



## Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 9/2004

2004 11 22

„Publiczne wysłuchanie:

Kontrola stanowienia prawa przez obywateli”

Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: (022) 826 67 47  
tel.: (022) 211 12 75  
fax: (022) 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.  
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

### Streszczenie:

Jakość prawa tworzonego w Polsce jest powszechnie krytykowana. Celem przedstawionej propozycji jest podniesienie jakości tworzonego prawa poprzez wprowadzenie instytucji publicznego wysłuchania.

Publiczne wysłuchanie (ang. public hearing) to dopuszczenie w uporządkowany sposób do głosu podczas tworzenia prawa wszystkich, którzy uważają, że będą dotknięci proponowanym prawem, lub uważają, że ich głos podniesie poziom debaty. Celem publicznego wysłuchania jest:

- wyważenie sprzecznych interesów obywateli w celu maksymalizowania dobra wspólnego.
- W odróżnieniu od większości krytyków twierdzimy, że źródłem niskiej jakości prawa tworzonego w III RP jest niedostatek demokracji. Niedostatek ten można zmniejszyć dopuszczając do posiedzeń komisji sejmowych obywateli.
- ograniczenie zjawisk korupcyjnych poprzez umożliwienie obywatelom pełnego poznania racji przemawiających za i przeciw proponowanym ustawom,
  - dostarczenie ustawodawcy argumentów i opinii wszystkich stron,
- Autorzy dziękują dr Rafałowi Stroińskiemu z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Marcie Jaczewskiej, Witoldowi Janiszewskiemu, Agnieszce Jańczuk, Marcinowi Łolik, Annie Rutkowskiej-Brdulak, oraz Przemysławowi Szymańskiemu za pomoc przy opracowaniu tematu. Bez ich wiedzy i uwag niniejsze opracowanie nie byłoby możliwe.

## Spis Treści

1. Wstęp.....	4
2. Co to jest publiczne wysłuchanie.....	5
3. Podstawy prawne dla publicznego wysłuchania na gruncie polskim.....	7
3.1 Konstytucja.....	7
3.2 Ustawa o dostępie do informacji publicznej.....	7
3.3 Publiczne wysłuchanie a tzw. dialog społeczny.....	8
4. Publiczne wysłuchanie w praktyce.....	9
4.1 Ogłoszenie publicznego wysłuchania.....	9
4.2 Przebieg publicznego wysłuchania.....	10
4.2.1 Jawność.....	10
4.2.2 Sprawny i sprawiedliwy przebieg.....	10
4.2.3 Informacje o osobie świadka.....	12
4.2.4 Rola podmiotów zbiorowych.....	12
4.2.5 Przesłuchanie przez komisję.....	13
4.2.6 Protokół z wysłuchania.....	13
4.2.7 Sformułowanie wniosków z publicznego wysłuchania.....	14
5. Korzyści z wprowadzenia publicznego wysłuchania.....	14
5.1 Upublicznienie tworzenia prawa.....	15
5.2 Zaangażowanie obywateli.....	15
5.3 Usystematyzowanie debaty publicznej.....	16
5.4 Utrudnienie manipulacji.....	16
5.5 Ucywilizowanie lobbingu.....	17
5.6 Demokratyzacja dostępu do Sejmu.....	19
5.7 Uzasadnienie kontrowersyjnych ustaw.....	20
5.8 Projekty ustaw dotyczące skomplikowanych zagadnień.....	21
6. Geneza publicznego wysłuchania w USA.....	21
7. Publiczne wysłuchanie w UE.....	23
7.1 Włochy.....	25
7.2 Niemcy.....	27
8. Zakończenie.....	27

## 1. Wstęp

Od początku III Rzeczypospolitej krytykowana jest jakość tworzonego w niej prawa. Z upływem czasu krytyka ta zamiast słabnąć, nasila się. Jakość prawa krytykowana jest z dwóch pozycji. Pierwszej, spotykanej w każdej demokracji, oraz drugiej uznającej panujący w Polsce model demokracji za ułomny.

Pewien poziom krytyki prawa jest naturalny dla demokracji. Prawo jest kompromisem pomiędzy rozbieżnymi interesami obywateli, dlatego zawsze znajdują się obywatele, których rzeczywisty lub postrzegany interes będzie w pewnym stopniu poszkodowany. Będą oni istniejące lub proponowane prawo krytykować. Taki dyskurs jest istotą demokracji, bez niego nie może ona istnieć.

Jednakże poważniejsze i liczniejsze zarzuty wobec jakości prawa mają swe źródło w braku demokratycznej kontroli nad procesem jego stanowienia. W sposób niejawni uwzględnia się w treści aktów prawnych interesy różnych grup nacisku, oraz tworzy się je nie zbadawszy uprzednio ich konsekwencji. Taki sposób uchwalania

prawa jest możliwy ponieważ obywatele nie są w stanie sprawować nadzoru nad działalnością posłów ze względu na nieprzejrzystość procesu stanowienia prawa, oraz brak publicznej weryfikacji tworzonych praw. Zjawisko to pozwala niektórym posłom przemycać do prawa poza osądem społecznym interesy różnych grup (np. sławne „lub czasopisma”, „oraz inne rośliny”), oraz uchylać się od przewidywania skutków swoich decyzji (np. ustawa o świadczeniach rodzinnych, która spowodowała falę rozwodów osób, które chciały nadal korzystać z opieki społecznej).

Wielu krytyków<sup>1</sup> upatruje przyczyny takiego stanu rzeczy w niskiej wiedzy i uczciwości posłów. Jest to jedynie część przyczyn. W odróżnieniu od tych krytyków twierdzimy, że najważniejszym źródłem niskiej jakości prawa tworzonego w III RP jest deficyt demokracji, który wyraża się w oderwaniu systemu podejmowania decyzji od obywateli. Proces legislacyjny jest ograniczony do

<sup>1</sup> Konferencja naukowa *Legislacja w praktyce*, zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 21 lutego 2002 r.

posłów, zaś zamknięty dla obywateli, oraz ich stowarzyszeń i organizacji pozarządowych.

Dobre prawo to takie, które wyważa sprzeczne interesy obywateli w celu maksymalizowania dobra wspólnego. By prawo takie powstało i za takie zostało uznane, zarówno obywatele jak i ich przedstawiciele w Sejmie muszą posiadać pełny obraz i zrozumienie interesów współobywateli oraz zachodzących pomiędzy nimi sprzeczności. Osiągnięcie tego celu wymaga oparcia decyzji prawodawczych na wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy<sup>2</sup>.

W demokracji jedynym skutecznym mechanizmem odzwierciedlenia wiedzy, przekonań i interesów obywateli w prawie jest upublicznienie procesu jego tworzenia. Upublicznienie oznacza zarówno możliwość poznania, jak i aktywnego wpływania na stanowione prawo. W warunkach demokracji pośredniej upublicznienie tworzenia prawa można osiągnąć poprzez wprowadzenie do ładu parlamentarnego procedury publicznego wysłuchania.

---

2 S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 122.

Ograniczenie dyskusji nad ustawami do posłów, zaproszonych przez nich ekspertów, oraz tolerowanych lobbystów ogranicza proces prawotwórczy do zorganizowanych grup nacisku. Ergo ogranicza zakres demokracji. Konieczne jest publiczne przedstawienie interesów i wiedzy różnych obywateli oraz ich grup. Pozwoli to posłom i obywatelom zrozumieć istotę problemu, oraz zrozumieć czyje i jakie interesy legły u podstawy kompromisu, który ograniczył jednostkowe korzyści poszczególnych obywateli.

