

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.03>

dr hab. Piotr UZIĘBŁO

<https://www.orcid.org/0000-0003-2473-9240>

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański, Gdańsk

e-mail: piotr.uzieblo@ug.edu.pl

Cechy procesu prawodawczego w demokracji partycypacyjnej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie zasad, na których powinien opierać się proces prawotwórczy w demokracji partycypacyjnej. Cechy te pozwolą na ocenę rozwiązań partycypacyjnych występujących w danym państwie. Kluczowe znaczenie ma nie tylko zapewnienie udziału obywateli w różnych etapach procesu legislacyjnego, ale także realne znaczenie poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych. Z tej perspektywy rozwiązania występujące w Polsce muszą być ocenione wyjątkowo nisko. Nie może być wątpliwości, że partycypacyjne tworzenie prawa ma nie tylko zalety, ale również wiąże się z licznymi zagrożeniami, których realność zależy od stopnia dojrzałości społeczeństwa. Nie zmienia to faktu, że właśnie partycypacja może stanowić remedium na kryzys demokracji przedstawicielskiej.

Słowa kluczowe: partycypacja, legislacja, demokracja bezpośrednia, deliberacja, demokracja semibezpośrednia, partycypacyjne tworzenie prawa.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy cech, jakimi powinien charakteryzować się proces prawotwórczy w państwie opartym na założeniach koncepcji demokracji partycypacyjnej. Skoncentrowanie się na tym problemie jest szczególnie istotne z perspektywy kryzysu demokracji przedstawicielskiej, kryzysu, który nie tylko wiąże się z malejącym zainteresowaniem członków zbiorowego podmiotu suwerenności procesami politycznymi, ale także i pojawiającym się w wielu państwach rosnącym poparciem dla różnych nurtów ugrupowań po-

pułistycznych¹. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych, a docelowo zastąpienie czystej zasady przedstawicielstwa rozwiązaniami charakterystycznymi dla koncepcji demokracji partycypacyjnej, ma stanowić remedium na ten kryzys. Co istotne, rozwój partycypacji w dużej mierze jest łatwiejszy do realizacji, dzięki pojawieniu się Internetu i narzędzi, które mogą być zastosowane przy jego wykorzystaniu. Dlatego też, skoro to partycypacyjne tworzenie prawa ma być rozwiązaniem przyszłościowym, konieczne staje się przyjrzenie modelowemu ukształtowaniu tego postępowania. W konsekwencji badania te nie mogą opierać się wyłącznie na wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej czy komparatystycznej, ale też odwoływać się będą do analizy funkcjonalnej i szczątkowo innych metod charakterystycznych dla nauk społecznych.

1. Pojęcie demokracji partycypacyjnej

Aby jednak móc scharakteryzować system tworzenia prawa w demokracji partycypacyjnej, konieczne jest podjęcie próby wyjaśnienia, czym jest właśnie taka demokracja. Ma to kluczowe znaczenie, szczególnie że często pojęcie demokracji partycypacyjnej jest używane zamiennie z pojęciem demokracji bezpośredniej, deliberacyjnej czy także demokracji mieszanej. Nie ma jednak wątpliwości, że demokracja partycypacyjna jest postrzegana niejednolicie. Z perspektywy nauk prawnych najczęściej do demokracji partycypacyjnej podchodzi się jako do rozwiązań prawnych, które zawierają w sobie mechanizmy demokracji bezpośredniej i demokracji semibezpośredniej². Takie rozumienie nie tworzy spójnego systemu ustrojowego, a jedynie pozwala ocenić, czy w ramach takiego systemu występują instrumenty, które dopuszczają taką partycypację. Trudno też z tej perspektywy ocenić, czy rzeczywiście w danym przypadku możemy mówić o występowaniu demokracji partycypacyjnej jako formy ustrojowej, czy raczej jedynie o występowaniu elementów partycypacyjnych w ramach demokracji przedstawicielskiej, która stanowi zasadę ustrojową w zasadzie we wszystkich państwach demokratycznych³.

Dlatego dekodowanie pojęcia demokracji partycypacyjnej wymaga sięgnięcia do literatury politologicznej i socjologicznej. Z uwagi na ramy niniejszego artykułu skupię się jedynie na trzech propozycjach jej pojmowania, które wszakże obrazują to, w jaki sposób taka demokracja jest postrzegana. Pierwszą z nich jest próba ujęcia demokracji partycypacyjnej dokonana przez G. Sartoriego. Dostrzegając niejednoznaczność powyższego pojęcia, wskazuje on, że w założeniu „demokracja partycypacyjna winna odbywać się bez wyborów lub zlikwidować in-

¹ Por. B. Nowotarski, *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 14–16.

² Więcej P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 18.

³ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 331.

stytucje przedstawicielskie; i chociaż «partycypacjonista» pielęgnuje ideał demokracji bezpośredniej, rzadko nawiązuje doń w swojej teorii⁴. Powoduje to jednoznaczne przeciwstawienie demokracji partycypacyjnej założeniom demokracji przedstawicielskiej, opartej przecież na wyborach jako formie wyłaniania reprezentantów zbiorowego podmiotu suwerenności. Nie można nie zauważyć, że G. Sartori widzi dwie możliwości rozwoju demokracji partycypacyjnej. Pierwszy z nich uważa za możliwy jedynie w małych grupach społecznych. Podkreśla, że „takie grupy muszą być zwarte, ponieważ to właśnie umożliwia ich powstanie i przetrwanie, zaś małe, ponieważ mają zapewnić optymalną wielkość przy optymalnym uczestnictwie”⁵. W efekcie jej wprowadzenie we współczesnych państwach, nawet na obecnym poziomie technologicznym, uważa za wątpliwe, jeśli nie niemożliwe.

