

KONSULTACJE SPOŁECZNE — JAK SPRAWIĆ BY BYŁY LEPSZE?

Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia

Czerwiec 2012

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 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

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 (łączy różnych technik i zmierzające do uruchomienia możliwie szerokiej debaty publicznej). Bez względu jednak na to, o jakim wariantie 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 wariantach 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 wariantach minimalnych.

Kluczową kwestią jest sposób i moment podejmowania decyzji o tym, które projekty aktów prawnych będą konsultowane w wariantach minimalnych, 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 zwięzłe (albo mieć zwięzłe 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.

PRZEJRZYSTOŚĆ

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 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 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 wariancie 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.