## 2. Co to jest publiczne wysłuchanie

Publiczne wysłuchanie to dopuszczenie w uporządkowany sposób do głosu podczas tworzenia prawa wszystkich, którzy będą dotknięci proponowanym prawem. Wstęp na publiczne wysłuchanie powinien mieć każdy, kto uprawdopodobni swój interes i wniesie nową wiedzę. Ze względów praktycznych oraz ustrojowych preferowane są podmioty zbiorowe będące w stanie wnieść do wiedzy posłów i obywateli wartościowe i porządnie opracowane informacje, a więc środowiska eksperckie, stowarzyszenia obywateli, grupy

producenckie, lobbies itd,. Względny praktyczny to konieczność ograniczenia trwania prac legislacyjnych do rozsądnego okresu. A względny ustrojowy to zachęcenie obywateli do łączenia sił w trosce o należyte reprezentowanie ich poglądów i interesów.

Publiczne wysłuchanie jest skuteczne, ponieważ daje obywatelom w uporządkowany sposób dostęp do politycznego procesu decyzyjnego, kosztem tzw. "załatwiaczy" działających na obrzeżach Sejmu. W rezultacie publicznego przedstawienia poglądów, opinii i sprzecznych interesów wraz z merytorycznymi racjami obu stron parlamentarzyści i społeczeństwo mogą podejmować lepsze decyzje na temat proponowanych ustaw.

Geneza publicznego wysłuchania sięga starożytności. Rozwinięta w greckich państwach-miastach demokracja bezpośrednia polegała w szczególności na tym, że każdy z wolnych obywateli państwa zebranych na zgromadzeniu ludowym mógł swobodnie zabierać głos we wszystkich sprawach państwowych. We współczesnej

demokracji przedstawicielskiej publiczne wysłuchanie pozwala obywatelom zebrać wiedzę konieczną do skutecznego rozeznania spraw wspólnych i ich nadzorowania.

Racjonalne ukształtowanie procesu legislacyjnego może uchronić polskiego prawodawcę przed wieloma błędami. Postulat racjonalności wymaga, by prawa były uchwalane w otwarty i zrozumiały sposób. W tym celu należy zagwarantować zorganizowanym grupom interesu oraz indywidualnym obywatelom możliwość publicznego przedstawienia uwag i wniosków do proponowanych ustaw. Przed dyskusją na forum parlamentu każdy projekt ważnej i kontrowersyjnej ustawy powinien być poddany publicznej dyskusji. Publiczne wysłuchanie polega na umożliwieniu podmiotom reprezentującym różne stanowiska krótkiej wypowiedzi, a następnie złożenia pisemnego stanowiska w tym przedmiocie. Projekt ustawy, stenogramy z publicznej dyskusji oraz informacje złożone przez osoby, które uczestniczyły w wysłuchaniu muszą być udostępnione obywatelom za pośrednictwem internetu.

### **3. Podstawy prawne dla publicznego wysłuchania na gruncie polskim**

#### **3.1 Konstytucja**

Propozycja wprowadzenia do regulaminu Sejmu instytucji publicznego wysłuchania ma swoje oparcie w Konstytucji. Konstytucja III RP gwarantuje obywatelom wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów:

„Art. 61

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...)

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu.”

Obecny praktyka sejmowa jest sprzeczna z duchem Konstytucji. Zwykły obywatel z przysłowiowej ulicy, który nie posiada zaproszenia posła nie wejdzie na galerię dla publiczności podczas posiedzenia plenarnego

Sejmu. Tym bardziej nie należy się dziwić, że na posiedzeniach komisji również nie ma obywateli, którzy mogliby swoją wypowiedzią zwiększyć wiedzę posłów i współobywateli.

#### **3.2 Ustawa o dostępie do informacji publicznej**

Na prawo obywateli do uczestnictwa w posiedzeniach komisji sejmowych wskazuje również ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup>. Ustawa ta gwarantuje dostęp do informacji na temat zamierzonych działań władzy ustawodawczej:

„Art. 6

1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
  - a) Zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
  - b) Projektowaniu aktów normatywnych”

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).

Rodzi to pytanie jak obywatele mogą rzeczywiście poznać zamierzone działania władzy ustawodawczej, jeżeli nie prowadzi ona sensownej debaty publicznej, w usystematyzowany sposób, i kończącej się zwięzłymi wnioskami. Dotychczasowa praktyka polegająca na tym, że obywatele najczęściej dowiadują się o ustawie z gazet w dniu głosowania na forum Sejmu wydaje się być sprzeczna z założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

### **3.3 Publiczne wysłuchanie a tzw. dialog społeczny**

W polskim prawie obecna jest<sup>4</sup> zasada dialogu społecznego. Jednak rozwiązanie to oparte jest o myślenie w kategorii państwa korporacyjnego i nie przystaje do współczesnej demokracji.

Publiczne wysłuchanie jest bardziej otwarte na różnorodność opinii, doświadczenia i wiedzy, ponieważ zakłada możliwość udziału w życiu publicznym każdego obywatela, a nie tylko osób

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080).

reprezentowanych przez zorganizowane korporacje zawodowe. Do publicznego wysłuchania zgłaszają się sami zainteresowani, a ich wypowiedzi i ekspertyzy stają się częścią protokołu. Tymczasem udział w konsultacjach społecznych uzależniony jest od zaproszenia danej organizacji przez władze państwowe, a debata nie jest dokumentowana według publicznych i przejrzystych kryteriów.

Swoisty przykład ułomności tzw. dialogu społecznego stanowi komisja trójstronna. Jest to główne forum realizacji dialogu społecznego, które decyduje o kształcie rynku pracy. Próżno by jednak szukać wśród jej członków studentów, oraz bezrobotnych absolwentów. W korporacyjnym modelu tzw. dialogu społecznego grupy, które są najżywotniej zainteresowane przyszłym kształtem rynku pracy zostały z definicji wyłączone z tej dyskusji. W takiej sytuacji nie może dziwić, że kodeks pracy zawiera wiele uregulowań, które chronią istniejące miejsca pracy kosztem absolwentów oraz bezrobotnych pozostających poza rynkiem pracy.



#### 4. Publiczne wysłuchanie w praktyce

Publiczne wysłuchanie nie jest pomysłem teoretycznym, było ono podstawą demokracji bezpośredniej, funkcjonuje na wszystkich poziomach władzy od początku Stanów Zjednoczonych Ameryki, oraz od pewnego czasu coraz częściej jest stosowane w państwach Unii Europejskiej. Poniżej przedstawiamy założenia do zmian w regulaminie Sejmu, które posłużą do opracowania jego nowelizacji, pozwalającej na efektywne wprowadzenie publicznego wysłuchania do naszego porządku prawnego. Zaznaczamy, że poniższe tezy stanowią założenia funkcjonalne, a nie projekt zmian w regulaminie Sejmu.

##### 4.1 Ogłoszenie publicznego wysłuchania

Ogłoszenie publicznego wysłuchania powinno być możliwością, a nie obowiązkiem Sejmu. Sejm w każdym momencie może aktywnie pracować nad kilkudziesięcioma ustawami. Większość z tych ustaw nie będą ani tak skomplikowane, ani tak kontrowersyjne, aby poddać je procedurze publicznych wysłuchań.

