zgłaszanych przez nas wcześniej rekomendacji. Zdaniem Obywatelskiego Forum Legislacji „Prawodawca powinien korzystać z różnorodnych metod i form konsultacji publicznych. Proces konsultacji nie powinien ograniczać się wyłącznie do udostępnienia projektu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz występowania z prośbą o opinię do podmiotów, z którymi na podstawie odrębnych ustaw istnieje obowiązek przeprowadzenia konsultacji.

Metodologia przeprowadzania konsultacji publicznych w ramach prac nad rządowym projektem ustawy powinna być zróżnicowana w zależności od stadium procesu legislacyjnego. Zwracamy również uwagę na konieczność łączenia metod konsultacji opartych na narzędziach cyfrowych z metodami, które zapewniają udział w konsultacjach osobom z różnych względów nie mogących korzystać z takich narzędzi, np. seniorom czy osobom z niepełnosprawnościami.

We wczesnych fazach prac legislacyjnych powinny być stosowane techniki nawiązujące do ilościowych lub jakościowych badań społecznych, np. wywiady grupowe (tzw. focusy), warsztaty, wywiady indywidualne z ekspertami i interesariuszami, e-konsultacje (np. z wykorzystaniem kwestionariuszy on-line).

Następnie – po dokonaniu podstawowych ustaleń dotyczących problemu regulacyjnego i preferowanych sposobów jego rozwiązania – powinno się przeprowadzić konsultacje otwarte, dostępne dla wszystkich zainteresowanych (zapytanie o opinię, wysłuchanie publiczne, panele dyskusyjne, konferencje, seminaria). Konsultacje publiczne w formie focusów, czy indywidualnych wywiadów z ekspertami powinny być realizowane także po opracowaniu założeń oraz projektu ustawy, celem zbadania jego wewnętrznej spójności, a także zgodności z przyjętymi założeniami oraz możliwości realizacji zakładanych celów regulacji.” W tym kontekście warto podkreślić, że uzasadnione bywa, zwłaszcza na etapie przygotowywania założeń do projektu - organizowanie zamkniętych spotkań z różnymi interesariuszami oraz przedstawicielami środowisk naukowych. Natomiast musi się z tym wiązać obowiązek poinformowania co najmniej o fakcie odbycia spotkania, liście osób uczestniczących oraz przekazania głównych punktów dyskusji i konkluzji (patrz także niżej).

Przejrzystość procesu legislacyjnego

Niezwykle istotne jest aby proces konsultacji był przejrzysty, a informacja na jego temat docierała w tym samym czasie do zróżnicowanych grup interesariuszy. Jednym z rozwiązań jest właśnie – w ślad za propozycją ministerstwa – stworzenie odrębnej zakładki na stronie oraz aktywność w mediach społecznościowych. Ważne jest by tak dobierać kanały komunikacji, aby wykraczały one poza przyjęte zwyczajowo schematy (czyli np. niezmienną się od lat tzw. rozdzielniki). Ponieważ, jak słusznie zauważają autorzy założeń Polityki, kwestie cyfrowe mają wpływ na różne środowiska, ważne jest by informacje o konsultacjach docierały również do podmiotów działających w różnych miejscach Polski oraz by brano pod uwagę dobór odpowiedniego języka komunikatu tak by był on zrozumiały nie tylko dla specjalistów.

W kontekście różnych metod, które nie mają charakteru powszechnego, tak jak wspomniane spotkania zamknięte, wskazujemy, że zasadnym byłoby również proaktywne publikowanie kalendarza spotkań Ministra oraz jego zastępców.

Odnosnie zaś sposobu publikowania informacji o przebiegu procesu legislacyjnego inspiracją może być działanie Komisji Europejskiej, które w przejrzysty sposób prezentuje kolejne etapy podejmowania decyzji oraz publikuje przedstawione jej opinie przez podmioty zewnętrzne.

Informacje o inicjatywie

Podsumowanie Celem przepisów UE jest udostępnienie na potrzeby nowych produktów informacyjnych i innowacji, zwłaszcza w dziedzinie sztucznej inteligencji, większej ilości informacji finansowanych ze środków publicznych.

W ramach tej inicjatywy określony zostaje wykaz zbiorów danych o wysokiej wartości, które są w posiadaniu sektora publicznego (zbiory danych, których ponowne wykorzystywanie może przynieść duże korzyści społeczeństwu i gospodarce). Zbiory te powinny:

- nadawać się do ponownego (bezpłatnego) wykorzystania za pomocą interfejsów programowania aplikacji
- być dostępne w formacie nadającym się do odczytu maszynowego
- nadawać się do masowego pobrania (w miarę możliwości).

Temat Gospodarka cyfrowa i społeczeństwo cyfrowe

Rodzaj aktu prawnego Rozporządzenie wykonawcze

Komitet [CS1600](#)

Grupa ekspercka [ADHOCM](#)

Konsultacje publiczne

Czas trwania konsultacji 20 Lutego 2020 - 03 Czerwca 2020

NADSYLANIE OPINII: ZAMKNIĘTE

Czas trwania konsultacji 20 Lutego 2020 - 03 Czerwca 2020 (północ czasu brukselskiego)

[Przejdź do konsultacji >](#)

Plany działania

NADSYLANIE OPINII: ZAMKNIĘTE

Okres nadsyłania opinii 28 Lipca 2020 - 25 Sierpnia 2020

NADSYLANIE OPINII: ZAMKNIĘTE

Projekt aktu prawnego

Okres nadsyłania opinii 24 Maja 2022 - 21 Czerwca 2022

NADSYLANIE OPINII: ZAMKNIĘTE

[Otrzymane uwagi >>](#)

Przyjęcie przez Komisję 21 Grudnia 2022

Wstępna ocena skutków - Ares(2020)3977569 angielski (191.4 KB - PDF - 5 str.) [Pobierz](#)

Opinie (48)

25 Sierpnia 2020

anonimowo

Ich wünsche keine Weitergabe öffentlicher Daten ohne Kontrolle und Überprüfung der Nutzung dieser Daten von nicht öffentlichen Stellen keine Weitergabe an Personen also auch keine Weitergabe an Firmen

25 Sierpnia 2020 | Stowarzyszenie przedsiębiorców

Źródło:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12111-Otwarte-dane-dostepnosc-publicznych-zbiorow-danych_pl

Bardzo ważnym elementem każdych konsultacji, niezależnie od etapu jest przygotowanie i w miarę możliwości szybkie upublicznienie raportu z ich przebiegu. W raporcie powinny się znaleźć co najmniej takie informacje jak dane podmiotów uczestniczących, kanały, którymi informowano o konsultacjach, główne uwagi i odniesienie się do nich przez organizatorów.

Podsumowanie

Obywatelskie Forum Legislacji sygnalizuje otwartość na udzielenie dalszego wsparcia merytorycznego dla prac prowadzonych przez Ministerstwo. Zwracamy również uwagę, że Ministerstwo, a szczególnie powołana komórka koordynująca przebieg konsultacji publicznych powinna regularnie przeprowadzać ewaluację zastosowanych metod konsultacji, doboru kanałów komunikacji oraz poziomu zaangażowania obywateli i organizacji.

Krzysztof Izdebski

koordynator Obywatelskiego Forum Legislacji