

Tatiana Ryabchenko

Referendum oraz inne formy uczestnictwa obywateli w tworzeniu prawa: współzależność instrumentów prawnych

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne 1, 225-240

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tatiana Ryabchenko¹

Referendum oraz inne formy uczestnictwa obywateli w tworzeniu prawa: współzależność instrumentów prawnych

Streszczenie

Artykuł dotyczy analizy poszczególnych form udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, jak również ich stosunku do referendum jako głównej formy stanowienia prawa przez obywateli.

Słowa kluczowe: udział obywateli w procesie stanowienia prawa, referendum, stanowienie prawa, referendum legislacyjne, inicjatywa legislacyjna społeczeństwa, czytania parlamentarne

The referendum and other forms of the participation of citizens in the law-making process: question of the relationship.

Abstract

The article concerns the analysis of the separate forms of the participation of citizens in the law-making process, a question of their relationship with the referendum as the main form of people law-making is reflected.

Keywords: the participation of citizens in the law-making process; referendum law-making; legislative referendum, the people's legislative initiative, the public consideration of the projects of legislative acts; parliamentary hearings.

Współczesne społeczeństwo ukraińskie jest świadkiem radykalnej przemiany wartości, bowiem kształtuje się system nowych stosunków i równowagi prawnej pomiędzy obywatelami i organami władzy². W zakresie sprawowania władzy publicznej następuje przejście do przestrzeni stosunków podmiotowych, decydującą zasadą jest partnerstwo przy rozwiązaniu najważniejszych kwestii życia społecznego i państwowego. Ważnym

¹ doktorant katedry teorii oraz historii państwa i prawa Narodowy Uniwersytet Pedagogiczny imienia M.P.Dragomanowa Kijów, Ukraina.

² A. Shama, S. Sementsov, *The collapse of the Soviet Ministries: Economic and legal transformation*, "The International Executive", Volume 34, Issue 2, pages 131-150, March/April 1992.

czynnikiem wzmocnienia współdziałania władzy państwowej oraz społeczeństwa, a także jednym z głównych priorytetów w warunkach wzmocnienia na Ukrainie demokracji i przewodzenia prawa jest aktywny udział obywateli w procesie tworzenia aktów prawa na wszystkich etapach ich powstania – od początkowego okresu omawiania celowości ich stworzenia do ostatecznego przyjęcia i realizacji³.

Uczestnictwo obywateli w procesie odbywa się w kilku formach, które są sposobem udziału obywateli w tworzeniu prawa. Współczesna rosyjska jurysprudencja, a zwłaszcza W. Rudenko wskazuje jako takie instrumenty referendum, narodową inicjatywę tworzenia prawa, weto narodowe i walne zgromadzenie obywateli⁴. Podobny podział wyodrębniany jest również w pracach ukraińskich naukowców⁵. *De lege lata* wydziela się następujące formy uczestnictwa obywateli w tym procesie: inicjowanie ogólnoukraińskiego referendum oraz przyjmowanie praw, publiczne omawianie projektów ustaw przez uczestnictwo w parlamentarnych przesłuchaniach oraz pracach komisji parlamentarnych, publiczne dyskusje na poziomie organów wykonawczej władzy, elektroniczne konsultacje ze społeczeństwem, udział przedstawicieli społecznych organizacji w skład roboczych grup zajmujących się opracowaniem projektów ustaw⁶.

³ Y. Papadopoulos, *How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy - making*, "West European Politics", Volume 24, Issue 2, 2001, s. 35-58.

⁴ В. Н. Руденко, *Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе* : автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. Н. Руденко. – Екатеринбург, 2003. – с. 14.

⁵ В. Ф. Погорилко, *Референдное право Украины* : науч. пособ. / В. Ф. Погорилко, В. Л. Федоренко. – К. : Изд-во «Лира-К», 2006. – 366 с.

⁶ W anglojęzycznej literaturze podobnie zauważają, J. Cohen, *Social, Emotional, Ethical, and Academic Education: Creating a Climate for Learning, Participation in Democracy, and Well-Being*, Harvard Educational Review, Vol. 76, Nr. 2, 2006, s. 201-237.