Konsekwencją tego staje się dostrzeżenie drugiego kierunku. G. Sartori uważa, że może ją stanowić demokracja poprzez referendum, choć nie uznaje jej za formę idealną. Rodzi ona wiele problemów, wśród których wymienia między innymi zasady ustalania treści pytań referendalnych, faktyczne zredukowanie głosu poszczególnego wyborcy do minimum, brak dysponowania dostateczną wiedzą przez głosujących czy wreszcie realne pozbawienia praw mniejszości, które prowadzi do tyranii większości⁶. W efekcie trudno uznać, że demokracja poprzez referendum będzie mogła być uznana za demokrację bezpośrednią, z racji dalekiego ograniczenia możliwości partycypacji w inny sposób niż poprzez głosowanie ludowe⁷. Tym samym stanowi ona jedynie utrudę dla głosujących, których realny wpływ na sprawowaną władzę jest niewielki, a czasami wręcz żaden. Dlatego też G. Sartori uważa, że konsekwencje wprowadzenia takiej formy demokracji mogłyby być katastrofalne dla rozwoju współczesnych państw, prowadząc do ich upadku⁸.

Inną, znacznie bardziej optymistyczną wizję rozwoju partycypacji, prezentuje B.R. Barber, który nazywa ją silną demokracją (*strong democracy*). W jego ocenie taka demokracja

to nie tylko system, w którym ludzie wybierają tych, którzy nimi rządzą, ale system, w którym każdy członek społeczności uczestniczy w rządzeniu. To powoduje nie tylko głosowanie i nadzorowanie przedstawicieli, ale stałe zaangażowanie w sprawy społeczności obywatelskiej na poziomie lokalnym i krajowym⁹.

Tym samym nie ogranicza on partycypacji jedynie do końcowego rozstrzygnięcia podejmowanego przez mieszkańców, lecz zakłada wykorzystanie uczestnictwa

⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Ginberg, Warszawa 1998, s. 147.

⁵ Ibidem, s. 149

⁶ Ibidem, s. 150–151.

⁷ G. Sartori, *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees*, „Government and Opposition” 1975, vol. 10, no. 2, s. 153.

⁸ G. Sartori, *Teoria ...*, s. 347.

⁹ B.R. Barber, *Public Talk and Civic Action: Education for Participation in a Strong Democracy*, „Social Education” October 1989, s. 355.

społecznego w znacznie szerszy sposób. Wyraźnie wskazuje natomiast, że „silna demokracja” ma być po prostu nowoczesną demokracją partycypacyjną, w której szczególną pozycję musi zajmować edukacja społeczna, związana z zapewnieniem mieszkańcom umiejętności definiowania celów wspólnoty, a także nauczaniem korzystania z poszczególnych instrumentów społecznej partycypacji¹⁰. Tylko w takiej sytuacji będzie możliwe świadome podejmowanie rozstrzygnięć za pomocą mechanizmów demokracji uczestniczącej.

B.R. Barber szeroko postrzega możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Wskazuje, że obejmować ono będzie

uczestnictwo w debatach i deliberację w sprawach związanych z polityką, zaangażowanie w formułowanie agendy, działanie na rzecz rozwoju metod wydawania rozstrzygnięć w sprawach publicznych (i odróżnienie ich od swoich osobistych poglądów), głosowanie w referendum, uczestnictwo w lokalnych i regionalnych podmiotach obywatelskich i politycznych (stowarzyszeniach nauki rodzicielskiej, warsztatach planistycznych, radach miejskich, stowarzyszeniach sąsiedzkich i gminnych, panele obywatelskich i sądach obywatelskich), wspieranie i praca dla partii politycznych i grup interesu, a także głosowania w wyborach¹¹.

Wszystkie te możliwości muszą być jednak poparte szerokim procesem edukacyjnym, gdyż tylko on zapewni skuteczne funkcjonowanie całego systemu ustrojowego¹².

Wreszcie kilka słów poświęcić trzeba wizji partycypacji w ramach demokracji deliberacyjnej. Czołowym przedstawicielem tego nurtu jest J.S. Fishkin, który podkreślał, że demokracja deliberacyjna jest wynikiem ewolucji demokracji partycypacyjnej, w której musi dojść do zespolenia dwóch elementów sprawowania władzy – politycznej równości oraz masowego uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych¹³. W przypadku demokracji deliberacyjnej elementów tych musi być więcej. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie możliwości prowadzenia debaty przygotowanej we właściwy sposób. Według J.S. Fishkina wymaga to spełnienia pięciu warunków, takich jak zapewnienie uczestnikom debaty pełnego dostępu do informacji, fundamentalnych dla rozstrzyganego problemu, w taki sposób, aby nie dochodziło do sytuacji występującej w demokracji przedstawicielskiej, w której reprezentanci mają większe zasoby wiedzy niż wyborcy¹⁴. Drugi element stanowi zrównoważone przedstawienie informacji, aby strony takiej debaty miały możliwość reagowania na prezentowane przez siebie argumenty. Trzeci zaś to zróżnicowanie poglądów uczestników debaty, aby ich poglądy odzwierciedlały rozkład wizji całej społeczności. Czwarty element, i chyba

¹⁰ B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 2003, s. 113.

¹¹ B.R. Barber, *Public Talk...*, s. 355.

¹² Zob. B.R. Barber, *Strong Democracy...*, s. 297–298.

¹³ J.S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford 2002, s. 80.