Fakultatywność publicznego wysłuchania stworzy sygnał za pomocą którego obywatele dowiedzą się, że w Sejmie omawiana jest szczególnie ważna ustawa.

**1. Publiczne wysłuchanie może być przeprowadzane w przypadku szczególnie ważnych lub kontrowersyjnych ustaw.**

Decyzją o tym czy ustawa jest na tyle ważna, aby zasłużyć na publiczne wysłuchanie należy obciążyć przewodniczącego komisji sejmowej. Jest to konieczne, aby istniała jasna odpowiedzialność za ogłoszenie niepotrzebnego publicznego wysłuchania, lub brak wysłuchania w przypadku ważnej ustawy.

**2. O przeprowadzeniu publicznego wysłuchania decyduje przewodniczący komisji.**

Decyzja o ogłoszeniu wysłuchania powinna być podana do publicznej wiadomości w terminie i w sposób umożliwiający zainteresowanym zgłoszenie swojego uczestnictwa i przygotowanie się do publicznego wysłuchania.

**3. Co najmniej dwa tygodnie przed wysłuchaniem do wiadomości**

publicznej podaje się datę, miejsce i temat wysłuchania.

4. Decyzję podaje się do wiadomości publicznej na stronach internetowych Sejmu, w postaci ogłoszenia w dwóch dziennikach ogólnopolskich, oraz w dwóch portalach internetowych, które należą do trzech najczęściej odwiedzanych portali w Polsce.

## 4.2 Przebieg publicznego wysłuchania

### 4.2.1 Jawność

Podstawową zasadą publicznego wysłuchania jest jawność - swobodny wstęp zainteresowanych podmiotów, obecność mediów, udostępnienie protokołów. Procedura publicznego wysłuchania musi być jednak gotowa na konieczność obradowania nad sprawami wymagającymi zachowania ich w tajemnicy, przy czym tajność wysłuchań musi być wyjątkiem, a nie regułą.

5. Publiczne wysłuchania są otwarte dla publiczności, chyba że w głosowaniu imiennym komisja zdecyduje, że publiczny charakter wysłuchania zagraża bezpieczeństwu narodowemu, może doprowadzić do ujawnienia informacji, które wymagają ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem, lub też jest sprzeczny z przepisami prawa.

6. Takim samym głosowaniem, każda komisja, oprócz komisji d/s obrony narodowej i komisji d/s służb specjalnych, może zamknąć przed publicznością następny (jeden) dzień wysłuchań. Zamknięcie przesłuchania

przed publicznością oznacza utajnienie protokołów z przesłuchania na okres 50 lat.

7. Komisje d/s obrony narodowej i służb specjalnych mogą zamknąć przed publicznością nie więcej niż pięć następujących po sobie dni przesłuchań.

### 4.2.2 Sprawny i sprawiedliwy przebieg

Regulamin publicznych wysłuchań musi zapewnić ich sprawny i sprawiedliwy przebieg. W tym celu regulamin określi maksymalny, równy dla wszystkich, czas wypowiedzi, oraz maksymalny czas na zadawanie pytań. Ponadto należy stworzyć możliwość zrezygnowania z wysłuchania świadka, jeżeli przewodniczący komisji uważa, że wypowiedzi danego świadka nie wniosą nowych informacji.

8. Każdy świadek składa przed wysłuchaniem na ręce przewodniczącego w formie pisemnej oświadczenie, nie dłuższe niż 50 stron maszynopisu. Swoją wypowiedź przed komisją ogranicza do streszczenia głównych tez.

9. Przewodniczący komisji decyduje ile trwa wystąpienie świadków przed komisją (nie mniej niż 5 minut i nie więcej niż 15 minut). Każdy występujący otrzymuje równy czas.

W tak pojętym publicznym wysłuchaniu wystąpienie ustne przed komisją jest tylko streszczeniem głównych tez świadka.

Świadkowie zgłaszający się do komisji składają materiały pisemne, które stają się częścią protokołu z posiedzenia komisji i stanowiąc będą rozwinięcie ich tez.

Możliwość zrezygnowania z wysłuchania konkretnego świadka jest potrzebna, ponieważ w pewnym momencie argumenty różnych osób mogą zacząć się powtarzać. Jeżeli przewodniczący komisji uważa, że wypowiedzi danego świadka nie wniosą nowych informacji, może on podjąć decyzję o zrezygnowaniu z jego wysłuchania. Takie rozwiązanie konieczne jest również po to, aby uchronić komisję przed osobami szukającymi sławy i nie wnoszącymi do procesu prawodawczego żadnych racji merytorycznych.

Aby prawo do rezygnacji z wysłuchania danego świadka nie umożliwiała manipulacji, decyzja o rezygnacji z wysłuchania musi być podjęta jawnie, przez jedną osobę (przewodniczący komisji), a materiały pisemne złożone przez niedoszłego świadka muszą stać się częścią protokołu.

**10. Jeżeli na podstawie analizy pisemnego oświadczenia osoby**

**zgłaszającej się do roli świadka przewodniczący komisji uzna, że przesłuchanie świadka nie wniesie nowych informacji, skreśla on daną osobę z listy świadków. Jednocześnie przewodniczący informuje pisemnie o tym osobę, której dotyczy ta decyzja oraz wszystkich członków komisji. Jednakże materiały pisemne złożone przez świadka, o ile są materiałami dotyczącymi przedmiotu publicznego wysłuchania, stają się częścią protokołu z publicznego wysłuchania z adnotacją o dacie decyzji o zrezygnowaniu z przesłuchania danego świadka.**

Sprawny i sprawiedliwy przebieg publicznych wysłuchań zapewni sukces tej instytucji. Jednoosobowa odpowiedzialność przewodniczącego za zwołanie wysłuchania oraz skreślenie świadków z listy świadków, w połączeniu z koniecznością poinformowania o tych decyzjach zainteresowanych (świadków, pozostałych członków komisji), umożliwia wyborcom rozliczenie konkretnego przewodniczącego i jego partii z sukcesów i porażek publicznego wysłuchania. Jest to jedynie odpowiedzialność polityczna. Jednak jak pokazują doświadczenia innych krajów, jest to odpowiedzialność wystarczająca.

Nie należy również obawiać się, że przewodniczący komisji będzie nadużywał

prawa do ogłaszania publicznych wysłuchań w celu zbudowania własnej popularności. Publiczne wysłuchania mają sens polityczny tylko wtedy, jeżeli znajdują się obywatele, którzy wystąpią w roli świadków oraz wtedy, gdy znajdują się obywatele, którzy są zainteresowani przedmiotem publicznych wysłuchań. Publiczne wysłuchanie, które nie znajdzie zainteresowania obywateli, a więc i mediów, nie zaistnieje w debacie publicznej. Przewodniczący komisji, który marnotrawi czas posłów oraz pieniądze podatników poniesie odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami, oraz przed partią, która mianowała go na dane stanowisko.

#### 4.2.3 Informacje o osobie świadka

Dla zrozumienia informacji płynących z publicznego wysłuchania konieczne jest nie tylko pozyskanie wypowiedzi świadka, ale również poznanie, kim on jest, z czego żyje oraz w czyim imieniu występuje przed komisją.

