



IZBA OBYWATELSKA



PRZEPIS NA NOWĄ DEMOKRACJĘ

Marcin Gerwin

IZBA OBYWATELSKA
PRZEPIS NA NOWĄ DEMOKRACJĘ

Spis treści

1. Wprowadzenie	2
2. Inicjowanie Izby Obywatelskiej	5
3. Przebieg spotkań Izby Obywatelskiej	10
4. Tworzenie projektów ustaw	15

Ilustracja na okładce oraz infografiki: Katarzyna Kozakiewicz

Center for Blue Democracy

bluedemocracy.pl

Maj 2022

1. Wprowadzenie

Pozwól, że oprowadzę cię po nowym parlamencie w Polsce. Są w nim, tak samo jak do tej pory, izba niższa – Sejm, oraz izba wyższa – Senat. Ich rola i zadania pozostały generalnie bez zmian. Sejm jest głównym miejscem, w którym jest stanowione prawo. Z kolei Senat nadal może zgłaszać poprawki do projektów ustaw, przyjmować je w całości bądź odrzucać. Niewiele się tutaj zmieniło. W parlamencie pojawiła się jednak zupełnie nowa rzecz – trzecia izba, jaką jest Izba Obywatelska. Jej skład nie pochodzi z wyborów, lecz jest wyłaniany poprzez losowanie, a wylosowana może do niego zostać każda osoba, która ma prawo udziału w wyborach. Losowanie jest przeprowadzane w taki sposób, aby utworzyć Polskę w pigułce, czyli uwzględnia się przy tym kryteria demograficzne, takie jak płeć, wiek, poziom wykształcenia, województwo i miejsce zamieszkania: miasto dużej wielkości, średniej, małe lub wieś.

Izba Obywatelska działa w praktyce tak samo jak panele obywatelskie, które znane są z polskich miast i innych miejsc na świecie, jednak z pewną istotną różnicą, która została podkreślona w jej nazwie – może stanowić prawo, czyli przyjmować ustawy. Dlatego właśnie jest to „izba”, czyli część parlamentu. Jej skład to 500 osób – więcej niż Sejm, który liczy 460 osób, i również więcej niż Senat, w którym zasiada 100 osób. Decyzje Izby Obywatelskiej są ostateczne w takim sensie, że przyjęte przez nią ustawy nie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm czy też prezydenta. Ustawy przyjęte przez Izbę Obywatelską mogą być natomiast skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, aby sprawdzić ich zgodność z konstytucją.

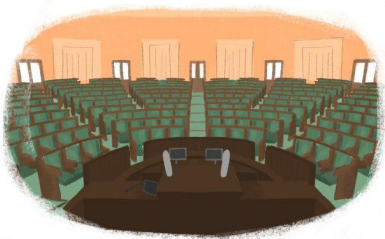
Wprowadzenie Izby Obywatelskiej do parlamentu oznacza w praktyce utworzenie nowego systemu politycznego, który jest systemem mieszanym. Znajdują się w nim zarówno organy pochodzące z wyborów, jak do tej pory, a oprócz nich funkcjonuje także organ wyłaniany poprzez losowanie, co jest elementem charakterystycznym dla demokracji deliberacyjnej.

Te trzy organy – Izba Obywatelska, Sejm i Senat – mogą funkcjonować harmonijnie dzięki odpowiedniemu podziałowi ich zadań w procesie stanowienia prawa oraz powołaniu instytucji towarzyszących Izbie Obywatelskiej, których rolą jest wspieranie jej działania (jest to na przykład biuro legislacyjne, które zatrudnia prawników specjalizujących się w pisaniu projektów ustaw). Innymi słowy potrzebne jest całe środowisko, dzięki któremu demokracja deliberacyjna może kwitnąć.

NOWY PARLAMENT W POLSCE

SEJM

- 460 posłów
- Izba stała
- Posłowie wyłaniani w wyborach powszechnych



SENAT

- 100 senatorów
- Izba stała
- Senatorowie wyłaniani w wyborach powszechnych



IZBA OBYWATELSKA

- 500 członków
- Izba inicjowana do konkretnego tematu
- Członkowie wyłaniani poprzez losowanie



Do tej pory panele obywatelskie na świecie kończyły się przyjmowaniem rekomendacji, które dzięki woli politycznej mogły być wprowadzane w życie, ale mogły także być odrzucane. Natomiast w tym systemie politycznym Izba Obywatelska podejmuje decyzje ostateczne, które są zamieniane na przepisy ustaw i przez tę izbę przyjmowane. W proces tworzenia prawa w ten sposób włączeni są także posłowie, senatorowie, prezydent, przedstawiciele organizacji pozarządowych czy instytucji akademickich, jak również wszyscy obywatele zainteresowani daną kwestią, którzy mogą przesyłać swoje uwagi i propozycje.

Kluczowym elementem tego modelu jest to, że członkowie Izby Obywatelskiej nie opracowują sami projektu ustawy, lecz przekazują to zadanie ekspertom. To jednak ich rolą jest wyznaczenie głównych elementów, które ma zawierać nowy projekt ustawy, jak również wskazanie wartości, na których się on opiera. Dla przykładu Izba Obywatelska, decydując się na większe wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, może podjąć decyzję o nowych zasadach przyznawania dotacji dla rolników czy też certyfikowania żywności oraz podać, jako uzasadnienie, że wartościami, które jej przyświecają, są troska o środowisko oraz o zdrowie obywateli. Są to wytyczne dla prawników, którzy przekładają je na język ustawy.

Tak przygotowany projekt trafia z powrotem do Izby Obywatelskiej, która sprawdza, czy jej wola została prawidłowo ujęta w projekcie ustawy. Następnie jest on przekazywany do Sejmu, gdzie posłowie mogą przygotować do niego propozycje poprawek. Projekt prezentowany jest także publicznie, więc każdy może przesłać do Izby Obywatelskiej propozycje poprawek. Ta procedura została opisana bardziej szczegółowo poniżej, niemniej jednak już teraz warto zaznaczyć, że w kolejnym kroku propozycje poprawek mogą zgłosić Senat i prezydent, a dopiero po ich rozpatrzeniu Izba Obywatelska głosuje w sprawie przyjęcia nowej ustawy.