¹⁴ Zob. J.S. Fishkin, R.C. Luskin, R. Jowell, *Deliberative polling and public consultation*, „Parliamentary Affairs” 2000, no. 53, s. 657.

najtrudniejszy do osiągnięcia, wiąże się z odpowiedzialnością uczestników debaty, czyli rzetelnym rozważeniem przez nich prezentowanych przez strony argumentów. Piątą kwestią jest równość merytoryczna, czyli uwzględnianie przez uczestników debaty argumentów, a nie pozycji osób je prezentujących¹⁵.

W ocenie J.S. Fishkina najlepiej postulaty te realizuje sondaż deliberacyjny, którego podstawowym założeniem jest dwukrotna odpowiedź uczestników sondażu, wybranych w oparciu na zasadzie reprezentatywności¹⁶, na zadane pytania, przy czym druga odpowiedź będzie udzielana po uzyskaniu przez uczestników sondażu wyczerpujących informacji, za pomocą przesłanych pełnych i obiektywnych opracowań oraz bezpośredniej dyskusji w małych grupach prowadzonych przez moderatorów i wysłuchania ekspertów. W efekcie zmiana poglądów uczestników sondażu miała pokazywać w pigułce zmiany nastrojów całego społeczeństwa po uzyskaniu wyczerpujących informacji na dany temat. J.S. Fishkin uznał – wspólnie z B. Ackermanem – potrzebę występowania w praktyce ustrojowej dnia deliberacji, odbywającego się na tydzień przed wyborami, podczas którego

wyborcy najpierw w mniejszych – piętnastoosobowych grupach, a później w większych – pięćsetosobowych grupach debatowaliby na kluczowe tematy poruszane podczas kampanii wyborczych. W założeniu taka konstrukcja ma zapewnić wzrost partycypacji społecznej, zwłaszcza u osób niezainteresowanych polityką¹⁷.

2. Udział społeczeństwa w tworzeniu prawa

Bez względu jednak, jak postrzegamy demokrację partycypacyjną, wspólnym jej elementem staje się, z jednej strony, podejmowanie bezpośrednich rozstrzygnięć przez zbiorowy podmiot suwerenności, z drugiej też, wprowadzenie szerokiej debaty publicznej uzupełnionej o rzetelne i zrównoważone przedstawienie informacji na temat problemu, który ma zostać rozstrzygnięty przez społeczeństwo. Dlatego też na zasady procesu prawotwórczego w demokracji partycypacyjnej trzeba spojrzeć właśnie z perspektywy tych dwóch elementów. Pierwszym z fundamentów partycypacyjnego tworzenia prawa jest istnienie mechanizmów prawnych, które pozwolą członkom zbiorowego podmiotu suwerenności na uczestniczenie w różnych etapach procesu prawotwórczego. Oczywiście trudno byłoby wyobrazić sobie stosowanie jakiegokolwiek przymusu nakładanego na jednostki, aby wymusić na nich uczestniczenie w tym postępowaniu¹⁸.

¹⁵ J.S. Fishkin, *When the People Speak...*, s. 34 i nn.

¹⁶ J.S. Fishkin, *Deliberative Polling*, [w:] A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge, M.E. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford 2018, s. 322–323.

¹⁷ Zob. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)*, [w:] S. Janeczek, A. Starościc (red.), *Dydaktyka filozofii. Filozofia społeczna, cz. 2: Problemy i dyskusje*, Lublin 2022, s. 467.

¹⁸ A. Krzewińska, *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, s. 40.

Musi być to pełna dowolność partycypacji, lecz wspomniane narzędzia muszą być uznane za mające realny wpływ na ten proces. Nie ma bowiem nic gorszego niż wprowadzenie narzędzi fasadowych, które z pozoru są istotne, ale w praktyce znaczenie ich jest niewielkie. Można wręcz powiedzieć, że właśnie tak wygląda udział obywateli w ogólnokrajowym procesie prawotwórczym w Polsce, gdzie znaczenie inicjatywy ustawodawczej obywateli jest niewielkie z uwagi na to, że parlament nie jest zainteresowany uchwaleniem ustaw oddolnie inicjowanych, zaś wysłuchanie publiczne nie ma żadnego realnego znaczenia. O referendum, które jest wykorzystywane wyłącznie instrumentalnie, w ogólnie nie warto w tym miejscu wspominać.

Patrząc z perspektywy procesu prawodawczego, pierwszym etapem staje się zaangażowanie jednostek w proces inicjowania tego procesu. Tu wspomnieć można o konsultacjach ludowych, które mogłyby poprzedzać decyzję polityczną podejmowaną przez organ o wszczęciu postępowania prawodawczego, które wyznaczałyby kierunek ingerencji prawodawczej. Z perspektywy polskiej korespondowałoby to z metodologią pracy legislatora określoną w zasadach techniki prawodawczej¹⁹, a ściślej w § 1 ust. 1 pkt. 5, który stanowi, że postępowanie prawodawcze poprzedzone winno być między innymi „zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej”²⁰. Inną możliwością staje się tu instytucja inicjatywy ludowej. Może nią być, stosunkowo rzadko spotykana w państwach demokratycznych, inicjatywa bezpośrednia²¹, która zobowiązuje do przedłożenia projektu pod referendum, ale również i inicjatywa pośrednia, skierowana bezpośrednio do prawodawcy. Ważnym jest jednak, aby zainicjowanie procesu prawodawczego przez wyborców, w tym postępowania ustawodawczego, prowadziło do rzetelnego rozpatrzenia projektu obywatelskiego i jego szczegółowego przedyskutowania. Na pewno realizacji tego celu nie służy praktyka, w której dochodzi – jak często w Polsce – do odrzucenia obywatelskiego projektu ustawy już podczas pierwszego czytania czy też skierowania go do komisji i w zasadzie ustania dalszych prac legislacyjnych²². Można wręcz stwierdzić, że zastosowanie zasady dyskontynuacji wobec projektów obywatelskich po upływie dwóch kolejnych kadencji stało się zasadą w RP, co z pewnością nie służy budowie zaufania obywateli do organów prawodawczych, a często wręcz zniechęca ich do podejmowania dalszych działań zmierzających do zmiany praw w Polsce. W demokracji partycypacyjnej wszelkie negatywne oceny projektów obywatelskich powinny opierać się na szczegółowej ich analizie i jed-

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

²⁰ Ibidem.