Celem niniejszego artykułu jest ogólna charakterystyka głównych form uczestnictwa obywateli w procesie tworzenia prawa, a także analiza współdziałania referendum z innymi formami realizacji udziału narodu w procesie tworzenia prawa.

Referendum

Referendum uznawane jest za kluczową formę prawną realizującą zasadę zwierzchności narodu w zakresie tworzenia prawa⁷. Tworzenie prawa przy pomocy tego instrumentu rozpatrywane jest jako celowa działalność narodu ukierunkowana na stworzenie norm prawa, które powinny mieć wyższą siłę prawną niż inne ustawy, bowiem realizuje wolę i prawne interesy narodu, nie potrzebuje dodatkowej aprobaty ze strony władz publicznych. Ta szczególna odmiana procesu tworzenia prawa odznacza się emanacją działalnością narodu związaną z ustalaniem, zmianą lub usunięciem norm prawnych⁸. W trakcie tworzenia prawa przez referendum naród występuje jako inicjator takiej działalności, jest jedynym źródłem powstawania prawa; treść określonej ustawy wyznaczona jest przez wniosek referendalny, pod którym podpisują się obywatele, proces referendum znajduje zakończenie w pisemnym akcie - dokumencie, tzn. rezultatem przyjęcia może być nowa konstytucja lub ustawa (lub zmiana już obowiązujących)⁹.

Na mocy konstytucji, ustawa przyjęta bezpośrednio przez naród ukraiński jest aktem wyższej rangi ustawowej. Stosownie do treści art. 5, 72 oraz 74 Konstytucji Ukrainy, naród jako dysponent suwerenności i jedyne

⁷ B. McGee, *Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development*, Berkeley J. Int'l Law, vol. 27, 2009, s. 570.

⁸ A. Casella, A. Gelman, *A simple scheme to improve the efficiency of referenda*, Journal of Public Economics, Vol. 92, Nr. 10–11, 2008, s. 2240–2261.

⁹ Dlatego w światowej literaturze zwraca się uwagę na problematykę odpowiedniego sformułowania pytania referendalnego, C. Morris, *Improving Our Democracy or a Fraud on the Community? A Closer Look at New Zealand's Citizens Initiated Referenda Act 1993*, Statute Law Rev, vol. 25, nr. 2, 2004, s. 116-135.

źródło władzy w państwie, wyraża swoją wolę, może uchylać ustawy, wprowadzać zmiany do już istniejących ustaw, uchylać je (poza ustawami związanymi z podatkami, budżetem, amnestią)¹⁰. Treść artykułów daje podstawy do stwierdzenia, że istnieje możliwość przeprowadzenia ogólnoukraińskiego referendum, podczas którego obywatele mogą wykazać swoje poglądy w zakresie projektu ustawy, wniesionego do parlamentu, ale do czasu przejścia ustawy, lub w zakresie już przyjętej ustawy, która nie weszła w życie oraz odnośnie ustawy, która jest obowiązująca.

Normy konstytucyjne zostały doprecyzowane w „*Ustawie o ogólnoukraińskim referendum*”¹¹ obowiązującej od 6 listopada 2012 r., według której przedmiotem ogólnoukraińskiego referendum może być przyjęcie lub uchylenie ustaw Ukrainy oraz wprowadzenie zmian w działających ustawach. Niestety doświadczeń w zakresie realizacji ustawotwórczej tej funkcji bezpośrednio przez obywateli na Ukrainie nie ma.

Niewykorzystany potencjał tworzenia prawa za pośrednictwem referendum leży w dużej mierze w archaicznej i mało efektywnej ustawie „*O ogólnoukraińskim i lokalnym referendum*”¹² z 1991 r., oraz niedoskonałością działającej ustawy „*O ogólnoukraińskim referendum*” z 2012 r. a zwłaszcza jej procesową częścią.