Jest kilka ogólnych zasad, które służą temu, aby ten model demokracji mógł funkcjonować prawidłowo. Jedną z nich jest zasada niezależności Izby Obywatelskiej od dwóch pozostałych izb w parlamencie. Druga to zasada prymatu decyzji Izby Obywatelskiej nad decyzjami Sejmu czy Senatu. W praktyce oznacza to, że o ile Izba Obywatelska może wprowadzać zmiany w ustawach, które uchwalił Sejm, to nie działa to w drugą stronę. Jeśli Izba Obywatelska przyjmie ustawę, to zmiany do niej można wprowadzić tylko poprzez Izbę Obywatelską. Wyjątkiem są sytuacje szczególne, ale wówczas wymagana jest zgoda Senatu Obywatelskiego (to kolejna instytucja wspierająca działanie Izby Obywatelskiej).

I tu pojawia się kolejne założenie – Izba Obywatelska nie jest organem stałym. Nie ma kadencji. Jest stałym mechanizmem, który jest uruchamiany do rozpatrzenia konkretnej sprawy poprzez zebranie przez obywateli odpowiedniej liczby podpisów lub z inicjatywy Senatu Obywatelskiego. Kiedy zatem zostanie zebranych odpowiednio dużo podpisów, przeprowadzane jest losowanie i Izba Obywatelska rozpoczyna działalność. Jednocześnie może działać kilka Izb Obywatelskich, które zajmują się różnymi kwestiami! Każda z nich może funkcjonować nieco ponad pół roku, w szczególnych sytuacjach nawet przez rok, po czym kończy swoją działalność. Stałe instytucje to z kolei: Senat Obywatelski, Biuro Legislacyjne Izby Obywatelskiej, Rada ds. Standardów i Procedur oraz Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej (więcej na ich temat będzie wkrótce).

Do czego nam jako obywatelom jest potrzebna Izba Obywatelska? To bardzo proste – do tego, aby głos i wola społeczeństwa mogły przekładać się bezpośrednio na stanowione prawo. Izba Obywatelska została pomyślana jako mechanizm dodatkowy, zabezpieczający, niemniej jednak mogący także nadawać kierunek rozwojowi państwa i rozstrzygać w najistotniejszych z perspektywy społeczeństwa kwestiach.

No, dobrze, ale jak dokładnie to wszystko działa? O tym właśnie jest ten tekst.

2. Inicjowanie Izby Obywatelskiej

Skoro Izba Obywatelska nie jest wybierana na dłuższą kadencję – czterech lub pięciu lat – jak w praktyce rozpoczyna swoją działalność? Kiedy obywatele stwierdzą, że chcieliby, aby Izba Obywatelska zajęła się daną kwestią, wówczas mają dwie opcje do wyboru: mogą zebrać podpisy pod wnioskiem o uruchomienie jej w danym temacie lub przesłać swoje propozycje do Senatu Obywatelskiego, który również może to zrobić.

Czym jest Senat Obywatelski? W skład Senatu Obywatelskiego wchodzić byli członkowie Izby Obywatelskiej lub byli uczestnicy paneli obywatelskich – chodzi tutaj o to, aby były to osoby, które mają osobiste doświadczenie związane z demokracją deliberacyjną. W związku z tym, że Senat Obywatelski może podejmować wiele istotnych decyzji, powinien być dość duży i liczyć co najmniej 250 osób. Kadencja Senatu Obywatelskiego może trwać półtora roku. Tu również w ramach losowania uwzględnia się kryteria demograficzne, jednak jedynie dwa – płeć i wiek. Są tu tylko dwa kryteria, gdyż z uwagi na niewielką liczbę osób, wśród których przeprowadza się losowanie, idealne odzwierciedlenie większej liczby kryteriów demograficznych mogłoby być bardzo trudne lub czasem po prostu niemożliwe.

Senat Obywatelski zajmuje się wyborem tematów dla Izby Obywatelskiej dwa razy w roku, na wiosnę i jesienią. Za każdym razem może wybrać do dwóch tematów. Wskazanie ich nie jest jednak obowiązkowe – Senat Obywatelski może uznać, że na dany moment nie ma potrzeby uruchamiania Izby Obywatelskiej.

Podstawowym sposobem zainicjowania działania Izby Obywatelskiej jest zaś zebranie podpisów przez obywateli, co może odbywać się zarówno w tradycyjny sposób, czyli na papierowych formularzach, jak również poprzez składanie zweryfikowanych podpisów przez internet. Ile jest ich potrzebne? W Polsce do złożenia w Sejmie projektu ustawy z inicjatywy obywatelskiej wymagane jest zebranie co najmniej 100 tysięcy podpisów, natomiast do wniosku o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum co najmniej 500 tysięcy podpisów. Wydaje się więc, że dobry próg dla zainicjowania Izby Obywatelskiej będzie na poziomie 100–250 tysięcy podpisów.

Zanim jednak te wszystkie podpisy zostaną zebrane i zbierze się Izba Obywatelska, potrzebne jest coś jeszcze – dobre sformułowanie tematu. W teorii można puścić to na żywioł i przyjąć założenie, że Izba Obywatelska będzie zajmowała się każdym tematem, pod którym zostanie zebranych odpowiednio dużo podpisów.

Z doświadczenia jednak wiadomo, że nie każdy temat nadaje się na panel obywatelski, którym w praktyce jest Izba Obywatelska. Przede wszystkim chodzi tu o jego zakres – powinno być możliwe dogłębne omówienie danej kwestii w części edukacyjnej, aby decyzje mogły być podejmowane świadomie i dobrze przemyślane. To z kolei jest związane z czasem, który jest na to wszystko potrzebny, co przekłada się na liczbę spotkań panelu czy też Izby Obywatelskiej. Dla przykładu temat „Jak uratować planetę?” może być z założenia słuszny, jednak jest niezwykle szeroki, obejmuje dziesiątki zagadnień szczegółowych i możliwych rozwiązań, co nie sposób jest omówić w wystarczający sposób w trakcie kilku spotkań edukacyjnych (więcej na temat tego, jak wygląda przebieg spotkań Izby Obywatelskiej, przedstawione jest poniżej).