²¹ S. Gómez Campos, *Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada*, „Revista de Derecho Electoral” 2010, no. 10, s. 20.

²² Por. M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 281.

noznacznym zaprezentowaniu argumentów przez prawodawcę, które uzasadnią negatywną ocenę takich propozycji.

Z perspektywy partycypacji również same prace legislacyjne muszą zapewniać możliwości aktywności obywatelskiej. Wiąże się to z ukształtowaniem zasad prowadzenia konsultacji ludowych czy też zasięgania opinii podmiotów zainteresowanych regulowaną materią. Trudno oceniać, jaki sposób prowadzenia konsultacji można uznać za optymalny dla funkcjonowania demokracji partycypacyjnej. Istotne jest jedynie to, że konsultacje takie muszą mieć realny charakter, a przedstawione opinie powinny być uwzględnione w pracach legislacyjnych, a przynajmniej prawodawca powinien odnieść się do tych opinii, wskazując na ewentualne powody ich pominięcia²³. Podobnie zresztą powinna wyglądać sytuacja w przypadku wprowadzenia do porządku prawnego wysłuchania publicznego. Warto dodać, że jest to jedyna uregulowana prawnie instytucja partycypacji na tym etapie tworzenia prawa w Polsce. Jednak regulacja wysłuchania publicznego, zarówno w postępowaniu parlamentarnym, jaki i rządowym nie może być uznana za zadowalającą, przede wszystkim z uwagi na jej fakultatywny charakter, zależny wyłącznie od woli organu, jak i praktyczny brak obowiązku odniesienia się do propozycji zgłaszanych w trakcie wysłuchania²⁴.

Wreszcie patrząc na zasadę uczestnictwa obywateli w procesie prawotwórczym, nie można pominąć ich roli na końcowym etapie – etapie uchwalania aktów normatywnych, czemu służyć może przede wszystkim instytucja referendum. W demokracji partycypacyjnej szczególnie znacznie ma zapewnienie takiego sposobu kampanii referendalnej, który zagwarantuje wyważony i kompletny przekaz informacji w toku takiej kampanii. Z tego powodu do minimum powinna zostać ograniczona rola organów władzy publicznej, których przekaz musi zawężyć się do realizacji zadań informacyjnych, wyjaśniających techniczne, a nie merytoryczne zasady głosowania²⁵. W efekcie przekaz merytoryczny najlepiej oprzeć na równym dostępie do prowadzenia kampanii, w tym kampanii w mediach, dla podmiotów opowiadających się „za” oraz „przeciw” proponowanemu rozwiązaniu²⁶, a także na rzetelnych pluralistycznych debatach w ramach mediów, co zapewni faktyczną równość stron.

²³ Por. P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 40.

²⁴ Jedynie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. z 2006 r. nr 30, poz. 207) przewiduje w § 7 ust. 1, że „prowadzący wysłuchanie publiczne lub osoby, o których mowa w § 5 ust. 2 (uczestniczące w przygotowaniu projektu – przyp. P.U.), na bieżąco ustosunkowują się do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego”.

²⁵ Por. A. Rytel-Warzocho, *Zasady prowadzenia kampanii referendalnej przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne zainteresowane podmioty*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 70–71.

²⁶ Takie rozwiązanie przez wiele lat dominowało np. w Szwecji, zob. I. Bokszczanin, *Referendum w Szwecji*, [w:], E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 309.

Nie ma wątpliwości, że z perspektywy procesu prawotwórczego kluczowe znaczenie mają trzy rodzaje głosowań ludowych. Po pierwsze jest to wprowadzenie możliwości uchwalania ustaw referendalnych. Dyskusja na temat zalet i wad takiego rozwiązana jest oczywiście podejmowana²⁷, lecz – co warto podkreślić – takie referenda należą współcześnie do rzadkości. Nawet w tych państwach, które w swoich porządkach prawnych przewidują możliwości bezpośredniego uchwalania ustaw przez zbiorowy podmiot suwerenności (np. Francja, Łotwa, Litwa), ustawy referendalne występują incydentalnie, a czasami nawet nie mamy z nimi w ogóle do czynienia. Drugim narzędziem staje się referendum zatwierdzające, które w praktyce ogranicza się raczej jedynie do zatwierdzania konstytucji uchwalonej przez ciało przedstawicielskie albo zatwierdzania zmian do takiej konstytucji. W efekcie znaczenie prawodawcze tego typu głosowania ludowego również jest minimalne. Wreszcie trzeci instrument, który może się pojawić w ostatniej fazie postępowania prawodawczego stanowi weto ludowe w jego klasycznej postaci. W tym jednak przypadku, poza Szwajcarią, także nie można go uznać za instrument realnej władzy obywateli²⁸.