**11. Wraz z pisemnym oświadczeniem świadkowie dostarczają swój życiorys, zeznanie podatkowe, opis umów z instytucjami państwowymi i pomocy finansowej uzyskiwanej od państwa. Ponadto świadkowie stwierdzają czy występują w imieniu swoim, czy**

**innego podmiotu, oraz czy są „za”, lub „przeciw” proponowanej ustawie, lub jej konkretnym fragmentom.**

#### 4.2.4 Rola podmiotów zbiorowych

Ze względów praktycznych oraz ustrojowych preferowane są podmioty zbiorowe będące w stanie wnieść do wiedzy posłów i obywateli nowe i kompleksowo opracowane informacje. Względy praktyczne to przede wszystkim ograniczona ilość czasu, którą rozsądnie można przeznaczyć na tworzenie prawa. A względy ustrojowe to zachęcenie obywateli do łączenia sił w trosce o należyte reprezentowanie ich wartości, poglądów i interesów.

**12. W przypadku zgłoszenia dużej ilości świadków zaleca się przyznać pierwszeństwo przedstawicielom podmiotów zbiorowych (stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne, związki zawodowe), oraz osobom o uznanym autorytecie w danej dziedzinie.**

Jak więc rozstrzygnąć dylemat, czy zaprosić na wysłuchanie jednostkę, czy też przedstawicieli podmiotu zbiorowego? Dylemat ten nie będzie miał miejsca, gdy jakość lub waga przygotowanych informacji przemówi wyraźnie na korzyść wysłuchania bądź podmiotów zbiorowych, bądź jednostek.

Ponieważ zazwyczaj zorganizowane zbiorowości obywateli mają przewagę w zbieraniu, przemyśleniu i opracowaniu informacji, które są konieczne dla uchwalania dobrego prawa, to one będą częściej występowały przed komisjami.

Jednak zdarzą się również takie sytuacje, gdy pojedynczy obywatele ze względu na swoją wiedzę, subiektywny, ale istotny punkt widzenia, lub po prostu odwagę cywilną, będą w stanie oświecić posłów i obywateli w stopniu wyższym niż podmioty zbiorowe.

Dylemat ten pojawia się w całej sile dopiero, gdy informacje, które mogą być przedstawione przez podmioty zbiorowe i jednostki wydają się reprezentować to samo stanowisko i dysponować argumentami o podobnej powadze. W takim wypadku, należy preferować podmioty zbiorowe.

#### 4.2.5 Przesłuchanie przez komisję

Po wystąpieniu świadka każdy członek komisji ma krótki i równy dla wszystkich członków czas na zadanie pytań. Może się okazać, że z góry przewidziany czas nie

wystarczy na wydobycie i zrozumienie wiedzy świadka. W takiej sytuacji powinna istnieć możliwość przedłużenia przesłuchania świadka do z góry określonego czasu.

**13. Członkowi komisji przysługuje pięć minut na przesłuchanie świadka.**

**14. Ponadto w głosowaniu członkowie komisji mogą zezwolić komisji na przedłużenie przesłuchania danego świadka na określony czas, nie dłuższy jednak niż godzinę.**

**15. Każdy członek komisji może zrezygnować z zadania świadkowi pytania i przekazać przysługujący mu czas innemu członkowi komisji.**

#### 4.2.6 Protokół z wysłuchania

Jawność wysłuchań jest konieczna dla ich zaistnienia w świadomości społecznej. Aby zainteresowani obywatele oraz przedstawiciele mediów mogli wyrobić sobie zrozumienie treści wysłuchań, należy niezwłocznie udostępnić pełen protokół z publicznego wysłuchania na stronach internetowych Sejmu.

**16. Protokół z posiedzenia (za wyjątkiem zamkniętych przesłuchań) musi być niezwłocznie dostępny na stronach internetowych Sejmu.**

**17. Materiały pisemne złożone przez świadków stanowią część protokołu.**

#### 4.2.7 Sformułowanie wniosków z publicznego wysłuchania

Nawet najpełniejsza debata publiczna pozostaje bezużyteczna bez poprawnego sformułowania wpływającej z niej wniosków. Obowiązkiem przewodniczącego komisji powinno być zatem zwięzłe przedstawienie dyskusji oraz wpływającej z niej wniosków. Dokument ten powinien stanowić część protokołu z przesłuchań.

Ponieważ poglądy oraz przynależność polityczna może zaważyć na opisie i formułowaniu wniosków, należy poszczególnym członkom komisji umożliwić zwięzłe przedstawienie ich uwag do raportu przewodniczącego.

**18. W terminie nie dłuższym niż siedem dni po zakończeniu publicznego wysłuchania przewodniczący komisji przedstawia komisji oraz udostępnia obywatelom streszczenie wysłuchań oraz wpływające z nich wnioski. Dokument ten nie może być dłuższy niż trzydzieści stron maszynopisu.**

**19. W ciągu kolejnych siedmiu dni każdy członek komisji może na nie więcej niż trzech stronach maszynopisu skomentować raport przewodniczącego. Uwagi członków komisji stają się częścią protokołu.**

**20. Streszczenie przygotowane przez przewodniczącego oraz uwagi członków komisji stanowią raport komisji z publicznego wysłuchania**

#### 5. Korzyści z wprowadzenia publicznego wysłuchania

„Z coraz większą częstotliwością przytaczane w prasie skandale dotyczące wątpliwej jakości i „podejrzanych” celów przygotowywanych przez rząd i uchwalanych przez Parlament aktów prawnych (bądź ich poszczególnych zapisów) są wynikiem nieefektywnych i często niejawnych procedur stanowienia prawa oraz ograniczonego zakresu debaty publicznej dotyczącej projektów regulacji. Brak przejrzystości prowadzi do frustracji różnorodnych grup interesów, których prawo uczestnictwa w procesie legislacyjnym zostało ograniczone. Kampanie medialne dotyczące kolejnych uchyleń w pracy organów wykonawczych i ustawodawczych cieszą się dużym zainteresowaniem społeczeństwa, potęgując jego podejrzenia, co do panujących w kręgach władzy korupcji, chaosu i głębokiej niekompetencji. W rezultacie, naszym zdaniem, brak proceduralnej przejrzystości i ograniczanie otwartej, merytorycznej debaty, szczególnie na etapie

uchwalania ustaw przez Parlament, podważa zaufanie społeczeństwa do demokratycznego charakteru państwa i jego instytucji.”<sup>5</sup>

### **5.1 Upublicznienie tworzenia prawa**

Skuteczność publicznego wysłuchania opiera się na upublicznieniu procesu tworzenia prawa. W każdym społeczeństwie różne grupy społeczne i jednostki mają różne i często sprzeczne interesy. Jednak dobre prawo potrafi wyważyć te sprzeczności z korzyścią dla ogółu obywateli. Publiczne przedstawienie sprzecznych interesów wraz z ich merytorycznym uzasadnieniem pozwala na wyważenie sprzecznych racji oraz zrozumienie i zaakceptowanie dokonanego kompromisu.

W demokracji ostatnią instancję strażników dobrego prawa tworzą nie urzędy, a świadomi obywatele. W praktyce wypełnianie przez obywateli funkcji gwaranta dobrego prawa zależy od ich świadomości, na którą wpływ ma ilość i jakość informacji znajdujących się

w domenie publicznej. Publiczne wysłuchanie jest jednym z niewielu rozwiązań instytucjonalnych, które mogą zwiększyć świadomy udział obywateli w życiu publicznym, a tym samym polepszyć jakość prawa tworzonego w III Rzeczypospolitej.