Należy zaznaczyć, że w innych państwach procedury regulujące referendum, znacząco odróżniają się w zależności od zasięgu terytorialnego referendum, jego przedmiotu, czasu oraz skutków prawnych. Wszystkie te czynniki regulują charakter uprawnień obywateli w zakresie przyjęcia prawnych akt za pośrednictwem referendum, a także poziomu bezpośredniości ich

¹⁰ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, с. 141.

¹¹ Офіційний вісник України, 2012, № 92, с. 71. 25.

¹² Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 33, с.443.

uczestnictwa w tym procesie¹³. Jak pokazuje doświadczenie państw członkowskich Unii Europejskiej, praktyka przyjmowania ustaw w trakcie referendum nie jest rozpowszechniona. W państwach, w których przewidziano instytucje referendum, posiadają one przeważnie fakultatywny charakter; inicjatywa ich zarządzenia w większości wypadków należy do organów władzy – a to głowy państwa (Francja), parlamentu (Austria, Litwa), posłów parlamentu (Dania). Możliwość inicjowania zmian w ustawodawstwie z inicjatywy narodu jest przewidziana we Włoszech, Łotwie, Litwie, Malcie, Słowenii, Szwajcarii¹⁴. Decyzje mają imperatywny charakter.

Na współczesnym etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie poważne znaczenie ma kształtowanie się instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej, występującej jako skuteczny środek konstruktywnego wpływu obywateli na proces tworzenia prawa. Doświadczenia prawnoporównacze pokazują, że mechanizm realizacji prawodawczej inicjatywy narodu w państwie ma z reguły dwojakie możliwości: a) możliwość przyjęcia ustawy z inicjatywy obywateli w procesie ogólnopaństwowego referendum; b) drogą wyznaczenia obywateli podmiotem prawa prawodawczej inicjatywy w parlamencie.

Obywatelska inicjatywa prawodawcza

Obywatelska inicjatywa prawodawcza definiowana jest jako instytucja, która przewiduje, że określona ilość obywateli może zaproponować projekty ustaw oraz innych aktów prawnych, między innymi projekt o wniesieniu zmian do konstytucji albo innych aktów prawnych, przez wnoszenie ich do przedstawicielskiego organu państwowej władzy lub przyjmowana za pomocą referendum. *De lege lata* na poziomie ogólnopaństwowym inicjatywa

¹³ B. D. Magleby, *Let the Voters Decide - An Assessment of the Initiative and Referendum Process*, 66 U. Colo. L. Rev., vol. 66, 1994-1995, s. 13.

¹⁴ Ł. Jakubiak, *Kantonalne Zgromadzenia Ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 72, z. 4, 2010, s. 107-119.

prawodawcza jest gwarantowa w konstytucji Austrii, Albanii, Hiszpanii, Włoch, Macedonii, Polski, Rumunii, Słowenii, Węgier, Szwajcarii, a także w szeregu postradzieckich krajów, w szczególności na Białorusi, Gruzji, Kirgistanie, Łotwie, Litwie¹⁵.

Zgodnie z Konstytucją Słowenii od 23 grudnia 1991 r. inicjatywa ustawodawcza wymaga 5 tysięcy podpisów wyborców; według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - 100 tys. obywateli, którzy mają prawa wyborcze¹⁶. Konstytucja Litewskiej Republiki nadaje takie prawo 50 tys. obywatelom, mającym prawa wyborcze, wnosić do Sejmu projekty ustaw, które parlament jest zobowiązany rozpatrzyć, jednak wnoszenie do Sejmu propozycji względem przemian czy dopełnień do Konstytucji musi poprzeć 300 tys. wyborców¹⁷.

W praktyce tworzenia prawa można wydzielić trzy warianty obywatelskiej inicjatywy prawodawczej¹⁸. Pierwszy wariant stanowią inicjatywy obywateli, które wnoszone są do przedstawicielskiego organu władzy w celach rozpatrzenia według ustalonego proceduru, a potem przedstawiane do zaopiniowania przez obywateli. Ten wariant pokazuje decydującą rolę obywateli w procesie prawodawczym. Przedstawicielski organ dysponuje instrumentami wpływu na przebieg rozpatrzenia inicjatywy i przyjęcia decyzji, w szczególności ma możliwość przedłużenia rozpatrzenia

¹⁵ I. Wróbel, [*Quasi-prawodawcza inicjatywa obywatelska jako element demokracji uczestniczącej w systemie prawnoinstytucjonalnym Unii Europejskiej*](#), [*Instytut Zachodni. Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu*](#), z.01 /2013, s. 69- 93.