3. Inkluzywność procesu prawodawczego

Kolejną z zasad prawodawstwa w demokracji partycypacyjnej jest zasada inkluzywności, związana z bezpośrednim zaangażowaniem obywateli (mieszkańców) w większej liczbie etapów postępowania prawodawczego. Można powiedzieć, że taka inkluzywność charakteryzuje metody deliberacji wykorzystywane w ramach demokracji partycypacyjnej²⁹. Co prawda, łatwiej jest stosować deliberację na poziomie lokalnym, lecz w praktyce ustrojowej pojawia się takie korzystanie z takich instrumentów przy tworzeniu prawa krajowego. Najbardziej widoczne staje się wykorzystywanie do tego instytucji panelu obywatelskiego, a więc losowo wyłonionej grupy osób, odwzorowującej kształt całego społeczeństwa. W ramach panelu wypracowuje się społecznie akceptowalną propozycję rozwiązań prawnych. Przykładami zastosowania paneli w procesie prawotwórczym mogą być: dyskusje o kształcie prawa aborcyjnego w Irlandii³⁰ czy też o zmianach w obrębie prawa wyborczego w Holandii³¹.

²⁷ Więcej P. Uziębło, *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1, s. 135–139.

²⁸ Por. M. Łukaszewski, *Weto w ustroju szwajcarskim i liechtensteińskim jako konstytucyjne prawo suwerena*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, vol. 20, no. 1, s. 110.

²⁹ J. Sroka, *Dialog społeczny jako przyczółek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska (red.), *Dialog społeczny i jego konteksty*, Warszawa 2020, s. 151.

³⁰ D.M. Farrell, J. Suiter, K. Cunningham, C. Harris, *When mini-publics and maxi-publics coincide: Ireland’s national debate on abortion*, „Representation” 2023, n. 1, s. 56–57.

³¹ P. Fournier, H. van der Kolk, R.K. Carty, A. Blais, J. Rose, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford 2011, s. 8–9.

Zwolennicy deliberacji czasami posiadają bardziej radykalne poglądy na włączenie obywateli w proces tworzenia prawa, wymagające już bezpośredniego umocowania nowych instytucji w ustawie zasadniczej. Przykładem może być zamiar wprowadzenia parlamentu obywatelskiego jako podmiotu prawodawczego, funkcjonującego równolegle do parlamentu pochodzącego z wyborów. Jak podkreśla M. Gerwin

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 deliberacyjnej³².

W założeniu parlament miałby składać się z dwóch izb. Podstawowe znaczenie miałyby Izba Obywatelska, wyłaniana w drodze losowania, która przyjmowałaby określone ustawy we współpracy z ekspertami, działając na zasadach charakterystycznych dla paneli obywatelskich. Natomiast Senat Obywatelski miałby jedynie podejmować działania inicjujące, wskazując obszary prac konkretnej Izby Obywatelskiej, a także mógłby zgadzać się na dokonanie zmian w ustawach przyjętych przez Izbę przez parlament wyłaniany w drodze wyborów³³.

4. Jawność i transparentność procesu prawotwórczego

Partycypacyjne tworzenie prawa wymaga też transparentności procesu prawodawczego, co warto przeanalizować łącznie z zasadą informowania wyborców o przebiegu postępowania legislacyjnego. Transparentność może być realizowana przede wszystkim wtedy, gdy każdy z etapów postępowania prawotwórczego będzie wiązał się nie tylko z jawnością takich prac, ale także jednoznacznym wyjaśnianiem motywów, którymi kierowały się ciała prawodawcze, proponując i przyjmując ostatecznie określone rozwiązania prawne³⁴. Jest to szczególnie istotne na pozaparlamentarnych etapach tworzenia prawa, w których to często kularowe ustalenia decydują o kształcie tych rozwiązań. W wielu przypadkach wręcz pomysły legislacyjne płyną od podmiotów zewnętrznych, którymi mogą być także grupy interesu czy nawet konkretne podmioty gospodarcze, czy społeczne. Z perspektywy członków zbiorowego podmiotu suwerenności wiedza o tym wszystkim może być ważna głównie dla potrzeby dokonania oceny owego unormowania i zaufania do instytucji demokratycznych³⁵.

³² M. Gerwin, *Izba Obywatelska. Przepis na nową demokrację*, Sopot 2022, s. 2

³³ Ibidem, s. 5.

³⁴ P. Romaniuk, *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „*Studia Iuridica Toruniensis*” 2021, nr 29, s. 59–62.

³⁵ Por. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „*Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*” 2016, vol. 5, nr 1, s. 57.

Jak już wspomniałem, nigdy nie będzie transparentności procesu prawotwórczego, jeśli informacje o jego przebiegu nie będą upubliczniane. Dotyczy to nie tylko upowszechniania informacji za pośrednictwem internetu na stronach podmiotów tworzących prawo oraz przy pomocy oficjalnych publikatorów, ale także i rzetelnej informacji medialnej³⁶. Patrząc na współczesne państwa demokratyczne, można uznać, że sposób przekazu informacji o postępowaniu prawodawczym jest co najmniej poprawny. Dotyczy to szczególnie dokumentowania i upubliczniania parlamentarnej fazy prac ustawodawczych, choć z reguły niewiele gorzej wygląda publikowanie materiałów przez podmioty należące do władzy wykonawczej. Problemem nie jest więc zakres udostępnianych informacji, lecz możliwości dotarcia z takimi informacjami do opinii publicznej. A to już ocenić trzeba znacznie gorzej. Większość społeczeństwa nie jest bowiem zainteresowana wyszukiwaniem owych informacji na stronach internetowych organów władzy publicznej, w szczególności stronach oficjalnych publikatorów³⁷, czego przyczyny mogą być różne i w tym miejscu nie ma potrzeby ich analizowania. Kluczowa jest tu więc rola mediów, przede wszystkim mediów elektronicznych, które muszą zapewnić bezstronny przekaz takich informacji. W praktyce natomiast – z reguły – jedyne informacje, które są rozpowszechniane w stopniu ponadprzeciętnym dotyczą ewentualnych nieprawidłowości w toku procesu prawotwórczego i to nieprawidłowości, które w ocenie danego podmiotu medialnego mogą przyczynić się do osiągnięcia korzyści przez podmioty (polityczne, gospodarcze) w jakiś sposób powiązane z takim podmiotem. Stąd też w obecnej sytuacji szczególne znaczenie pełnią tak zwani dziennikarze społeczni, choć i w tym przypadku trudno uznać ich działania za zawsze obiektywne i służące interesom społecznym³⁸.