### **5.2 Zaangażowanie obywateli**

W świetle dzisiejszego regulaminu Sejmu prawo do udziału w posiedzeniach komisji sejmowych ograniczone jest do posłów oraz zaproszonych przez nich ekspertów, których wybór odbywa się wedle bliżej niesprecyzowanych kryteriów.

Właściwe funkcjonowanie systemu demokratycznego uzależnione jest od udziału w życiu publicznym świadomych obywateli. Istnienie publicznych wysłuchań stwarza zachętę do organizowania się obywateli w celu obrony własnych interesów oraz do nauki umiejętności przedstawiania swoich racji. Wprowadzenie tej instytucji sprawi, że każdy, nawet najskromniejszy obywatel, będzie mógł stanąć na forum komisji sejmowej i przedstawić swoje racje.

<sup>5</sup> P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Reforma Procesu Stanowienia Prawa*, Seminarium BRE – CASE, Warszawa, 20 maja 2004 r.

Istnienie takiej możliwości będzie faktyczną zachętą dla obywateli do angażowania się w sprawy publiczne.

### **5.3 Usystematyzowanie debaty publicznej**

Obecnie, nawet w przypadku najważniejszych ustaw, rzeczywista debata publiczna rzadko jest podejmowana. A gdy już ma miejsce, to jest chaotyczna i nie dąży do sformułowania płynących z niej wniosków.

Publiczne wysłuchanie prowadzi do usystematyzowania debaty i jej zapisu. Stwarza zainteresowanym osobom instytucjonalne ramy dla zwięzłego przedstawienia ich argumentów. Udział w publicznym wysłuchaniu sprawia również, że „świadek-lobbysta” przestaje być anonimowy dla opinii publicznej, która w ten sposób dowiadyuje się, jaka grupa interesu jest w danym wypadku reprezentowana.

W trakcie wysłuchania zebrane zostaną: (i) zapis ustnych wystąpień świadków, (ii) zapis pytań członków komisji i odpowiedzi świadka, oraz (iii) materiały pisemne przedstawione przez świadka. Na podstawie

tych materiałów sporządza się raport z wysłuchania, na który składa się: (i) przygotowane przez przewodniczącego streszczenie przeprowadzonego wysłuchania i opis wniosków (do 30 stron), oraz (ii) krótkie (do 3 stron) ustosunkowanie się każdego członka komisji do części raportu sporządzonej przez przewodniczącego. Dokument ten pozwoli jasno i przejrzysto opisać wynik wysłuchania.

### **5.4 Utrudnienie manipulacji**

Wielu polityków gdy myślą „mój interes”, często mówią „my naród”. W przypadku wprowadzenia publicznego wysłuchania taka manipulacja będzie trudniejsza i ryzykowna ze względu na jego publiczny charakter (np. konieczność poinformowania przez ogłoszenia na dwa tygodnie przed datą wysłuchania, publiczną dostępność protokołu z wysłuchań, konieczność pisemnego poinformowania o niedopuszczeniu świadka przed komisję).

Ponieważ świadkowi zgłaszają się sami, a decyzja o wykluczeniu potencjalnych świadków jest podejmowana jednoosobowo przez przewodniczącego i zostaje podana do



wiedzy publicznej, trudno jest manipulować wysłuchaniem, dobierając „odpowiednią” listę świadków poprzez wykluczenie niewygodnych osób. Z uwagi na to, że zarówno opinie zwolenników, jak i przeciwników danego rozwiązania są upubliczniane, trudne jest zaprezentowanie wybranych głosów jako konsensusu obywatelskiego, lub też prezentowanie głosów lobbystów jako konsensusu ekspertów.

### **5.5 Ucywilizowanie lobbingu**

W dzisiejszej Polsce modne są koncepcje walki z lobbystami za pomocą rejestrowania lobbystów w celu odróżnienia ich od neutralnych ekspertów. Projekt ustawy o działalności lobbingowej przygotowany przez rząd, kwalifikuje lobbing jako zjawisko zdecydowanie negatywne, utożsamiane z korupcją lub płatną protekcją. Projekt ten pozwoli posłom wedle tylko im znanych kryteriów określić, kto jest bezstronnym ekspertem, a kto stronnikiem lobbystą.

W jednym z numerów tygodnika „Wprost”<sup>6</sup> poseł Nałęcz stwierdził, że „przede wszystkim trzeba lobbystów zidentyfikować, aby nie stroili się w piórka bezstronnych ekspertów i nie udawali fachowego zaplecza klubów i posłów.” Powstaje jednak pytanie, kto i na podstawie jakich kryteriów odróżni bezstronnych ekspertów, od bezpartyjnych sympatyków, profesorów o określonych sympatiach i lobbystów.

Walka z lobbingiem oparta jest na fałszywych przesłankach. Obywatele mieli, mają i będą mieć sprzeczne interesy. Przedstawianie swoich argumentów osobiście lub za pomocą wynajętych przedstawicieli jest stare jak demokracja. Nawet sam termin lobbing związany jest z historią demokracji. Powstał on w połowie XVII wieku od przedpokoju znajdującego się obok sali obrad angielskiej Izby Gmin. Na salę obrad wejść mogli tylko członkowie Izby. Przedpokój był formalnie ostatnim, a ze względów praktycznych stał się głównym miejscem, gdzie można było

<sup>6</sup> „Wprost”, nr 1098, 14 grudnia 2003.

przestawić swoją sprawę członkom Izby Gmin<sup>7</sup>.

Lobbying nie jest szkodliwy dla demokracji, jest jej częścią. W dyskusjach społecznych w Stanach Zjednoczonych – kraju o najbardziej rozwiniętym i najlepiej zabezpieczonym prawnie systemie lobbyingu – podkreśla się pozytywny wpływ lobbyingu na rządowy proces podejmowania decyzji. Podstawy prawnej działalności lobbyingowej upatruje się w Pierwszej Poprawce do Konstytucji z 1787 roku<sup>8</sup>.

Szkodliwe natomiast są naciski ukryte przed opinią publiczną, konstruowanie instytucji państwa w taki sposób, aby zapewnić jakiejś grupie obywateli przewagę w docieraniu na forum publiczne ze swoimi argumentami, oraz brak mechanizmów, które pozwolą obywatelom nie mającym odpowiednich znajomości oraz dużego majątku dotrzeć do posłów i współobywateli ze swoimi opiniami na równi z obywatelami o znaczniejszych

możliwościach. Z lobbyingiem nie należy walczyć. Należy jedynie wymagać, aby odbywał się w sposób jawny i możliwie dostępny dla wszystkich obywateli. Dzielenie obywateli dopuszczanych do prac legislacyjnych w Sejmie na „obiektywnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów” wymaga istnienia obiektywnych kryteriów na podstawie których części obywateli utrudnimy wpływ na życie publiczne. Nawet gdyby możliwe było wyodrębnienie obiektywnych kryteriów należy pamiętać, że nie wszyscy obywatele mają środki pozwalające na zatrudnienie ekspertów lub zainteresowanie ich swoimi sprawami. Dobrze zorganizowany lobbying, poprzez zderzenie różnych racji, dostarcza decydom oraz obywatelom dodatkowych informacji o podejmowanych decyzjach<sup>9</sup>.

Publiczne wysłuchanie unika manowców dzielenia na „obiektywnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów”. Zmusza natomiast wszystkich świadków do

7 J. Q. Wilson, *American Government*, Heath & Company, 1992, s.228.

8 E. Karpowicz, *Lobbying we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Raport nr 167, listopad 1999, Kancelaria Sejmu: Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 1.