¹⁶ S. Wronkowska, *Proces Prawodawczy Dwóch Dekad - Sukcesy i Niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” vol. 71, z. 2, 2009, s. 111-129. W zakresie A. Witalec, *O podstawowych regulach procesu ustawodawczego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 3/2006, s. 134, 145.

¹⁷ A. Iglicar, *Understanding Human Rights and Protection Thereof in the Slovenian Legal Perception*, 1 Slovenian L. Rev., vol. 1, 2004, s. 55

¹⁸ Por. J. Kranz, *Democratic Deficit in the European Union?*, International Affairs, vol. 3, 2012, s. 5-25.

projektu ustawy. Przedstawicielski organ ma też znaczący wpływ na przebieg omawiania projektu ustawy. *Differencia specifica* polega na fakcie, że parlament jest upoważniony do przedstawienia alternatywnego projektu ustawy.

Drugi wariant zakłada, że inicjatywy obywateli wnoszone się do przedstawicielskiego organu dla ich rozpatrzenia i przyjęcia. Jeżeli organ przedstawicielski nie zgadza się na przyjęcie projektu ustawy bez istotnych zmian, to przedstawia to narodowi w drodze pytania refederalnego. Wariant ten odróżnia się od poprzedniego prawodawczą kompetencją przedstawicielskiego organu wyrażania uprawnień po przyjęciu na swoich plenarnych obradach ustaw wniesionych w trybie oddolnej inicjatywy. Uczestnictwo obywateli w głosowaniu w stosunku do projektu ustawy jest potrzebne tylko wtedy, jeżeli przedstawicielski organ istotnie zmieni jego treść. W przypadku, gdy organ przedstawicielski wyrazi zgodę bez istotnych zmian, rozpatrzenie projektu ustawy nie wychodzi poza kompetencje tego organu.

Wariant trzeci przewiduje, że inicjatywy obywatelskie wnoszone są do przedstawicielskiego organu władzy państwowej, który rozpatruje je i samodzielnie podejmuje decyzję. Taka odmiana instytucji obywatelskiej prawodawczej inicjatywy jest rozpowszechniona na przykład w Austrii, Hiszpanii i Włoszech. W ustawodawstwie tych krajów oddaje się czołową rolę przedstawicielskim organom państwowym. Po zebraniu wystarczającej ilości podpisów, projekt wnosi się do organu przedstawicielskiego. Proceder rozpatrzenia praktycznie nie odróżnia się od procedury rozpatrzenia prawodawczych inicjatyw innych podmiotów działalności po tworzeniu prawa.

Powyższe dwie odmiany instytucji inicjatywy prawodawczej istotnie różnią się od poprzednich. Fundamentalna różnica polega na fakcie, że obywatelska inicjatywa prawodawcza jest jedną z procedur parlamentarnych. O ile w pierwszym wariantcie organ przedstawicielski wykonuje funkcje pomocnicze – jest arbitrem lub oponentem w stosunku do obywateli, to w

dwóch ostatnich wariantach organ odgrywa główną lub rozstrzygającą rolę. Instytut obywatelskiej inicjatywy składa się z norm, które regulują jedną z faz prawodawczego procesu w parlamencie. Jest to faza prawodawczej inicjatywy, czyli wnoszenie projektu ustawy w oficjalnym trybie do organu prawodawczego przez upoważnionego subiekta. W tym wypadku subiektem prawa prawodawczej inicjatywy są obywatele¹⁹.