5. Odpowiedzialność za kształt norm prawnych

W demokracji partycypacyjnej nie można oderwać procesu tworzenia prawa od odpowiedzialności za takie prawo. Przyznać trzeba, że – poza ewentualną odpowiedzialnością karną, która w dużej mierze jest bardziej potencjalna niż realna – piastuni mandatów w organach prawotwórczych są dalece chronieni przed taką odpowiedzialnością³⁹. Szczególnie wyraźnie można to dostrzec w zakresie ochrony parlamentarzystów, którzy to, w zakresie sprawowania swojego mandatu, objęci są immunitetem materialnym. Jednakże za nierealne można rów-

³⁶ P. Romaniuk, op. cit., s. 59–61.

³⁷ Zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skuteczności działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 256–257.

³⁸ Więcej M. Przybysz-Stawska, *Nowe oblicze mediów czyli dziennikarstwo obywatelskie*, „Transformacje” 2012, nr 1–4, s. 302–304.

³⁹ Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 342.

niez uznać wyegzekwowanie odpowiedzialności za treść przyjmowanych aktów przez głowę państwa czy też członków rządów, choć w przypadku tych ostatnich potencjalnie można mówić o odpowiedzialności politycznej. Natomiast ewentualna odpowiedzialność cywilna takich osób może być uznana jedynie za hipotetyczną⁴⁰. Warto więc zastanowić się, czy problem tego typu odpowiedzialności nie powinien zostać przemodelowany.

Natomiast zdecydowanie lepiej problem odpowiedzialności wygląda z perspektywy naprawienia szkody, jaką w wyniku przyjętego praw poniosła lub może ponieść jednostka. W mojej ocenie w demokracji partycypacyjnej konieczne staje się występowanie *actio popularis*, na wzór rozwiązania węgierskiego, które obowiązywało w tym państwie do czasu reformy konstytucyjnej V. Orbana⁴¹, które dawałoby możliwość – odmiennie niż klasyczna skarga konstytucyjna – eliminowania z porządku prawnego tych norm prawnych, które potencjalnie mogłyby ingerować w konstytucyjne prawa i wolności jednostki jeszcze przed faktycznym wystąpieniem takiego naruszenia. Wymagałoby to daleko idących zmian w porządku konstytucyjnym i redefiniowania pozycji prawnej sądów konstytucyjnych, do których takie *actio popularis* powinny być kierowane.

6. Zalety partycypacyjnego tworzenia prawa

Spojrzenia na partycypacyjne tworzenie prawa wymaga dokonania syntezy potencjalnych zalet i zagrożeń, które z niego płyną. Zaczynając od pozytywnych elementów, które wynikają z partycypacyjnego tworzenia prawa, konieczne jest podkreślenie zwiększonej akceptacji społecznej dla tak przyjmowanych norm prawnych. Uczestniczenie społeczeństwa w procesie prawotwórczym powoduje, że bardziej traktuje ono prawo jako własne, głównie wtedy, gdy zapewnia się obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w tym procesie. Warto podkreślić, że szczególnie jest to widoczne w przypadku wykorzystywania w postępowaniu prawotwórczym metod deliberacyjnych⁴², gdyż uchwalanie aktów normatywnych w referendum może także wzmagać polaryzację społeczną, a co za tym idzie antagonizować obywateli, ograniczając ich wybór do głosowania za lub przeciw, względnie wyboru jednego z przedstawionych wariantów.

Z tym wszystkim wiąże się więc kolejna zaleta partycypacji w postępowaniu normodawczym, szczególnie deliberacyjnym, a więc konieczność wypracowania

⁴⁰ M. Sala-Szczypiński, *Racjonalność pracodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2009, nr 7, s. 35–36.

⁴¹ K. Kelemen, *Access to Constitutional Justice in the new Hungarian Constitutional Framework: Life after the Actio Popularis?*, [w:] *Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, vol. 4)*, A. Geisler, M. Hein, S. Hummel (eds.), Frankfurt/Main 2014, s. 64.

⁴² Zjawisko takie może nastąpić nawet w procesie deliberacji, zob. E. Wesołowska, *Polaryzacja grupowa w warunkach debaty deliberatywnej*, „Civitas et Lex” 2014, nr 2, s. 32.

rozwiązania kompromisowego⁴³, które będzie starało się w możliwie najbardziej pełny sposób odzwierciedlać moralność społeczną. W taki sposób można bowiem doprowadzić do przyjęcia norm prawnych, które są akceptowane przez zdecydowaną większość członków zbiorowego podmiotu suwerenności. I nawet jeśli duża część osób nie będzie w pełni zadowolona z efektu, to odzwierciedlenie w prawie chociaż większości ich poglądów na daną kwestię może dać znacznie silniejsze poczucie zadowolenia z ostatecznego efektu prawodawczego.

Wreszcie, co także jest ściśle powiązane z partycypacją, szerokie zaangażowanie społeczeństwa w proces tworzenia prawa ma również walor edukacyjny, zwiększając nie tylko wiedzę na temat problemu, który jest rozstrzygany, ale generalnie także świadomość prawną i znajomość procedur tworzenia aktów normatywnych. Wszystko to może również pozytywnie wpływać na ewentualną dalszą chęć zaangażowania w działalność publiczną związaną z wykonywaniem władzy publicznej, tak na szczeblu ogólnokrajowym, jak i szczeblu regionalnym lub lokalnym.