PRZEBIEG SPOTKAŃ IZBY OBYWATELSKIEJ



Drugą istotną kwestią jest sam sposób sformułowania tematu – powinien być on klarowny (powinno być jasne, czym konkretnie Izba Obywatelska ma się zająć), jak również nie może on wskazywać czy też faworyzować jakiegoś rozwiązania. Przykładowo temat „Co zrobić, aby w całej Polsce stanęły małe elektrownie jądrowe, które będą zasilaly wszystkie nasze domy?” jest precyzyjny, jednocześnie jednak

wskazuje na wybór konkretnego rozwiązania dla wytwarzania energii. Z kolei temat „Czy energetyka jądrowa jest dobra?” został sformułowany w sposób nie do końca jasny, gdyż nie za bardzo wiadomo „dobra” z jakiej perspektywy i w jakim zakresie. Warto byłoby go doprecyzować, zamiast zwoływać Izbę Obywatelską do jego rozstrzygnięcia. Można bowiem zakładać, że gdyby jej członkowie się spotkali, to już na wstępie zapytaliby, a co właściwie wnioskodawca miał na myśli?

Dlaczego jednak nie pójść w inną stronę i nie wydłużyć części edukacyjnej, aby móc omówić wszelkie potrzebne zagadnienia? Dlatego, że gdyby część edukacyjna miała obejmować spotkania przez na przykład 2 lata, to liczba osób, które chciałyby wziąć udział w takim procesie byłaby niższa, niż gdyby to miało trwać jedynie 6 miesięcy. Znaczące wydłużenie czasu przeznaczonych na część edukacyjną oznacza wysoki „próg dostępności”, a przez to obniża się reprezentatywność grupy. Lepiej jest zatem przyjąć założenie, że spotkania osobiste w ramach części edukacyjnej, wiążące się z przyjazdem do Warszawy, będą miały miejsce przez 4-5 weekendów. Do tego będzie możliwe organizowanie dodatkowych spotkań przez internet.

Od samego początku powinno być zatem dla wnioskodawców jasne, jak powinna wyglądać prawidłowo sformułowana propozycja tematu dla Izby Obywatelskiej. Idealnie jest gdy:

- 1) zakres tematu pozwala na przedstawienie go w czasie, który jest przeznaczony na część edukacyjną,
- 2) propozycja została sformułowana w jasny sposób,
- 3) użyto kulturalnego języka, z zachowaniem szacunku,
- 4) do propozycji dołączony jest opis problemu, który jest do rozwiązania,
- 5) sposób sformułowania tematu jest bezstronny, nie ma wskazanego konkretnego rozwiązania.

Generalnie temat powinien dotyczyć kwestii, które są do ujęcia w przepisach ustaw. Może odnosić się zarówno zmiany jednego punktu w istniejącej ustawie, jak i przyjęcia całej, nowej ustawy. Dla rozstrzygnięcia innych kwestii mogą być organizowane „zwykłe” panele obywatelskie. Dla wnioskodawców można opracować oficjalny przewodnik po całym procesie, z opisem wszystkich jego etapów oraz tego, jak się go prawidłowo inicjuje.

Skąd jednak będzie wiadomo, że temat został dobrze sformułowany? Czy ktoś to sprawdza? Tak, tutaj pojawia się kolejna instytucja wspierająca działanie Izby Obywatelskiej, a mianowicie Rada ds. Standardów i Procedur. W jej skład wchodzi

5-7 ekspertów ds. demokracji deliberacyjnej, których wybiera Senat Obywatelski raz na 4 lata.

Do sprawdzenia tematu do rozstrzygnięcia przez Izbę Obywatelską można podejść na kilka sposobów. Najprostszy polega na tym, że pomysłodawca zwraca się do Rady ds. Standardów i Procedur, zanim w ogóle zacznie zbierać podpisy. Członkowie Rady zapoznają się z pomysłem i akceptują go lub odrzucają, podając uzasadnienie, co jest do poprawienia. I o ile ta procedura jest bardzo prosta, to w praktyce może się z nią wiązać kilka wyzwań. Pierwszym jest liczba propozycji, które mogą spływać w przeciągu roku. Jeśli przyjąć założenie, że pomysł do weryfikacji może przesłać każdy, to takich zgłoszeń może być całkiem sporo. Druga rzecz, to że możliwość odrzucenia propozycji tematu przez Radę ds. Standardów i Procedur to w praktyce bardzo duża władza, więc przydałby się tu mechanizm odwoławczy.

Nieco bardziej złożona procedura wygląda zatem następująco: do zgłoszenia propozycji tematu potrzeba 3 osób, które tworzą grupę inicjatywną. Do tego, aby mogła ona przedstawić swój pomysł Radzie ds. Standardów i Procedur, potrzebne jest zebranie 500-1000 podpisów, co ma na celu wykazanie, że istnieje szersze zainteresowanie tą propozycją. Co warto tutaj podkreślić, to że Rada nie sprawdza, czy pomysł się jej podoba czy też nie. Rada nie zatwierdza go od strony merytorycznej, a jedynie sprawdza zgodność propozycji z kryteriami dla tematów dla Izby Obywatelskiej. Odrzucenie tematu może wynikać wyłącznie z niezgodności z jednym z tych kryteriów.

Jeśli propozycja tematu spełnia wszystkie kryteria, Rada ds. Standardów i Procedur po prostu przesyła swoją akceptację i grupa inicjatywna może ruszać ze zbieraniem pełnej liczby wymaganych podpisów. Jeżeli natomiast Rada ma zastrzeżenia, wówczas pierwszym krokiem jest jej spotkanie z członkami grupy inicjatywnej, aby te zastrzeżenia omówić. Zadaniem Rady jest także wskazanie możliwych rozwiązań i sposobów prawidłowego ujęcia tematu. Członkowie grupy inicjatywnej mogą te sugestie przyjąć i zrobić korektę propozycji, co otwiera im drogę do dalszego zbierania podpisów. Co natomiast dzieje się, jeśli się nie zgadzają z sugestiami Rady?