W opinii autora, uznanie ukraińskiego narodu jako podmiotu inicjatywy prawodawczej w warunkach parlamentaryzmu w okresie krzepnięcia demokratycznych wartości jest naturalnym procesem²⁰. Mechanizm realizacji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej jest możliwy pod warunkiem dotrzymania pewnych standardów. Ustawa powinna precyzować w szczególności sprawy, w których naród nie może inicjować uchwalania ustaw oraz innych aktów prawnych; oraz jak powinien wyglądać projekt tak wnoszonej ustawy; jaką mieć ilość głosów, aby projekt obywatelski ustawy mógł być wniesiony do rozpatrzenia przez parlament.

W tym kontekście słuszna jest opinia W. Rudenka, który zaznacza, że wszystkie odmiany inicjatywy prawodawczej, które są bliskie instytucji referendum, a także te, co jednoczą się z nim, są najbardziej efektywnymi oraz tymi, które odpowiadają samej treści ludowej prawodawczej inicjatywy jak formy tworzenia prawa²¹.

W odróżnieniu od prawodawczego referendum, w procesie którego obywatele występują jako bezpośredni uczestnicy procesu tworzenia prawa

¹⁹ O nadrzędnej roli narodu por. A. Stepan, *Ukraine: Improbable Democratic "Nation-State" But Possible Democratic "State-Nation"?*, "Post-Soviet Affairs" Vol. 21, Nr 4, 2005, s. 279-308.

²⁰ Widocznym zwłaszcza na Zachodniej Ukrainie T. Kuzio, *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, "Politics" Vol/ 21, nr 3, 2001, s.168-177.

²¹ В. Н. Руденко, Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов / В. Н. Руденко // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2001. – № 2. – С. 320.

(mogą samodzielnie pracować nad projektem ustawy i przedstawiać go do rozpatrzenia, uchwalają projekt ustawy przez proste głosowanie), obywatelska inicjatywa prawodawcza przewiduje formułowanie i wsparcie ze strony określonej ilości obywateli pewnych wymogów (inicjatyw). W takim przypadku parlament może bezpośrednio przejść do tworzenia aktów prawnych.

Formuła prawnego demokratycznego państwa przewiduje, że: „społeczeństwo ma prawo, a państwo jest zobowiązane” co oznacza, że władza państwowa w dowolnym przypadku musi być kontrolowana przez społeczeństwo i być zależna od niego. Z innego punktu widzenia, obowiązek ten dotyczy również wymogu przedstawienia interesów całego społeczeństwa. W tym kontekście zasada demokratyzmu procesu prawodawczego, według opinii O. Bogaczewej, przejawia się poprzez wyrażenie w ustawach woli większości obywateli, uwzględnienie interesów różnych grup społecznych, a także zabezpieczenia przejrzystości, otwartości i dostępności prawodawstwa, dołączenia obywateli do przygotowania i publicznego omawiania projektów aktów prawnych²².

Publiczne wysłuchanie

Obecnie najbardziej rozpowszechnioną i typową dla ukraińskiej praktyki formą wpływu obywateli na prawodawstwo jest publiczne omówienie projektów aktów prawnych²³. Publiczne wysłuchanie przewiduje przeprowadzenie przesłuchań parlamentarnych oraz innych społecznych wysłuchań, konferencji, seminariów, forów, „okrągłych stołów”, zebrań,

²² Zob. O. Богачева, *Некоторые вопросы участия граждан в законотворчестве* / O. Богачева // Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины. – 2011. – №. 3 – s. 5.

²³ Por. T. Lando, *The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation?*, “National Civic Review” Vol. 92, nr. 1, 2003, s. 73–82.

spotkań z społeczeństwem, telewizyjnych lub radiowych debat, dyskusji, dialogów, wywiadów, konferencji internetowych, elektronicznych konsultacji²⁴.