7. Zagrożenia partycypacyjnego tworzenia prawa

Tworzenie prawa w demokracji partycypacyjnej nie jest wszakże wolne od niebezpieczeństw związanych z szerszym zaangażowaniem obywateli w ten proces. Znaczącą wadą jest długotrwałość procesu prawodawczego. Przy szerokim uczestnictwie obywateli nie da się uchwalić ustawy czy przyjąć rozporządzenia w kilka godzin, czy kilka dni. W normalnych okolicznościach długotrwałość taka sama w sobie nie jest niebezpieczna, ale już w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających szybkiej reakcji legislacyjnej może to komplikować funkcjonowanie państwa czy też jednostki samorządowej, choć można to rozwiązać, np. poprzez wprowadzenia kategorii prawodawstwa pilnego, które mogłoby być wydawane z pominięciem elementów partycypacyjnych, a jedynie podlegałoby społecznej ocenie *post factum*⁴⁴.

Znacznym zagrożeniem jest natomiast ryzyko populizmu⁴⁵, szczególnie w przypadku tych instrumentów partycypacyjnych, które pomijają elementy deliberacyjne. Działania populistyczne są zdecydowanie bardziej prawdopodobne we współczesnym świecie, czemu sprzyja internet, a także związane z tym wykorzystywanie sztucznej inteligencji w celu wywołania konkretnych zachowań w społeczeństwie. Pozwala to bowiem na dotarcie z przekazem do osób, które mają być rzeczywistym celem działań w ramach marketingu politycznego. Nie

⁴³ Zwraca na to uwagę J. Grygieńć, *Innowacje demokratyczne – między deliberacją i partycypacją obywatelską*, „Sensus Historiae” 2022, nr 1, s. 173.

⁴⁴ Podobne rozwiązanie przewiduje konstytucja Szwajcarii w art. 165.

⁴⁵ Więcej S. Mohrenberg, R.A. Huber, T. Freyburg, *Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy*, „Party Politics” 2021, vol. 27, no. 3, s. 528–539.

można pominąć faktu, że ostatnie lata powodują znaczący wzrost popularności różnego typu politycznych i społecznych ruchów właśnie o profilu populistycznym. Nie w pełni przygotowane rozwiązania prawne, mające na celu zwiększenie udziału społeczeństwa w procesie prawodawczym, byłyby więc doskonałym narzędziem dla zwiększenia rozpoznawalności takich ruchów.

Wreszcie, czego nie można pominąć, partycypacyjne tworzenia prawa może wiązać się z niebezpieczeństwem dla spójności systemu prawa w państwie. Z reguły im liczniejsze są podmioty uczestniczące w procesie prawotwórczym, tym trudniej jest doprowadzić do przyjmowania aktów normatywnych realizujących jednolitą wizję całego systemu prawnego. Powoduje to ryzyko pojawiania się całego szeregu takich aktów, które, co prawda, będą oparte na konkretnej logice, nie stworzą jednak koherentnego systemu⁴⁶. Konsekwencją tego może być także zaburzenie funkcjonowania organów stosujących prawo, a co za tym idzie niespójności orzecznictwa i finalnie utrata zaufania obywateli do państwa. Mimo wszystko wiele zależy od narzędzi partycypacyjnych, które zostaną wprowadzone do postępowania legislacyjnego oraz roli podmiotów eksperckich w tym procesie.

Podsumowanie

Na koniec nie można również pominąć obecnych polskich realiów ustrojowych. Jak już zostało podkreślone, rozwiązania konstytucyjne i ustawowe w sferze partycypacji w obrębie legislacji nie funkcjonują w sposób właściwy. Można wręcz odnieść wrażenie, że wiele z nich, w szczególności inicjatywa ustawodawcza obywateli i referendum, są traktowane jedynie jako swoisty ozdobnik konstytucyjny, nie posiadając realnego znaczenia, o czym świadczy z jednej strony instrumentalne wykorzystywanie głosowania ludowego, z reguły do osiągnięcia innych celów politycznych⁴⁷, z drugiej zaś iluzoryczne szanse na ostateczne uchwalenie ustawy będącej konsekwencją wniosku obywatelskiego⁴⁸. Zresztą wcale nie lepiej wygląda zastosowanie w praktyce ustrojowej mechanizmów takich jak konsultacje czy wysłuchanie publiczne, nie wspominając już nawet o zupełnym pomijaniu – na szczeblu ogólnokrajowym – narzędzi deliberacyjnych. Dlatego też – w mojej ocenie – nie ma najmniejszych podstaw do uznania procesu tworzenia prawa w Polsce za proces zgodny z założeniami demokracji partycypacyjnej.

⁴⁶ Por. W. Staśkiewicz, *Niejednostajność prawa*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1, s. 58–59.

⁴⁷ Z. Witkowski, M. Serwaniec, *Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce*, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016, s. 139.

⁴⁸ J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018, s. 236–239.

Podsumowując, tworzenie prawa w nowoczesnej demokracji partycypacyjnej musi zapewniać szerokie możliwości udziału społeczeństwa w procesie legislacyjnym, w zasadzie podczas każdego jego etapu. Istotnym jest to, że udział ten musi pozwalać na uzyskanie realnego wpływu na ostateczny kształt aktu normatywnego. W przeciwnym wypadku tworzone są jedynie iluzje, które ostatecznie mogą prowadzić do daleko idącej nieufności obywateli dla obowiązujących procedur prawotwórczych. Szczególnie znacznie dla partycypacyjnego tworzenia prawa mają instrumenty, które pozwalają na podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia przez zbiorowy podmiot suwerenności, nawet jeśli będą miały one charakter ekstraparyamentalny, jak chociażby możliwość uchwalania ustaw referendalnych.