W takiej sytuacji grupa inicjatywna ma możliwość złożenia odwołania do komisji w Senacie Obywatelskim, która zajmuje się weryfikacją propozycji tematów. Wówczas Rada ds. Standardów i Procedur przedstawia komisji swoje zastrzeżenia, a członkowie grupy inicjatywnej swoją perspektywę. Komisja rozstrzyga o zgodności propozycji

z kryteriami i jej decyzja jest ostateczna. Dla ułatwienia, spotkania tej komisji mogą odbywać się przez internet.

Na co warto tutaj jeszcze zwrócić uwagę, to że jeżeli przy układaniu programu części edukacyjnej okaże się, że temat jest bardzo szeroki i wielowątkowy, to o wyborze kwestii szczegółowych może zdecydować sama Izba Obywatelska.

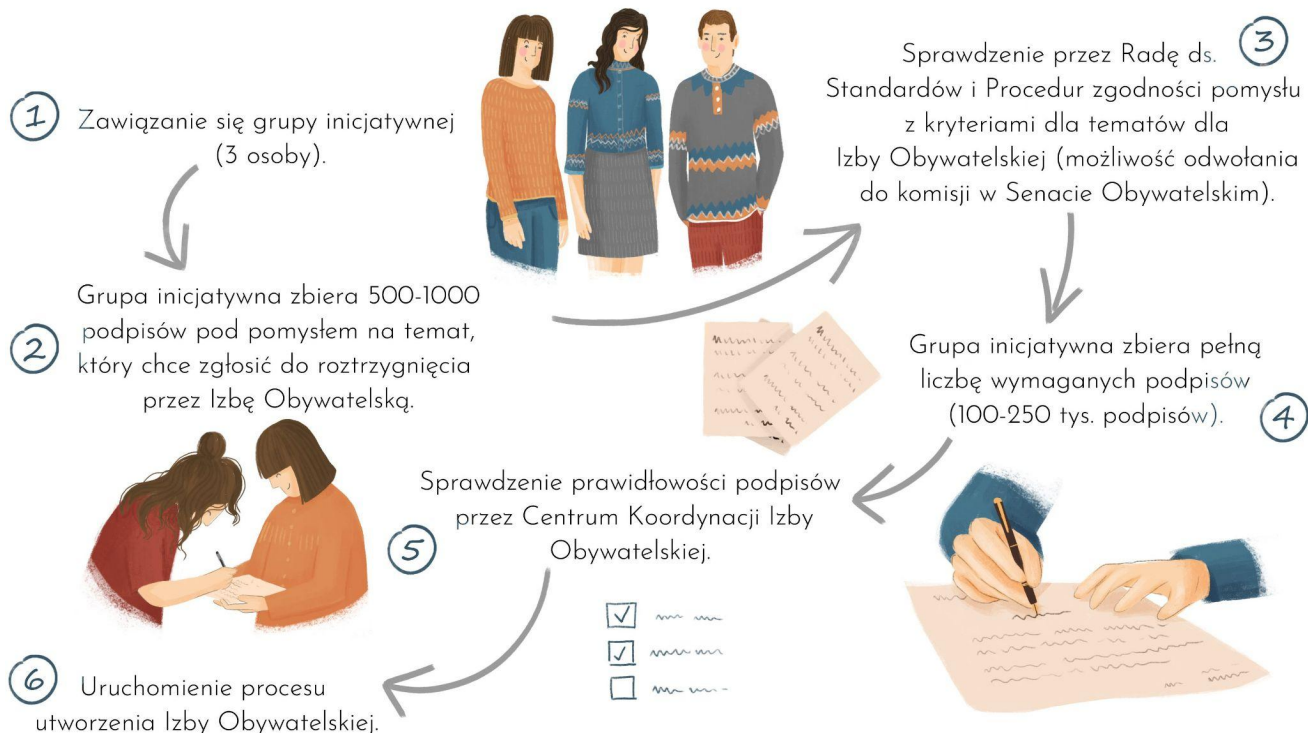
Gdy grupa inicjatywna zbierze wymaganą liczbę podpisów pod propozycją tematu do rozstrzygnięcia przez Izbę Obywatelską, składa wniosek z podpisami w Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej (więcej na jego temat poniżej), gdzie sprawdza się prawidłowość złożonych podpisów. Jeśli podpisów jest wystarczająco dużo, wówczas można przystąpić do zwołania Izby Obywatelskiej. Zostają wówczas rozesłane imienne zaproszenia do na przykład 50 tysięcy losowo wyłonionych, pełnoletnich osób w Polsce, od razu z podziałem na województwa i miasta różnej wielkości oraz wieś, z uwzględnieniem odpowiednich proporcji. W zaproszeniu zawarta jest informacja o datach spotkań, temacie oraz wysokości diety (udział w Izbie Obywatelskiej wiąże się bowiem z dietą za każdą jej sesję, czyli spotkanie, w wysokości kilkuset złotych za każdy dzień). Jeśli spotkania rozpoczynają się w czwartek lub piątek i trwają do końca weekendu, członkom Izby przysługuje zwolnienie z pracy. Koszty transportu oraz noclegu są rzecz jasna również pokrywane. Wszystkim członkom Izby Obywatelskiej przysługuje ponadto immunitet tak samo jak posłom czy senatorom.

Pomimo tego, że u podstaw funkcjonowania paneli obywatelskich leży zasada: „Demokracja jest dla każdego”, dla zapewnienia wiarygodności działania Izby Obywatelskiej mogą zostać wprowadzone pewne ograniczenia odnośnie tego, kto może zostać jej członkiem. Dla przykładu takie wyłączenie powinno dotyczyć posłów i senatorów, gdyż inaczej mielibyśmy do czynienia z łączeniem stanowisk. Ten katalog powinien obejmować także osoby, które w danej sprawie są stroną, czyli na przykład członków organizacji pozarządowej, która zajmuje się tematyką przedstawioną Izbie Obywatelskiej. Nie oznacza to jednak, że osoby, które „podchodzą” pod definicję strony, są wyłączone z całego procesu. Wręcz przeciwnie – są w niego włączone właśnie w charakterze strony, o czym za chwilę.