Autor pragnie podkreślić, że na Ukrainie tryb spełnienia i zabezpieczenia praw każdej osoby w zakresie dostępu do informacji, która znajduje się w posiadaniu podmiotów sprawujących władzę, gwarantowana jest przez ustawę „O dostępie do informacji publicznej”²⁵ z 13 stycznia 2011 r. Stosownie do jej postanowień, gwarantowany jest dostęp do obrad kolegialnych organów władzy (oprócz wyjątków, przewidzianych ustawowo). Dotyczy to dostępu do procesu przygotowania ustaw przez ustalanie kontaktów z grupami roboczymi, które opracowują projekt ustawy, oraz uczestnictwa w komisjach i zespołach parlamentarnych, jak i przesłuchaniach społecznych. Podstawą prawną przeprowadzenia wysłuchań parlamentarnych i w komisji jest Konstytucja Ukrainy, Ustawa „O Reglamencie Najwyższej Rady Ukrainy” z 10 lutego 2010 r. oraz ustawa „O komitetach Najwyższej Rady Ukrainy” z 4 kwietnia 1995 r.

Wysłuchanie w komitetach organu prawodawczego jest czynnością oficjalną, w procesie której posłowie w formie bezpośredniej otrzymują informację o danej sprawie od struktur władzy wykonawczej, fachowców i przedstawicieli społeczeństwa. Posiedzenia komisji odbywają się w celu omawiania projektów najbardziej ważnych aktów prawnych, wyjaśnienia efektywności realizacji uchwalonych ustaw, otrzymania wszechstronnej informacji odnośnie kwestii, które będą przedmiotem posiedzenia komisji, ich

²⁴Zob. T. A. Heberlein, *Some Observations on Alternative Mechanisms for Public Involvement: The Hearing, Public Opinion Poll, the Workshop and the Quasi-Experiment*, 16 Nat. Resources J., vol. 16, 1976, s. 1997.

²⁵Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, с. 314

dokładnego studiowania i omawiania, a także dołączenia szerokich grup społecznych do uczestnictwa w kreowaniu polityki państwa²⁶.

Komisje, w razie potrzeby, pisemnie zapraszają na posiedzenia Pierwszego wicepremiera Ukrainy, wicepremierów Ukrainy, ministrów Ukrainy, kierowników organów państwowych, samorządów, przedstawicieli stowarzyszeń oraz obywateli. Według ustawy, tylko w razie potrzeby i tylko pewne grono osób, otrzymawszy zaproszenie, może brać udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych. Autor chce szczególnie podkreślić problem podwyższenia poziomu otwartości przeprowadzenia takich posiedzeń oraz stopień uwzględnienia rekomendacji uczestników posiedzeń. Wśród głównych wad procedury przeprowadzenia posiedzeń komisji parlamentarnych wymienia się brak ogólnodostępnej informacji o agendzie posiedzenia, czasie i miejscu jej przeprowadzenia, treści oraz rekomendacji uczestników²⁷.

W celu wzmocnienia przejrzystości funkcjonowania komisji i udoskonalenia istniejących mechanizmów przeprowadzenia posiedzeń komisji parlamentarnych, autor uważa za celowe wniesienie do ustawy „*O komitetach Najwyższej Rady Ukrainy*”²⁸ zmian, skierowanych na stworzenie własnych stron internetowych dla komisji parlamentarnych będących częścią portalu Najwyższej Rady Ukrainy (np. w Polsce i Federacji Rosyjskiej wszystkie parlamentarne komisje mają własne strony internetowe); ogłoszenie na stronach internetowych komisji informacji o dacie, czasie, miejscu przeprowadzenia posiedzenia; materiałów i stenogramów posiedzeń, a także decyzji, przyjętych

²⁶ Por. J. C. Duncan Jr., *Multicultural Participation in the Public Hearing Process: Some Theoretical, Pragmatical, and Analeptical Considerations*, “Colum. J. Envtl. L.” vol. 24, 1999, s. 169.

²⁷ Por. C. S. King, K. M. Feltey, B. O'Neill Susel, *The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*, “Public Administration Review” Vol. 58, Nr. 4., 1998, s. 317-326.

²⁸ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 19, с.134

na podstawie wyników posiedzenia; nadanie obywatelom prawa inicjowania i przeprowadzanie posiedzeń w komisjach parlamentarnych²⁹.