9 E. Karpowicz, *Lobbying we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Raport nr 167, listopad 1999, Kancelaria Sejmu: Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 1.

zadeklarowania swoich tez, poinformowania opinii publicznej o tym, kim są i kogo reprezentują, oraz publicznego przedstawienia swoich argumentów. Nawet jeżeli z powodu lenistwa obywateli na publicznym wysłuchaniu zjawiają się tylko lobbyści różnych interesów, to i tak publiczne przedstawienie sprzecznych interesów przez profesjonalnych lobbystów będzie wysoce pouczające dla posłów i społeczeństwa.

Jakość demokracji zależy od obywateli. Jeżeli obywatele nie będą angażować się w życie swojego kraju, to kraj i poszczególni obywatele na tym ucierpią. Publiczne wysłuchanie stwarza obywatelom możliwość wpływu na posłów. Możliwość, z której obywatele dziś nie mogą skorzystać, bo nie istnieje, a w przyszłości sami zadecydują, czy z niej skorzystają.

## 5.6 Demokratyzacja dostępu do Sejmu

Tworzenia prawa jest procesem politycznym. W demokracji każdy obywatel ma prawo wpływać dostępnymi mu środkami na kształt prawa. Należy dążyć do tego, aby wpływ ten odbywał się w sposób akceptowany przez

współobywateli. W demokracji na akceptację liczyć mogą te rozwiązania, które stworzą najrówniejsze szanse wpływania na prawo, bez względu na osobiste koneksje i majątek. Norma ta zawarta została w Artykule 32 Konstytucji RP, który stwierdza, że wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Każda próba naprawy procesu prawotwórczego, która nie uzna politycznej natury procesu tworzenia prawa jest skazana na bojkot obywateli, którzy będą dążyli do osiągnięcia swych celów wbrew takim ograniczeniom. Niestety większość komentatorów traktuje prawo obywateli do wpływania na proces prawa jako zło konieczne. Za przykład tego stanowiska niech posłuży podsumowanie z konferencji „Legislacja w praktyce”<sup>10</sup>:

„Proces legislacyjny powinien być chroniony przed naciskami o charakterze politycznym, a na jego

<sup>10</sup> Konferencja naukowa *Legislacja w praktyce*, zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 21 lutego 2002 r., s. 172.

realizację, w części dotyczącej treści i formy prawa, podstawowy wpływ powinni uzyskać przede wszystkim prawnicy specjalizowani w tworzeniu aktów prawnych.”

Naszym zdaniem sytuacja jest dokładnie odwrotna. Należy doprowadzić do maksymalizacji różnorodnych nacisków wszystkich zainteresowanych obywateli, ale według reguł sprzyjających otwartej i równej debacie. Wprowadzenie publicznego wysłuchania ma szansę na akceptację ogółu obywateli, ponieważ dąży do wyrównania szans obywateli w uzyskaniu wpływu na proces stanowienia prawa. Dziś w parlamencie swój punkt widzenia najłatwiej przedstawić mogą plutokraci, których stać na korzystanie z usług drogich, acz skutecznych lobbystów. Publiczne wysłuchanie tworzy szansę na zaprezentowanie na forum publicznych opinii i interesów obywateli o mniejszym majątku i skromniejszych znajomościach. Publiczne wysłuchanie wzmacnia Polska demokrację,

ponieważ demokratyzuje dostęp do parlamentu.

### **5.7 Uzasadnienie kontrowersyjnych ustaw**

Pośpiech w pracach Sejmu uzasadnia się często koniecznością uchwalania słusznych, ale niepopularnych decyzji. Rozumowanie takie jest antydemokratyczne. Uchwalanie ustaw w kilka dni jest naganną praktyką, z którą po 15 latach istnienia demokracji należy skończyć.

W demokracji Sejm powinien mieć na uwadze opinie wyborców również wtedy, gdy planuje podjąć decyzję wbrew woli większości. W przypadku decyzji „niepopularnych”, a których przyjęcie jest korzystne, obowiązkiem Parlamentu jest uzasadnienia danej decyzji i przekonanie obywateli o jej celowości. Publiczne wysłuchanie jest znakomitym forum na zaprezentowanie parlamentarzystom oraz wyborcom sprzecznych racji oraz sposobu ich wyważenia w pracach legislacyjnych.

Posłowie, którzy chcą w kilka dni „przepychać” ustawy, które należałoby poddać sprawdzianowi publicznych

wysłuchań zasługują na to, by ponieść polityczne konsekwencje odrzucenia ścieżki publicznego wysłuchania i przystąpienia do ekspresowego uchwalania ustaw.

### **5.8 Projekty ustaw dotyczące skomplikowanych zagadnień**

Pod obrady Sejmu przedkładane są często ustawy dotyczące niezwykle skomplikowanych zagadnień technicznych, gospodarczych i prawnych. Rodzi to pokusę dyskusowania ich wyłącznie w małym gronie ekspertów i wybranych posłów, zamiast poddania ich osądowi ogółu posłów i obywateli.

Im bardziej dana kwestia jest skomplikowana, tym bardziej prawdopodobne, że będzie wymagać wiedzy wykraczającej poza kompetencje jednej osoby lub nawet grupy ekspertów. Odkrycie słabości proponowanych rozwiązań jest o wiele bardziej prawdopodobne w ogniu dyskusji publicznej, niż podczas ustaleń w małym gronie ekspertów.

Ponadto eksperci mogą znać technologię, ale nie koniecznie muszą znać jej wszystkie

potencjalne efekty społeczne i rynkowe. Dlatego nawet zakładając obiektywny (czyli jaki?) dobór ekspertów i ich dobrą wolę w pracach (reprezentowanie interesu ogółu?) możliwe jest pojawienie się licznych błędów.

### **6. Geneza publicznego wysłuchania w USA**

Demokracja amerykańska powstała z konieczności działania w geografii nowego kontynentu oraz liberalnej tradycji brytyjskiej. Publiczne zgromadzenie miejskie oraz powszechne głosowanie w celu uzyskania poparcia ogółu dla podjętych decyzji były wynikiem tych czynników. Zakładając nowe miasteczka z daleka od władzy centralnej koloniści naturalnie skłaniali się ku demokracji bezpośredniej. Małe grupy ludzi w nieznanym i często wrogim otoczeniu, musiały osiągać konsensu, aby zachować zdolność działania. Jest symptomatyczne, że podczas sławnej wyprawy Lewisa i Clarka (1803-1806) z wschodniego do zachodniego wybrzeża Ameryki przy wyborze miejsca na obóz zimowy głosował nawet czarny niewolnik,

który był jednym z 34 uczestników wyprawy<sup>11</sup>.

Dając patenty na zakładanie kolonii amerykańskich król brytyjski zadowolił się władzą na poziomie stanu. Władza na poziomie miast i hrabstw została zorganizowana przez kolonistów. Ponieważ nie otrzymali tej władzy od rządu centralnego, tylko tworzyli ją oddając część swojej jednostkowej niezależności wybranym przez siebie urzędnikom, siłą rzeczy władza tych urzędników musiała być ograniczona<sup>12</sup>.

Ale nawet władza królewskich gubernatorów i sędziów była ograniczona groźbą wstrzymania ich pensji przez demokratyczne ciała ustawodawcze. Próba osłabienia demokracji poprzez wprowadzenie ustawy o opłatach stemplowych, które miały stworzyć fundusz na opłacenia urzędników królewskich z królewskiego skarbcza stała się jedną z bezpośrednich przyczyn wybuchu rewolucji<sup>13</sup>.