Z występowaniem powyższych instrumentów musi być powiązane również szerokie włączenie instytucjonalne obywateli w proces prawotwórczy. Najpełniej mogą zrealizować to metody deliberacyjne, z reguły oparte na reprezentatywnym losowaniu grup uczestniczących w procesach decyzyjnych. Wymaga to jednak przeformatowania poglądów klasy politycznej, która musi akceptować współdzielenie z innymi swojej władzy. Zresztą, patrząc z perspektywy polityków, można uznać to za rozwiązania korzystne, które ogranicza odpowiedzialność za tak współtworzone prawo, choć – co nie zawsze jest dla nich korzystne – buduje świadome społeczeństwo obywatelskie, które będzie lepiej przygotowane do egzekwowania owej odpowiedzialności.

Nie mniej ważne znaczenie ma element informacji obywateli, zarówno o samych procesach prawotwórczych, jak i materiałach, które w ich ramach są rozstrzygane. Podstawową trudnością staje się zapewnienie obiektywności takiego przekazu, w tym zorganizowanie publicznej debaty eksperckiej o tych problemach. We współczesnej demokracji właśnie informacja staje się kluczowa dla racjonalnego podejmowania decyzji. Biorąc pod uwagę realia, informacje takie często są zniekształcane, a do tego selektywnie docierają do odbiorców, czego przykładem są chociażby obowiązujące w sieci internetowej algorytmy, które dostosowują przekaz do poglądów odbiorców. W efekcie tylko transparentny proces legislacyjny jest w stanie w jakimś stopniu ograniczyć takie zagrożenia.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Barber B.R., *Public Talk and Civic Action: Education for Participation in a Strong Democracy*, „Social Education” October 1989.
- Barber B.R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 2003.
- Bokszczanin I., *Referendum w Szwecji*, [w:], E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.

- Farrell D.M., Suiter J., Cunningham K., Harris C., *When mini-publics and maxi-publics coincide: Ireland's national debate on abortion*, „Representation” 2023, no. 1.
- Fishkin J.S., *Deliberative Polling*, [w:] A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge, M.E. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford 2018.
- Fishkin J.S., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford 2002.
- Fishkin J.S., Luskin R.C., Jowell R., *Deliberative polling and public consultation*, „Parliamentary Affairs” 2000, no. 53.
- Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J., *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford 2011.
- Gerwin M., *Izba Obywatelska. Przepis na nową demokrację*, Sopot 2022.
- Gómez Campos S., *Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada*, „Revista de Derecho Electoral” 2010, no. 10.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grygień J., *Innowacje demokratyczne – między deliberacją i partycypacją obywatelską*, „Sensus Historiae” 2022, nr 1.
- Kelemen K., *Access to Constitutional Justice in the new Hungarian Constitutional Framework: Life after the Actio Popularis?*, [w:] A. Geisler, M. Hein, S. Hummel (eds.), *Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, vol. 4)*, Frankfurt/Main 2014.
- Krzewińska A., *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016.
- Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018.
- Kuczma P., *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018.
- Łukaszewski M., *Weto w ustroju szwajcarskim i liechtensteińskim jako konstytucyjne prawo suwerena*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, vol. 20, nr 1.
- Mohrenberg S., Huber R.A., Freyburg T., *Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy*, „Party Politics” 2021, vol. 27, no. 3.
- Nowotarski B., *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Przybysz-Stawska M., *Nowe oblicze mediów czyli dziennikarstwo obywatelskie*, „Transformacje” 2012, nr 1–4.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.

- Romaniuk P., *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2021, nr 29.
- Rytel-Warzocho A., *Zasady prowadzenia kampanii referendalnej przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne zainteresowane podmioty*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Sala-Szczypiński M., *Racjonalność pracodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, „*Studia Prawnicze: Rozprawy i Materiały*” 2009, nr 7.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Ginberg, Warszawa 1998.
- Sartori G., *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees*, „*Government and Opposition*” 1975, vol. 10 no. 2.
- Sroka J., *Dialog społeczny jako przyczótek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska (red.), *Dialog społeczny i jego konteksty*, Warszawa 2020.
- Staśkiewicz W., *Niejednostajność prawa*, „*Studia Socjologiczne*” 2013, nr 1.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)*, [w:] S. Janeczek, A. Starościc (red.), *Dydaktyka filozofii. Filozofia społeczna, cz. 2: Problemy i dyskusje*, Lublin 2022.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „*Przegląd Sejmowy*” 2021, nr 1.
- Wesołowska E., *Polaryzacja grupowa w warunkach debaty deliberatywnej*, „*Civitas et Lex*” 2014, nr 2.
- Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skuteczności działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015.
- Witkowski Z., Serowaniec M., *Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce*, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016.
- Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „*Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*” 2016, vol. 5, nr 1.

Akty normatywne

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 283).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wystuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. z 2006 r. nr 30, poz. 207).

Features of the legislative process in participatory democracy

Abstract

The primary purpose of this article is to identify the principles on which the lawmaking process in a participatory democracy should be based. These characteristics will allow an assessment of the participatory solutions found in a state. Not only is it crucial to ensure the participation of citizens in the various stages of the legislative process, but also the real importance of the individual participatory mechanisms. From this perspective, the solutions found in Poland must be assessed extremely low. There can be no doubt that participatory lawmaking not only has advantages, but also involves numerous risks, the reality of which depends on the maturity of society. This does not change the fact that it is participation that can provide a remedy for the crisis of representative democracy.

Keywords: participation, legislation, direct democracy, deliberation, semi-direct democracy, participatory lawmaking process.