Skuteczniejszą formą uczestnictwa ukraińskich obywateli w tworzeniu prawa są publiczne omówienia na poziomie organów władzy wykonawczej, które odbywają się zgodnie z wymogami Regulaminu przeprowadzenia konsultacji ze społeczeństwem w kwestiach kształtowania i realizacji polityki państwowej, zatwierdzonego uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy 3 listopada 2010 r. Niniejszy akt wyznacza krąg kwestii, względem których przewidziano obowiązkowe przeprowadzenie przez organ władzy wykonawczej publicznego społecznego omówienia. Chodzi przede wszystkim o projekty aktów prawnych, które mają ważne znaczenie społeczne i odnoszą się do konstytucyjnych praw, wolności, interesów i obowiązków obywateli.

Za organizację i przeprowadzenie publicznego społecznego omówienia jest odpowiedzialny organ władzy wykonawczej, który bezpośrednio występuje z głównym projektem aktu prawnego. Warto zaznaczyć, że ważnym aspektem podwyższenia efektywności publicznego omówienia jest wyraźne wyznaczenie tej procedury. jej podział na etapy. Można wydzielić następujące etapy przeprowadzenia publicznego omówienia: inicjowanie przeprowadzenia omawiania; wyznaczenie pytania, które jest wyniesione na publiczne omówienie; podjęcie decyzji o przeprowadzeniu omawiania; zabezpieczenie obecności/uczestnictwa różnych grup społecznych, instytucji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych podmiotów w trakcie omawiania; ogłoszenie na oficjalnej stronie internetowej organu władzy wykonawczej informacji o przeprowadzeniu posiedzenia komisji; zbiór i analiza opinii społeczeństwa o efektywności zaproponowanego projektu ustawy; formułowanie eksperckich propozycji odnośnie alternatywnego projektu;

²⁹ P. W. Juchacz, *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] K. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak (red.), *Etyka Życia Publicznego*, Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań 2009, ss. 55-82.

spełnienie etapu podjęcia ostatecznej decyzji odnośnie projektu ustawy, podczas którego uwzględnia się wyniki omawiania; ogłoszenie wyników omawiania projektu ustawy i ostatecznej decyzji z uzasadnieniem i informacją odnośnie uwzględnienia propozycji od uczestników posiedzenia. Wyniki publicznego omówienia organ władzy wykonawczej w trybie obowiązkowym przekazuje społeczeństwu przez ogłoszenie na swojej oficjalnej stronie internetowej oraz w inny możliwy sposób, nie później niż dwa tygodnie po jego zakończeniu.

Publiczne omówienia w procesie tworzenia prawa sprzyjają podwyższeniu jakości przygotowania aktów prawnych w ważnych sprawach państwowych i życia społecznego. Pozwalają uwzględnić opinię społeczeństwa, oraz tworzą warunki dla uczestnictwa obywateli w opracowaniu projektów takich aktów³⁰.

Treść publicznego omówienia projektu aktu prawodawczego upodabnia go do instytucji referendum, ponieważ jego przedmiot może być w tym samym czasie przedmiotem omówienia. Jednakże, w odróżnieniu do prawodawczego referendum, wyniki publicznego omówienia projektu ustawy nie mają samodzielnego znaczenia, ponieważ nie są one związane z bezpośrednim przyjęciem przez obywateli odpowiedniej ustawy. Podczas publicznego omówienia projektów ustawy obywatele są uczestnikami dialogu pomiędzy władzą a społeczeństwem obywatelskim, ale nie patrząc na ich wpływ na proces tworzenia prawa (przede wszystkim na jego projektową fazę), ostateczną decyzję względem projektu ustawy podejmuje się nie przez ogólnonarodowe głosowanie, które jest decydujące dla procesu tworzenia prawa za pośrednictwem referendum, lecz tylko drogą parlamentarną.

³⁰ [L. J. Frewer](#), *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, "Science Technology Human Values Winter" 2000, vol. 25, nr. 1, s. 3-29.