Udział w Izbie Obywatelskiej jest dobrowolny, więc ostateczne losowanie przeprowadza się jedynie wśród osób, które wyraziły chęć zostania członkami Izby i zarejestrowały się do udziału (przez internet lub przez telefon) po otrzymaniu zaproszenia. Losowane są od razu także osoby pełniące rolę członków rezerwowych (na przykład 5 procent składu). Dzięki temu, jeśli ktoś zrezygnuje, od razu na jego

miejsce jest osoba z grupy rezerwowej, która bierze udział we wszystkich spotkaniach, na dokładnie takich samych zasadach jak członkowie z grupy podstawowej i jest wdrożona w temat.

INICJOWANIE IZBY OBYWATELSKIEJ PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO



3. Przebieg spotkań Izby Obywatelskiej

Sposób organizacji spotkań Izby Obywatelskiej oraz ich przebieg różni się znacząco od sposobu działania Sejmu lub Senatu. W demokracji deliberacyjnej wylosowane osoby są jak ławnicy w sądzie czy też arbitrzy, którzy rozstrzygają o tym, co jest najkorzystniejsze z perspektywy dobra społeczeństwa. Są reprezentacją społeczeństwa poprzez uwzględnienie kilku kryteriów demograficznych czy też społecznych, co zapewnia różnorodność punktów widzenia. Jest to suweren w pigułce, a nie przedstawiciel suwerena. Ta różnica może wydawać się subtelna, niemniej jednak ma ona wpływ na sposób patrzenia na działalność Izby. Członkowie Izby Obywatelskiej nie są związani instrukcjami ani wyborców, ani partii politycznych. W Izbie Obywatelskiej nie istnieje coś takiego jak dyscyplina partyjna. Głosowania końcowe

są tajne, a nie jawne, aby umożliwić bycie całkowicie szczerym przy podejmowaniu decyzji i w zgodzie z sobą.

Pięćset osób to spora grupa. Jest ona celowo większa niż liczba posłów w Sejmie – ma to na celu zapewnienie wiarygodności podejmowanych przez nią decyzji. Czy nie byłoby łatwiej organizować spotkania dla mniejszej grupy, na przykład dla stu osób? Oczywiście, byłoby łatwiej, jednak priorytetem jest tutaj wiarygodność – jest to grupa, której zadaniem jest tworzenie prawa, które będzie obowiązywało w całym państwie i ma fundamentalne znaczenie, aby obywatele mieli zaufanie do podejmowanych przez nią decyzji. Natomiast z doświadczeń z organizowaniem procesów deliberacyjnych na świecie wiadomo, że przeprowadzenie części deliberacyjnej dla dużych grup jest jak najbardziej możliwe. Przykładem jest tutaj formuła World Café, w ramach której uczestnicy rozmawiają w małych grupach przy stolikach, a po pewnym czasie robią zmianę i przechodzą do kolejnego stolika. Taką rozmowę organizowano nawet dla 2 tysięcy osób.

Pierwsze spotkania Izby Obywatelskiej to jednak część szkoleniowa, to zapoznanie się członków z ich rolą w Izbie, z przebiegiem stanowienia przez nią prawa. Może to być zorganizowane w taki sposób, że dla zdobycia umiejętności bycia członkiem Izby przeprowadza się symulowany, uproszczony proces tworzenia założeń do ustawy (w innym temacie niż ten, który będzie potem rozpatrywany), by dzięki temu zdobyć doświadczenie i lepiej zrozumieć rolę członka Izby. Dopiero po tej części rozpoczyna się poznawanie właściwego tematu – część edukacyjna.

Kolejna różnica polega na tym, że Izba Obywatelska nie ma swojego marszałka ani przewodniczącego. Wszystkie jej spotkania są organizowane przez Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej. Jego dyrektor powoływany jest przez Senat Obywatelski na 4-letnią kadencję. Rolą dyrektora Centrum jest zorganizowanie zespołów koordynatorów, którzy będą przygotowywali spotkania Izby oraz zatrudnienie facylitatorów – osób do prowadzenia dyskusji podczas spotkań. Przygotowanie procesu decyzyjnego dla Izby Obywatelskiej wymaga umiejętności i wiedzy, a ponadto trzeba mieć na to czas. Dlatego warto, aby zajęli się tym zatrudnieni specjaliści. Podobnie jest z prowadzeniem spotkań – do tego po prostu potrzebne są umiejętności, a także wiedza odnośnie technik i ćwiczeń, które ułatwiają podejmowanie decyzji. Facylitatorami mogą być rzecz jasna tylko osoby, które są neutralne w danym temacie. Nie jest ich rolą nakierowywanie członków Izby na jakiegokolwiek konkretne rozwiązanie, a wspieranie członków Izby w tym, aby mieli jasność odnośnie tego, czego sami chcą.

INSTYTUCJE WSPIERAJĄCE IZBĘ OBYWATELSKĄ

SENAT OBYWATELSKI

- Może wybrać każdego roku 2 tematy dla Izby Obywatelskiej
- Wybiera dyrektora Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej, członków Rady ds. Standardów i Procedur, dyrektora Biura Legislacyjnego
- Przyjmuje standardy i regulamin działania Izby Obywatelskiej
- Rozstrzyga w kwestiach związanych z poprawnością tematów proponowanych do rozstrzygnięcia przez Izbę Obywatelską
- Wyraża zgodę na wprowadzenie przez Sejm zmian w przepisach przyjętych przez Izbę Obywatelską

BIURO LEGISLACYJNE IZBY OBYWATELSKIEJ

- Opracowuje projekty ustaw
- Wspiera członków Izby Obywatelskiej w przyjmowaniu ustaw zgodnie z zasadami techniki prawodawczej



RADA DS. STANDARDÓW I PROCEDUR

- Sprawdza poprawność tematów, którymi ma zająć się Izba Obywatelska
- Współtworzy projekt regulaminu działania Izby Obywatelskiej oraz propozycję standardów
- Rozstrzyga w przypadku ewentualnych sporów pomiędzy zespołem koordynującym działania Izby Obywatelskiej a zespołem monitorującym