11 The Economist, 15 maja 2004.

12 A. De Tocqueville, *Democracy in America*, Signet Classic, 2001, s. 44-46, oraz s. 58-59.

13 V. L. Parrington, *Główne nurty myśli amerykańskiej. 1620-1800*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1968, s. 280.

Tworzenie kasty urzędników materialnie niezależnych od obywateli było sprzeczne z najżywotniejszymi dążeniami Amerykanów. Amerykańscy rewolucjoniści wychowani w wolnym kraju i powołując się na Locke'a w swej propagandzie twierdzili, że obywatel posiada prawa naturalne, których nie może pozbawić go żadna władza państwowa. Do tych praw zaliczyli zasadę samorządu, która głosi, że „rząd uzyskuje swą władzę ze zgody rządzonych”<sup>14</sup>.

Samuel Adams, demokrat amerykański, jako jeden z pierwszych zrozumiał potęgę jawności. Domagał się, by polityka rządu przestała być wyłączną domeną tajnych rad i przeniesiona została do Faneuil Hall, gdzie obywatele Bostonu będą mogli się z nią zaznajomić<sup>15</sup>. Będąc zwolennikiem suwerenności ludu głosił zasadę czystej demokracji opartej o zgromadzenie gminne.

Federaliści, którzy ukształtowali ustrój amerykański byli raczej zwolennikami demokracji przedstawicielskiej (republik

14 Deklaracja Niepodległości z 4 lipca 1776, [www.senate.gov](http://www.senate.gov)

15 V. L. Parrington, *Główne nurty myśli amerykańskiej. 1620-1800*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1968, s. 352

w ich terminologii), a nie demokracji bezpośredniej (demokracji w ich terminologii)<sup>16</sup>. Jednakże pomimo wzmocnienia przez nich władzy centralnej do dziś dzień przetrwał bezpośredni charakter wielu instytucji demokracji amerykańskiej.

Zasięgnięcie opinii przy formułowaniu nowych regulacji przez władze miejskie, lokalne, stanowe czy federalne jest regularną praktyką uświęconą zwyczajem i oczekiwaniami obywateli. Ponadto czternasta poprawka do Konstytucji USA stanowi, iż żadna władza nie może „pozbawiać obywatela życia, wolności, lub własność, bez dochowania zasad prawa”. W praktyce „dochowanie zasad prawa” oznacza, że każda jednostka władzy (stan, hrabstwo, miasto, wydział architektury) podejmująca publiczną decyzję czy to o wydaniu pozwolenia na sprzedaż alkoholu, wydaniu pozwolenia budowlanego, czy budowie nowej drogi musi posiadać spisane, sprawiedliwe i rozsądne procedury publicznego wysłuchania<sup>17</sup>.

16 A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, Mentor, New York, 10<sup>th</sup> edition 1999.

17 C. H. Goodall, *How to Conduct a Public Hearing*, Maine Townsman, <http://www.memun.org/SchoolsProject/html/Resou>

## 7. Publiczne wysłuchanie w UE

Choć publiczne wysłuchanie jest stosowane najdłużej w Stanach Zjednoczonych, to od kilku lat jest coraz częściej spotykane w Europie. Dzieje się tak dlatego, gdyż Unia Europejska dąży do zwiększenia udziału obywateli w życiu politycznym i oficjalnych procesach decyzyjnych.

Traktat o Unii Europejskiej<sup>18</sup> z 1997 r. wymaga w pierwszym artykule, aby decyzje w Unii były podejmowane „w sposób możliwie najbardziej otwarty, oraz w sposób najbliższy do obywatela”:

„Niniejszym Traktatem, Wysokie Strony tworzą pomiędzy sobą UNIĘ EUROPEJSKĄ, dalej zwaną „Unią”.

Niniejszy Traktat stanowi nowy etap w procesie tworzenia coraz bliższej więzi pomiędzy narodami Europy, w której decyzje są podejmowane w sposób możliwie najbardziej otwarty, oraz w sposób możliwie najbliższy do obywatela.

[rces/zoning/PUBHEARING.HTM](http://www.cec.eu.int/press/pr/2002/021224/021224rces/zoning/PUBHEARING.HTM)

18 OJ C 325, 24.12.2002 (tekst jednolity).

Unia zostanie stworzona na podstawie Wspólnot Europejskich, które wzbogacone zostaną o zasady i formy współpracy ustanowione w niniejszym traktacie”.

W odpowiedzi na zarzuty „deficytu demokracji” oraz brak efektywności skomplikowanych struktur polityczno-administracyjnych Komisja Europejska przygotowała białą księgę n/t „European Governance”. Począwszy od białej księgi z roku 2001 (European Governance. A White Paper<sup>19</sup>), Komisja zaleca szersze korzystanie z publicznych wysłuchań przez Parlament Europejski. Również sama Komisja coraz częściej uwzględnia tę zasadę w swoich własnych pracach. Na przykład Zasady Procedowania Komitetu Regionów<sup>20</sup> zawierają przepis bezpośrednio opisujący publiczne wysłuchanie:

„Zasada 49 – Publiczne Wysłuchanie

W konkretnych przypadkach po uzyskaniu zgody Biura komitet

19 COM (2001) 428, 25.7.2001.

20 OJ L 175, 10.5.2004.

może zwołać publiczne wysłuchanie lub zaprosić zewnętrznych ekspertów posiadających wiedzę dotyczącą jednego z punktów porządku.”

Ostatnio rekomendacja Komisji Europejskiej dotycząca zwiększenia udziału obywateli w decyzjach politycznych znalazła odzwierciedlenie w projekcie Konstytucji Europejskiej<sup>21</sup> w artykułach 46 i 46:

Artykuł 45: Zasada demokracji przedstawicielskiej

1. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

Artykuł 46: Zasada demokracji uczestniczącej

1. Instytucje Unii, za pomocą odpowiednich środków, umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim

21 OJ C 169, 18.7.2003.



wypowiadanie i publiczną wymianę Region Emilia-Romagna  
poglądów we wszystkich dziedzinach Procedury administracyjne i prawo dostępu  
działania Unii. do informacji publicznej

2. Instytucje Unii utrzymują otwarty, Art. 15. Publiczne wysłuchania  
przejrzysty i regularny dialog ze 1. W zakresie właściwości zarządu  
stowarzyszeniami przedstawicielskimi (*Giunta regionale*)<sup>24</sup>, jeżeli rozpatrzenie  
i społeczeństwem obywatelskim. interesów prywatnych i publicznych  
zaangażowanych w dane postępowanie jest

3. Komisja prowadzi szerokie konsultacje uzasadnione, właściwy asesor może  
z zainteresowanymi stronami w celu zaproponować prezydentowi regionu  
zapewnienia spójności i przejrzystości przeprowadzenie wysłuchania  
działań Unii. (...) zainteresowanych podmiotów. Terminy  
postępowania nie ulegają zmianie.