Piśmiennictwo

1. Богачева О., *Некоторые вопросы участия граждан в законотворчестве* / О. Богачева // Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины. – 2011. – №. 3 – s. 5.
2. King C. S., Feltey K. M, B. O'Neill S., *The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*, "Public Administration Review" Vol. 58, Nr. 4., 1998, s. 317-326.
3. Casella A., Gelman A., *A simple scheme to improve the efficiency of referenda*, "Journal of Public Economics" Vol. 92, Nr. 10–11, 2008, s. 2240–2261.
4. Cohen J., *Social, Emotional, Ethical, and Academic Education: Creating a Climate for Learning, Participation in Democracy, and Well-Being*, "Harvard Educational Review" Vol. 76, Nr. 2, 2006, s. 201-237.
5. Duncan J. C. Jr., *Multicultural Participation in the Public Hearing Process: Some Theoretical, Pragmatical, and Analeptical Considerations*, "Colum. J. Envtl. L.", vol. 24, 1999, s. 169.
6. Frewer L. J., *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, "Science Technology Human Values Winter" 2000, vol. 25, nr. 1, s. 3-29.
7. Heberlein T. A., *Some Observations on Alternative Mechanisms for Public Involvement: The Hearing, Public Opinion Poll, the Workshop and the Quasi-Experiment*, "Nat. Resources J.", vol. 16, 1976, s. 1997.
8. Iglicar A., *Understanding Human Rights and Protection Thereof in the Slovenian Legal Perception*, "Slovenian L. Rev.", vol. 1, 2004, s. 55.
9. Jakubiak Ł., *Kantonalne Zgromadzenia Ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4, s. 107-119.
10. Juchacz P. W., *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] K. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak (red.), *Etyka życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań 2009, ss. 55-82.
11. Kranz J., *Democratic Deficit in the European Union?*, "International Affairs", vol. 3, 2012, s. 5-25.
12. Kuzio T., *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, "Politics", Vol/ 21, nr 3, 2001, s.168–177.
13. Lando T., *The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation?*, "National Civic Review", Vol. 92, nr. 1, 2003, s. 73–82.
14. Magleby B. D., *Let the Voters Decide - An Assessment of the Initiative and Referendum Process*, "U. Colo. L. Rev.", vol. 66, 1994-1995, s. 13.

15. McGee B., *Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development*, "Berkeley J. Int'l Law", vol. 27, 2009, s. 570 .
16. Morris C., *Improving Our Democracy or a Fraud on the Community? A Closer Look at New Zealand's Citizens Initiated Referenda Act 1993*, "Statute Law Rev", vol. 25, nr. 2, 2004, s. 116-135.
17. Papadopoulos Y., *How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making*, "West European Politics", Vol. 24, Issue 2, 2001, s. 35-58.
18. Shama A., Sementsov S., *The collapse of the Soviet Ministries: Economic and legal transformation*, "The International Executive", Vol. 34, Issue 2, pages 131- 150, March/April 1992.
19. Stepan A., *Ukraine: Improbable Democratic "Nation-State" But Possible Democratic "State-Nation"?*, "Post-Soviet Affairs", Vol. 21, Nr. 4, 2005, s. 279-308.
20. Witalec A., *O podstawowych regulach procesu ustawodawczego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 3/2006, s. 134-145.
21. Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad - sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, vol. 71, z. 2, s. 111-129.
22. Wróbel I., *Quasi-prawodawcza inicjatywa obywatelska jako element demokracji uczestniczącej w systemie prawnoinstytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Zachodni. Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu, z. 01 /2013, s. 69-93.
23. Руденко В. Н., *Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе* : автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. Н. Руденко. – Екатеринбург, 2003. – s. 14.
24. Погорилко В. Ф., *Референдное право Украины* : науч. пособ. / В. Ф. Погорилко, В. Л. Федоренко. – К. : Изд-во «Лира-К», 2006. – 366 с.
25. Руденко В. Н., *Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов* / В. Н. Руденко // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2001. – № 2. – С. 320.

Źródła prawa:

1. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, с. 314
2. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 19, с.134