CENTRUM Koordynacji IZBY OBYWATELSKIEJ

- Przygotowuje program oraz organizuje spotkania Izby Obywatelskiej
- Przeprowadza losowanie składu Izby Obywatelskiej
- Wybiera i zatrudnia facylitatorów spotkań
- Współtworzy projekt regulaminu działania Izby Obywatelskiej oraz propozycję standardów
- Prowadzi sekretariat Izby Obywatelskiej



Taka konstrukcja – sposób zorganizowania działania Izby – wymaga mechanizmów kontrolnych dla zapewnienia na przykład tego, że facylitatorzy rzeczywiście nie faworyzują jakiegoś rozwiązania lub że eksperci mają możliwość przedstawienia różnych punktów widzenia. Jest to rozwiązane w taki sposób, że dla każdego tematu, którym zajmuje się Izba Obywatelska, powoływane są dwa zespoły monitorujące. Pierwszy z nich sprawdza zgodność z procedurami i standardami, a drugi prawidłowość ułożenia programu w części edukacyjnej. Ich szczegółowy sposób działania określa Regulamin Izby Obywatelskiej, który zakłada, że w razie wystąpienia sporu pomiędzy zespołem koordynującym a zespołem monitorującym możliwy jest arbitraż. Dla przykładu gdyby kwestia sporna dotyczyła możliwego naruszenia któregoś ze standardów, wówczas arbitrem będzie Rada ds. Standardów i Procedur, która podejmie ostateczną decyzję.

Wróćmy jednak do części edukacyjnej. Skąd bierze się program spotkań i lista ekspertów? Tym zajmuje się zespół koordynujący, który jest wyznaczany przez

dyrektora Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej. Rolą tego zespołu jest zidentyfikowanie ekspertów oraz stron zainteresowanych danym tematem. W roli strony mogą występować ministerstwa, urzędy, instytucje badawcze, organizacje pozarządowe czy też grupy nieformalne, których działalność dotyczy tematu, którym zajmuje się Izba Obywatelska. Strony mają możliwość przedstawienia swojego stanowiska Izbie na piśmie lub osobiście – na zaproszenie Izby. Zespół koordynujący sporządza listę stron, które są zainteresowane prezentacją osobistą, i z tej listy, w obrębie czasu przeznaczanego na wystąpienia stron, członkowie Izby Obywatelskiej wybierają strony na spotkanie poprzez głosowanie. Jeśli któraś ze stron nie będzie miała możliwości osobistego wystąpienia, wówczas swoje propozycje może przedstawić w formie pisemnej lub nagrania wideo.

Z kolei program wystąpień eksperckich układany jest tak, że najpierw w konsultacji z ekspertami tworzona jest lista zagadnień, które powinny zostać omówione (jak program nauczania w szkole, jeśli można użyć takiego porównania) i do nich dobierani są eksperci, którzy będą najlepiej potrafili przedstawić dany temat. Wystąpienia eksperckie są zwykle krótkie – trwają 12–20 minut, aby było to łatwo przyswajalne dla osób, które nie są specjalistami w danej dziedzinie. Rzecz jasna zapewniony jest także czas na zadawanie pytań, których może być wiele. Oprócz spotkań w weekendy możliwe są również spotkania dodatkowe przez internet, aby zapewnić, że została przekazana Izbie możliwie najpełniejsza wiedza, jak również dłuższe nagrania prezentacji eksperckich.

Co istotne, zarówno eksperci, jak i strony mogą przedstawiać nie tylko wiedzę dla dobrego zrozumienia danej kwestii, lecz także propozycje rozwiązań, które członkowie Izby mogą wykorzystać przy tworzeniu założeń do projektu ustawy.

Jeśli chodzi o dbałość o prawidłowy przebieg całego procesu, warto tutaj wspomnieć, że Izba Obywatelska może postanowić o odwołaniu zespołu koordynatorów, jak również o odwołaniu facylitatorów, jeśli nie będzie zadowolona z ich działania. Dyrektor Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej może natomiast zostać odwołany przez Senat Obywatelski. Te mechanizmy zostały pomyślane tak, aby społeczeństwo miało kontrolę nad całym procesem.

Dotyczy to również standardów i szczegółowego regulaminu działania Izby Obywatelskiej. O ile projekt listy standardów przygotowuje Centrum Koordynacji Izby Obywatelskiej wraz z Radą ds. Standardów i Procedur, to przyjmuje go Senat Obywatelski. Z kolei zmiany w regulaminie działania Izby może wprowadzać Centrum

Koordinacji, które opracowuje przebieg całego procesu, jednak za zgodą Rady ds. Standardów i Procedur i z możliwością złożenia odwołania do Senatu Obywatelskiego, który ma tu ostatnie słowo.

Część edukacyjna to rzecz jasna jeszcze nie wszystko – gdy dobiega końca, rozpoczyna się część deliberacyjna, w ramach której wypracowywane są założenia do projektu ustawy. O ile część edukacyjna jest transmitowana na żywo, a nagrania wystąpień eksperckich oraz wszelkie materiały przekazywane Izbie są publikowane na stronie internetowej, to część deliberacyjna jest zamknięta dla mediów i nad jej prawidłowym przebiegiem czuwa zespół monitorujący. Chodzi tutaj o to, aby zapewnić członkom Izby komfort swobodnej i szczerzej dyskusji.

W ramach części deliberacyjnej członkowie Izby omawiają najpierw cele ogólne, które chcieliby osiągnąć, tworzą klarowną wizję tego, co jest w ich ocenie stanem idealnym. Następnie rozważają i omawiają, które rozwiązania szczegółowe pozwolą to uzyskać, a na zakończenie przegłosowują wstępną listę założeń do projektu ustawy. Ta lista publikowana jest w internecie, aby każdy mógł przesłać do niej swoje uwagi, jak również przesyłana do konsultacji z ekspertami i stronami – jest to część zbierania uwag i komentarzy (ang. review phase). Gdy uwagi i sugestie zostaną już rozpatrzone przez Izbę, przeprowadza się głosowanie w sprawie ostatecznego przyjęcia założeń do projektu ustawy.

