

## **Posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi 8 listopada 2012 r.**

8 listopada 2012 r. odbyło się posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Na posiedzeniu miała miejsce dyskusja nad kwestią upowszechniania instytucji wysłuchania publicznego jako istotnego elementu udziału obywateli w procesie stanowienia prawa. Omówiono również podstawy prawne udziału organizacji pozarządowych w procesie konsultacji społecznych.

Posel Magdalena Kochan wprowadziła zaproszonych gości w temat instytucji wysłuchania publicznego. Jak stwierdziła, wysłuchanie publiczne to jedna z ważniejszych form współpracy strony społecznej z ustawodawcą. Wskazała jednocześnie pewne mankamenty tej instytucji. Na przykład często liczba osób zgłaszających się do udziału w tym przedsięwzięciu nie jest znana prowadzącym praktycznie do dnia, w którym to wysłuchanie publiczne się odbywa. Zdarza się, że do wysłuchania publicznego zgłasza się sto kilkadziesiąt osób, wtedy czas wysłuchania każdej ze zgłoszonych osób nich musi być ograniczany stosownie do liczby zgłoszeń., co zmniejsza szansę na przedstawienie rozbudowanego stanowiska na dany temat. Z konieczności wystąpienia ograniczane są nawet do 1-1,5 minuty. Bywa też tak, że przedstawiane stanowiska są stanowiskami ogólnymi, co niewiele wnosi do sprawy. Zauważyła również, że być może dobrym pomysłem byłoby wcześniejsze informowanie strony społecznej, żeby mając do dyspozycji projekt, odnoszono się do konkretnych zapisów z uzasadnieniem. Zawsze daje to ustawodawcy konkretną informację oraz możliwość zapoznania się z treścią propozycji i z ich uzasadnieniem.

Obecny na posiedzeniu dr Grzegorz Makowski z Instytutu Spraw Publicznych zwrócił uwagę na umiejscowienie wysłuchania publicznego w systemie prawnym (instytucja wysłuchania opisana jest w ustawie lobbingowej), które w jego opinii jest niewłaściwe. Jego zdaniem, wysłuchanie publiczne nie ma charakteru działalności lobbingowej, tylko jest to forma wykonywania prawa petycji. Wobec braku uregulowania prawa petycji w odrębnej ustawie istnieje również problem z umiejscowieniem instytucji wysłuchania publicznego. Postulował o znowelizowanie ustawy o działalności lobbingowej w tym zakresie i wyłączenie wysłuchania publicznego spod jej regulacji. Apelowal również o zaprzestanie złej praktyki kojarzenia tych dwóch instytucji. Zauważył również, że kolejnym problemem jest poziom ogólności Regulaminu Sejmu w tej materii. Jednocześnie wyraził wątpliwości czy Regulamin Sejmu w ogóle powinien wyznaczać dokładny tryb wysłuchania publicznego. Na koniec podkreślił że, w przypadku wysłuchania publicznego chodzi o to, by w jak najkrótszym czasie zebrać jak najwięcej opinii w danej sprawie. Nie jest to miejsce na dyskusję jak przy

konsultacjach społecznych. Zaznaczył również, że wysłuchanie publiczne jest to formuła egalitarna, a nie elitarna.

Zabierając głos senator Witold Gintowt-Dziewałtowski – sekretarz Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi dodał, że nie może być tak, że nie ma efektów wysłuchania publicznego i nic się z tym, co ustalono w trakcie wysłuchania, nie dzieje. Efekty wysłuchania powinny przybrać rzeczywisty wymiar, gdyż jak stwierdził senator problemem jest również przekonanie zainteresowanych w sprawie, że warto wziąć udział w wysłuchaniu, że warto swój głos w sprawie zasygnalizować, że ten głos nie będzie marnowany i że będzie się liczył w ostatecznych rozstrzygnięciach.

Grażyna Kopińska z Fundacji im. Stefana Batorego przypomniała, czemu powinno służyć wysłuchanie publiczne, mianowicie poznaniu opinii zainteresowanych stron co do jakiegoś rozwiązania prawnego. W tej chwili wysłuchania publiczne mogą być organizowane na etapie legislacji sejmowej, a nie są organizowane na etapie legislacji rządowej. Na etapie rządowym wysłuchanie dotyczyć mogłoby wyłącznie rozporządzenia. Jak powszechnie wiadomo, większość ustaw, które wpływają do Sejmu, są autorstwa rządu i te podstawowe decyzje zapadają właśnie na etapie prac rządowych. Należałoby się zastanowić, czy zmiany nie powinny pójść w tym kierunku, żeby wysłuchanie publiczne mogło być organizowane również przez autora ustaw - rząd.