### 7.1 Włochy

We Włoszech instytucja publicznego 2. Wysłuchanie odbywa się w formie dyskusji  
wysłuchania (*audizione pubblica*) występuje przeprowadzanej na zgromadzeniu zwołanym  
na poziomie regionalnym<sup>22</sup>. Tryb publicznie. W zgromadzeniu mogą  
postępowania regulowany jest przez uczestniczyć przedstawiciele administracji  
odpowiednie ustawy regionalne (*leggi publicznej, organizacje społeczne,  
regionali*). Poniżej przedstawiamy fragment stowarzyszenia, grupy reprezentujące interes  
ustawy obowiązującej w regionie Emilia- zbiorowy lub indywidualny oraz inni  
Romagna<sup>23</sup>. zainteresowani.

<sup>22</sup> We Włoszech występuje trójstopniowy podział terytorialny: *comune, provincia i regione*.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 6 września 1993 r., nr 32, dotycząca procedury administracyjnej i prawa dostępu do informacji publicznej opublikowana w Biuletynie

Ustaw Regionalnych nr 7 z dnia 9 września 1993 r., dostępna na:

[http://www.ermesagricoltura.it/documenti/ricerca\\_sviluppo/lr\\_32\\_1993.pdf](http://www.ermesagricoltura.it/documenti/ricerca_sviluppo/lr_32_1993.pdf)

<sup>24</sup> *Giunta regionale* jest organem wykonawczym regionu (*regione*).

3. Co najmniej piętnaście dni przed wysłuchaniem zamieszcza się informację o jego zwołaniu poprzez ogłoszenie w Biuletynie Urzędowym Regionu.

4. Właściwy asesor określa w formie dekretu podmioty dopuszczone do uczestnictwa w wysłuchaniu. Odrzucenie wniosku o dopuszczenie do uczestnictwa z powodu braku interesu podaje się do wiadomości wraz z uzasadnieniem.

5. Piętnaście dni przed wysłuchaniem aktu postępowania, którego dotyczy wysłuchanie składa się w miejscu wskazanym w ogłoszeniu.

6. Podmioty zainteresowane mogą składać dokumenty i zgłaszać uwagi w trakcie wysłuchania.

7. Przeprowadzenie wysłuchania oraz jego wyniki dokumentuje się w formie protokołu redagowanego przez osobę odpowiedzialną za jego przebieg. Zarządzenie podsumowujące wysłuchanie oznacza zakończenie procedury.

Potrzebę wprowadzenia instytucji publicznego wysłuchania na poziomie

krajowym dostrzega się we Włoszech również w związku ze zjawiskiem lobbingu.

Oficjalnie w przedmiocie publicznego wysłuchania wypowiedziała się tylko Forza Italia - partia premiera Włoch, Silvio Berlusconi. Forza Italia uważa, że lobbuing, powinien stać się przedmiotem regulacji, gdyż pozostawiony bez kontroli wpływa negatywnie na stan państwa. Proponowane rozwiązanie przewiduje:

- Wprowadzenie w parlamencie obligatoryjnego publicznego wysłuchania przed uchwaleniem ustawy. W wysłuchaniu brać będą udział następujące podmioty: przedsiębiorcy, związki zawodowe, stowarzyszenia oraz podmioty bezpośrednio zainteresowane przedmiotem proponowanej ustawy;
- Rejestrację i publikację protokołu z wysłuchania w biuletynie Rady Narodowej ds. Gospodarki i Pracy (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*)<sup>25</sup>. Powierzenie tego

<sup>25</sup> Rada jest organem o charakterze konstytucyjnym, spełniającym funkcje konsultacyjne w zakresie spraw dotyczących gospodarki i pracy. Ponadto

zadania Radzie spotkało się z krytyką ze strony zainteresowanych podmiotów. Rozwiązanie przez nie proponowane to umieszczenie protokołów na stronie internetowej włoskiego Parlamentu;

- Wprowadzenie zasad przejrzystości w odniesieniu do podmiotów uczestniczących w publicznym wysłuchaniu poprzez instytucję rejestrów. Funkcją rejestrów byłoby ułatwienie dostępu do informacji na temat interesów, które legitymizują dany podmiot do udziału w publicznym wysłuchaniu.

## 7.2 Niemcy

W Niemczech (na poziomie całego kraju) prace w komisjach - wyglądają dokładnie tak jak przewidział to polski ustawodawca. Jednak w niektórych landtagach istnieje instytucja *öffentliches Hearing*, czyli publiczne wysłuchanie. W landtagu Badenii-Wirtembergii zasady posiedzenia komisji są

---

Radzie przysługuje inicjatywa ustawodawcza oraz prawo do uczestnictwa w pracach legislacyjnych. Organ ten prowadzi również badania nad sprawami wchodzącymi w zakres jego kompetencji.

niejawne, jednakże mogą się one odbyć publicznie i może wziąć w nim udział, a także przedstawić swoje poglądy osoba, której dotyczy projekt, nad którym pracuje komisja, oraz przedstawiciel grupy zainteresowanej danym projektem (lobbyści). W bawarskim Landtagu prace komisji są natomiast jawne i dostępne dla publiczności.

## 8. Zakończenie

Propozycja wprowadzenia publicznego wysłuchania do polskiego porządku prawnego jest propozycją ze wszech miar pożądaną. Publiczne wysłuchanie zakłada pogłębienie demokracji i oparte jest o sprawdzone wzorce zagraniczne.

Dobre rozwiązania należy zaadaptować do warunków krajowych. Tak zrobili twórcy pierwszej europejskiej konstytucji – Konstytucji III Maja. Tak należy zrobić również z instytucją publicznego wysłuchania. Pragniemy ponadto zauważyć, że instytucja publicznego wysłuchania jest coraz bardziej popularna w samej Unii Europejskiej.

Zgodnie z zasadą, że środki zastosowane do obrony muszą być proporcjonalne do zagrożenia, uważamy, że procedurę publicznego wysłuchania należy stosować tylko do najważniejszych propozycji ustawowych. Decyzja czy skorzystać z tego narzędzia zależy będzie od rozsądku posłów oraz nadzorujących ich obywateli. W tych przypadkach, w których procedura ta zostanie zastosowana rzeczywiście powstaną koszty i wydłuży się czas pracy nad ustawą. Ale twierdzimy, że koszt złych ustaw, znacznie przewyższa koszt publicznego wysłuchania, które daje szansę na uniknięcie błędów legislacyjnych.



Instytut Sobieskiego jest polskim think tankiem czyli "fabryką idei". Think tank to pozarządowa instytucja będąca pomostem pomiędzy nauką, polityką, światem gospodarki, mediami i obywatelami. Instytut zajmuje się szeroką tematyką polityczno - ekonomiczno - społeczną, prowadzi badania i na ich podstawie proponuje zalecenia dotyczące konkretnych polityk i stymuluje debatę publiczną.

Zespół ekspertów Instytutu składa się z ponad 20 osób z dorobkiem zawodowym lub naukowym: ekonomistów, politologów, prawników, finansistów, inżynierów, biologów, historyków.

Tematyka badawcza obejmuje: Stosunki Międzynarodowe, Obronność, Konstytucja i System Polityczny, Unia Europejska, Finanse Publiczne, Podatki, Polityka Monetarna, Prywatyzacja i Restrukturyzacja Gospodarki, Rynek Pracy, Bezrobocie, Infrastruktura i Transport, Przemoc, Prawo Karne, Rolnictwo, Krajobraz Przestrzenny, Miasto.

Misja Instytutu Sobieskiego brzmi:  
Tworzymy Idee dla Polski.

Podstawowe zasady: Silne Ograniczone Państwo, Wolna Gospodarka, Ład Społeczny.

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27  
00-029 Warszawa  
[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)