Głosowanie odbywa się poprzez ocenę każdej propozycji w następującej skali:

- 1) Zdecydowanie się zgadzam,
- 2) Zgadzam się,
- 3) Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia,
- 4) Mam wiele wątpliwości,
- 5) Raczej się nie zgadzam,
- 6) Nie zgadzam się,
- 7) Zdecydowanie się nie zgadzam.

Pierwsze trzy opcje wyrażają poparcie dla propozycji, a pozostałe brak poparcia. Aby wynik głosowania był jak najbardziej precyzyjny, sprawdza się nie tylko procent poparcia (jaki procent osób wybrał opcje 1–3), lecz także jego siłę. Gdyby bowiem zdecydowana większość Izby wskazała odnośnie jakiejś rekomendacji opcję trzecią („Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia”), to owszem, można uznać, że większość się z nią zgadza, lecz to poparcie będzie słabe, gdyż wiążą się z nim wątpliwości czy też zastrzeżenia. Co innego, gdy wszyscy wybierają opcję pierwszą,

czyli „Zdecydowanie się zgadzam” – wtedy sytuacja jest jasna. Dlatego opcje 1-3 otrzymują punkty w następujący sposób:

- 1) Zdecydowanie się zgadzam – 3 punkty,
- 2) Zgadzam się – 2 punkty,
- 3) Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości – 1 punkt.

Wówczas można policzyć średnią arytmetyczną dla tych punktów i jeśli wynosi ona co najmniej 1,75, czyli wątpliwości ma jedynie niewielka część Izby (jeśli wszyscy zagłosują po prostu „Zgadzam się”, to średnia wynosi 2), wówczas można uznać, że poparcie jest wystarczająco silne.

Jaką natomiast większością głosów powinny być podejmowane przez Izbę decyzje? Aby można było jednoznacznie stwierdzić, że dana propozycja cieszy się poparciem członków Izby, powinno być ono na poziomie 70–80 procent. Jest to inne podejście niż w Sejmie i Senacie, gdzie w większości przypadków wystarcza zwykła większość – zaledwie jeden głos „za” więcej niż liczba głosów przeciw wystarcza do podjęcia decyzji. Taki wynik głosowania oznacza jednak silne podziały i jeżeli naszym celem jest harmonijnie funkcjonujące społeczeństwo, wówczas warto, aby ten próg był wyższy. Tu warto podkreślić, że w związku tym, że Izba Obywatelska funkcjonuje w inny sposób niż Sejm czy Senat, to osiągnięcie tak wysokiego poziomu zgody jest o wiele łatwiejsze. Wynika to między innymi z tego, że w Izbie Obywatelskiej nie ma rywalizacji partyjnej i myślenia w kategoriach prowadzenia kampanii wyborczej, co jest zapewniane przez wyłanianie jej składu poprzez losowanie.

O ile metoda głosowania w skali może wydawać się na pierwszy rzut oka nieco skomplikowana, to w praktyce głosowanie w ten sposób jest bardzo łatwe i na dobrą sprawę przyjemne. Przechodzi się bowiem jedną propozycję na karcie do głosowania po drugiej i sprawdza, czy się z nią zgadzamy czy też nie i w jakim stopniu. Metoda ta była wielokrotnie stosowana w ramach paneli obywatelskich i pozwala uzyskać precyzyjne wyniki.

4. Tworzenie projektów ustaw

Izba Obywatelska przyjmuje nie tylko założenia do projektu ustawy, lecz także wskazuje na wartości, jakimi się kierowała, jak również podaje do publicznej wiadomości uzasadnienie dla swojej decyzji. Taki pakiet wytycznych jest przekazywany do Biura

Legislacyjnego Izby Obywatelskiej, gdzie osoby, które specjalizują się w pisaniu regulacji prawnych, przekładają je na projekt ustawy napisany językiem prawniczym. Dyrektor Biura Legislacyjnego jest wybierany przez Senat Obywatelski na 4-letnią kadencję. Jego rolą jest stworzenie i koordynowanie zespołu prawników, którzy będą potrafili sprawnie współpracować z Izbą Obywatelską. Warto bowiem, aby prawnicy byli włączeni w cały proces od samego początku, by przysłuchiwali się sesjom Izby, aby mogli jak najlepiej rozumieć oczekiwania członków Izby odnośnie regulacji prawnych w danym temacie.

Projekt ustawy przygotowany przez Biuro Legislacyjne trafia z powrotem do Izby Obywatelskiej, gdzie jest omawiany i dopracowywany. Jest to jego pierwsze czytanie. W trakcie pisania projektu może się okazać, że są pewne niejasności albo luki i rozstrzygnięcie ich należy do Izby Obywatelskiej. Kiedy już jej członkowie uznają, że wszystko jest gotowe, projekt ustawy jest publikowany na stronie internetowej, aby każda zainteresowana osoba mogła przesłać do niego swoje propozycje i uwagi, jak również przekazywany jest do Sejmu, do wszystkich posłów.

Posłowie mają możliwość zgłaszania tzw. poprawek zespołowych, co oznacza, że pod każdą taką poprawką musi podpisać się co najmniej 15 osób. Taka poprawka podlega przedłożeniu pod głosowanie przez Izbę Obywatelską, która może przyjąć ją większością 70–80 procent głosów. Jeśli wymagana większość głosów nie zostaje osiągnięta, poprawkę uznaje się za odrzuconą. Poprawki zespołowe mogą zgłaszać także obywatele po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów, na przykład kilku tysięcy. Ponadto każdy obywatel i każdy poseł może przesłać swoje propozycje i uwagi indywidualnie, tyle tylko, że nie podlegają one wówczas głosowaniu (ze względu na potencjalnie bardzo dużą ich liczbę). Taką możliwość mają oczywiście również organizacje pozarządowe, urzędy czy ministerstwa. W sytuacji, gdy tych propozycji indywidualnych jest bardzo dużo, Izba Obywatelska może postanowić o powołaniu osoby, które przejrzy je i sporządzi z nich „esencję”, wskazując najistotniejsze kwestie. Oczywiście wszystkie te propozycje są także dostępne w całości dla członków Izby oraz publikowane na stronie internetowej.