Tomasz Schimanek z Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce wskazał na dobry przykład wykorzystania efektów wysłuchania publicznego. Jak przypomniał Tomasz Schimanek, przewodniczący Podkomisji ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi Poseł Tadeusz Tomaszewski poświęcił posiedzenie podkomisji na analizę stenogramu z wysłuchania publicznego w sprawie zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gdzie punkt po punkcie były analizowane wnioski z wysłuchania publicznego.

Senator Mieczysław Augustyn - wiceprzewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, poinformował, że obecnie w Senacie toczą się prace nad zmianą Regulaminu Senatu i zgłoszono propozycję wpisania możliwości organizowania wysłuchania publicznych przez Senat. W opinii senatora Augustyna to jest dobry instrument, który musi zostać uzupełniony o zestaw dobrych praktyk. Dzięki temu postępowanie byłoby jeszcze skuteczniejsze.

Marek Ruszczak z Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Radioamatorskich wskazał na sytuację, gdy projekt ustawy przychodzi do komisji i tam trwają konsultacje społeczne. Wielokrotnie strona społeczna jest przy tej okazji w trudnej sytuacji, bo często słyszy, że ich

uwagi i propozycje wykraczają poza przedłożenie rządowe i nie jest to miejsce na takie wystąpienia. Odnosząc się do wystąpienia poseł Magdaleny Kochan wskazał, że nie można oczekiwać, że uczestnicy wysłuchania publicznego, często niemający doświadczenia i wiedzy legislacyjnej, zaproponują konkretne rozwiązania. Niezbędna jest współpraca społecznego organu legislacyjnego, który będzie umiał wyartykułować to, co w sposób niekoniecznie profesjonalny powie uczestnik wysłuchania.

Jakub Wygnański z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia dodał, że wysłuchanie publiczne jest to jeden z niewielu momentów, w którym ustawodawca słucha, co ma do powiedzenia obywatel. Przypomniął że wysłuchania publiczne nie są tylko dla organizacji pozarządowych, mogą również uczestniczyć indywidualni obywatele. Ważna jest tu umiejętność słuchania. Przypomniął, że celem tego instrumentu nie jest budowanie konsensusu, tylko wzbogacanie różnorodności opinii. Wyłapywanie tych rzeczy, o których nikt inny nie pomyślał.

Marszałek Bogdan Borusewicz odnosząc się do dyskusji powiedział, że w jego opinii „centrum” wysłuchania to jednak Sejm, dlatego że najpierw musi być materiał, czyli projekt ustawy, a dopiero później można się na dany temat wypowiadać. Nie należy się cofać do etapu prac rządowych, gdyż zanim rząd przyjmie projekt ustawy, to on ulega zmianom. Dlatego najlepsze miejsca do wysłuchań publicznych to Sejm i Senat, choć – jak podkreślił - to w Sejmie łatwiej zorganizować wysłuchanie, gdyż Sejm nie ma ograniczeń czasowych procedowania nad projektami ustaw w przeciwieństwie do Senatu. Zwrócił również uwagę, że jeżeli w Sejmie było już wysłuchanie w danej sprawie, to nie będzie sensu powtarzać tego w Senacie. Wysłuchanie publiczne w Senacie może dotyczyć tych ustaw, które nie były przedmiotem wysłuchania publicznego w Sejmie. Naturalnie instytucja ta będzie mogła być wykorzystana przy okazji inicjatyw senackich, gdyż wtedy nie ma ograniczeń czasowych. W Senacie instytucja ta będzie wprowadzona, jednak należy sobie zdawać sprawę, że to będzie miało ograniczony zakres. Marszałek jako przykład podał ustawy realizujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego, wobec których wysłuchanie publiczne nie ma zastosowania.

Tomasz Schimanek, wobec stanowiska Marszałka Borusewicza na temat wysłuchania publicznego na etapie legislacji rządowej, zaproponował, aby inne posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi poświęcić procesowi partycypacji w przygotowywaniu projektów przez rząd.

Poseł Sławomir Piechota – wiceprzewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, nie zgodził się z zarzutem J. Wygnańskiego, że wysłuchanie publiczne to rzadki moment, gdy obywatele mają szansę być wysłuchani. Jak

wskazał, jego biuro poselskie jest otwarte, w Sejmie spotyka się z ludźmi, są posiedzenia komisji, podkomisji. Jest wiele miejsc, gdzie można o tych sprawach rozmawiać. Doceniając instytucję wysłuchania publicznego nie można pomijać innych możliwości. Zdaniem posła S. Piechoty należy podejść z dużą ostrożnością do doregulowywania tej instytucji.

Poseł Krzysztof Michalkiewicz – wiceprzewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, przypomniał, że w samym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jest wiele miejsc do konsultacji społecznych, jak Komisja Trójstronna, Rada Zatrudnienia, komisje branżowe, Rada Pożytku Publicznego, Rada Pomocy Społecznej, Rada Ochrony Pracy. Posłowie również działają intensywnie, społeczeństwo jest bardzo aktywne i należy to docenić. Ta różnorodność jest wartością, o której należy pamiętać. Doregulowanie instytucji wysłuchania publicznego może ograniczyć tę różnorodność.

W drugiej części posiedzenia Jakub Wygnański z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia zaprezentował dorobek grupy organizacji pozarządowych i przedstawiciele administracji, którego celem było wypracowanie Kodeksu Konsultacji. Poinformował, że początkiem prac nad tym dokumentem było zaproszenie do współpracy skierowane przez Ministerstwo Administracji do różnych środowisk przy okazji sprzeciwu trzeciego sektora wobec rozstrzygnięć regulacyjnych ACTA. Powstało pięć zespołów tematycznych. Jeden z nich dotyczył problematyki komunikacji i przekazywania informacji oraz opinii pomiędzy administracją a społeczeństwem. Inspiracją do przygotowania tego dokumentu był min. brytyjski kodeks konsultacji społecznych, który jest rodzajem politycznych promes, a nie silną regulacją formalną. Prace w.w. zespołu prowadzone były w warunkach warsztatowych, więc wnioski z nich płynące to wysiłek zbiorowy. Dokument ten mówi o pryncypiach i nie przeregulowuje kwestii. Ma on również odpowiedzieć na pytanie, jaki jest cel konsultacji społecznych oraz jaki powinien być ich zakres przedmiotowy. Przygotowano również 7 zasad konsultacji: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego. Przypomniał, że konsultacje nie są negocjacjami o czym często się zapomina. Jak podkreślił, rekomendowane działania mają zmierzać do tego, że przyjęta zostanie promesa przez rząd. Sugerował również nowelizację Regulaminu Pracy Rady Ministrów oraz zamieszczanie na jednej platformie internetowej wszystkich projektów ustaw. Przypomniał, że ważna jest również konsekwencja w przyjmowaniu zapisów. Często występuje brak wiary w sens konsultacji społecznych oraz pozorność ich przeprowadzania. Zauważył również potrzebę umieszczenia wewnątrz resortów osób, które byłyby gospodarzem procesów konsultacji społecznych. Powinien być ktoś, kogo można zapytać np. o brak konsultacji.

Poseł Sławomir Piechota zaapelował o cierpliwość. Demokracja w Polsce dojrzeła ale daleko jej do poziomu kultury parlamentarnej brytyjskiej, do której doświadczeń odwoływano się w trakcie dyskusji. Wiele czynników składa się na to, że nie ma do końca satysfakcji z obecnej sytuacji. Jest w tej chwili tak wiele form konsultacji, że wiele osób się już w tym pogubiło, i nie bardzo umiemy korzystać z tych form, które istnieją.

Posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi podsumował senator Mieczysław Augustyn, który odnotował potrzebę odrębnego posiedzenia poświęconego tematowi obowiązków rządu w zakresie konsultacji. Na takie posiedzenie należy zaprosić stronę rządową aby zadać jej konkretne pytania w tej materii. Zauważył również, że powtarzały się głosy, iż procedury, które regulują instytucję wysłuchania publicznego, wymagają jeszcze dopracowania. Parlamentarny Zespół mógłby zebrać te uwagi w celu napisania wytycznych umożliwiających usprawnienie procedury wysłuchania publicznego.