Na tym etapie Izba Obywatelska może postanowić także o powołaniu swojego rzecznika. Jest to osoba spoza jej grona, która będzie reprezentowała stanowisko Izby w mediach i wyjaśniała, co stoi za ujętymi w projekcie ustawy rozwiązaniami i czym kierowali się członkowie Izby przyjmując je. Dobrą praktyką jest, by członkowie Izby nie występowali sami w mediach, dopóki ustawa nie zostanie przyjęta, aby nie tworzyć

wrażenia, że perspektywa jednej osoby jest głosem całej Izby. Rolą rzecznika jest natomiast przedstawianie różnych perspektyw, jakie pojawiały się w ramach dyskusji, jak również tego, co zostało przyjęte przez całą Izbę.

Odmienne niż w przypadku Sejmu czy Senatu tożsamość wszystkich członków Izby podlega ochronie, aby zmniejszyć prawdopodobieństwo wywierania na nich nacisku. Ważna jest tu zasada, że z członkami Izby nie rozmawia się bezpośrednio o kwestiach związanych z przedmiotem jej obrad (naruszenie tej zasady może skutkować usunięciem z Izby – decyzję w tej kwestii podejmuje Senat Obywatelski po zasięgnięciu opinii Rady ds. Standardów i Procedur). Wszelkie propozycje i stanowiska w temacie, którym zajmuje się Izba, przesyła się oficjalnym kanałem do zespołu koordynującego, który przekazuje je wszystkim członkom Izby oraz publikuje na stronie internetowej.

Gdy z kolei to członkowie Izby chcą o coś dopytać ekspertów lub przedstawicieli stron, mają również możliwość przesyłania swoich pytań poprzez zespół koordynujący. I odpowiedzi na te pytania są przekazywane wszystkim członkom Izby oraz publikowane. Chodzi tu z jednej strony o zapewnienie transparentności procesu, a z drugiej o to, aby społeczeństwo mogło sprawdzić, na jakiej podstawie Izba Obywatelska podejmowała swoje decyzje – każdy bowiem może przeczytać uwagi od ekspertów czy stanowiska stron.

Kiedy już wszystkie propozycje poprawek i komentarze zostaną zebrane, Izba Obywatelska spotyka się ponownie, aby je rozpatrzyć. Może przy tym konsultować się z wybranymi przez siebie ekspertami. Jest to drugie czytanie projektu ustawy. Jego zaktualizowana wersja (o ile wprowadzono jakieś zmiany) zostaje w następnym kroku przekazana do Senatu oraz do prezydenta RP. Tutaj również senatorowie mają możliwość zgłoszenia poprawek zespołowych, które wymagają poparcia co najmniej 15 osób i podlegają głosowaniu. Specjalnym uprawnieniem prezydenta jest możliwość zgłaszania propozycji poprawek indywidualnych, które podlegają głosowaniu. Kiedy propozycje poprawek na tym etapie zostaną już zebrane, Izba Obywatelska spotyka się ponownie, aby je rozpatrzyć. Jest to trzecie czytanie projektu ustawy i tu również mogą Izbę wspierać zaproszeni przez nią eksperci, przedstawiając swoje stanowisko odnośnie tego, czy warto przyjąć poszczególne propozycje poprawek.

Kiedy Izba Obywatelska rozpatrzy już wszystkie poprawki, projekt ustawy zostaje poddany pod głosowanie. Do przyjęcia go potrzebne jest poparcie na poziomie 70–80 procent. Przyjęta ustawa wchodzi w życie zgodnie z terminem, który jest w niej

wskazany, i staje się obowiązującym prawem. Podpis prezydenta nie jest w tej procedurze potrzebny. Niemniej jednak, tak samo jak w przypadku innych ustaw, możliwe jest skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego dla sprawdzenia zgodności z Konstytucją.

TWORZENIE USTAW PRZEZ IZBĘ OBYWATELSKĄ - CZĘŚĆ LEGISLACYJNA



Aby uniknąć sytuacji, że ustawa przyjęta przez Izbę Obywatelską trafia zaraz potem do Sejmu, który zmienia ją według własnego uznania, przyjmuje się zasadę prymatu ustaw tworzonych przez Izbę Obywatelską. Oznacza to, że zmiany w nich może wprowadzać tylko kolejna Izba Obywatelska, z wyjątkiem sytuacji szczególnych, gdy na przykład potrzebna jest pilnie jakaś poprawka (powiedzmy, że w wyniku klęski żywiołowej). Wówczas Sejm może zwrócić się do Senatu Obywatelskiego z wnioskiem o zgodę na wprowadzenie poprawek. Powinien przy tym wskazać, o jakiego rodzaju poprawki chodzi, aby Senat Obywatelski mógł podjąć w tej sprawie świadomą decyzję. Dzięki temu wszystkiemu mamy silny mechanizm demokratyczny, który sprawia, że władza znajduje się w rękach społeczeństwa.

W tym całym procesie warto uwzględnić jeszcze jedną rzecz – świętowanie. Jeśli ostatnia sesja Izby Obywatelskiej, kiedy odbywa się głosowanie, ma miejsce w formule wyjazdowej, gdy wszyscy się spotykają osobiście, wówczas dobrym pomysłem będzie na przykład ciasto. Chodzi o to, aby demokracja to było coś fajnego. Głównym celem jest oczywiście podejmowanie wysokiej jakości decyzji. Niemniej jednak sposób dochodzenia do nich jest równie ważny. Zdaję sobie sprawę z tego, że obraz zadowolonych ludzi, którzy jedzą ciasto, nie jest czymś, do czego większość z nas jest przyzwyczajona, gdy myśli o parlamencie. Tak jednak może to wyglądać.

Podziękowania

Pomysł na Izbę Obywatelską powstawał w ramach międzynarodowego warsztatu projektowego z udziałem osób z wielu krajów, m.in. Wielkiej Brytanii, Belgii, Estonii, Izraela, Hiszpanii, Niemiec, Holandii, Włoch i Polski. Chciałbym im wszystkim podziękować za inspirację i współpracę, a w szczególności Zuzie Nowak i Evie Mackieviča, z którymi omawialiśmy model podczas spotkań redakcyjnych.