

Musimy na nowo nauczyć się prowadzić debatę publiczną w warunkach rosnącego populizmu i dezinformacji, uwzględniając to, jak funkcjonują tzw. media społecznościowe, a także w jakim, niestety niepokojącym, kierunku rozwija się sztuczna inteligencja i w jaki sposób bywa wykorzystywana przeciwko potrzebnym reformom. To jedno z najpilniejszych wyzwań, przed którymi już dziś stoimy – mówi dr. Sylwia Spurek, autorka Białej Księgi „Legislacja pod presją. Lekcje z Piątki Kaczyńskiego. Jak projektować reformy odporne na strach polityków”.

Dlaczego to właśnie tzw. „Piątka dla zwierząt” stała się przedmiotem Pani zainteresowania?

Ponieważ była jedną z najbardziej obszernych propozycji reform ustawy o ochronie zwierząt i obejmowała większość kluczowych, dyskusyjnych obszarów: wykorzystywanie zwierząt w cyrkach, kwestie związane z prowadzeniem schronisk, kompetencje i uprawnienia organizacji społecznych – w szczególności w zakresie tak zwanego odbioru interwencyjnego – a wreszcie, najbardziej kontrowersyjne i, jak się okazało, decydujące o porażce projektu, tematy hodowli zwierząt na futra oraz ograniczenia uboju bez ogłuszania.

Drugim, powodem jest fakt, że Green REV Institute łączy ze sobą kwestie klimatu, ochrony środowiska, praw człowieka i praw zwierząt. Ten wybór był więc oczywisty – zarówno ze względów merytorycznych, związanych z konkretnymi wartościami organizacji, jak i dlatego, że analiza procesu legislacyjnego wokół „Piątki dla Zwierząt” mogła przynieść, i rzeczywiście przyniosła, cenne wnioski na przyszłość, które mogą być przydatne przy każdej reformie budzącej podobne emocje i kontrowersje. Ten proces pokazał praktyki, których w przyszłości nie należałoby powtarzać...

..., a które w publikacji nazywa Pani „słabością państwa”. W czym przejawia się ta słabość?

Na przykładzie „Piątki dla Zwierząt” – w wielu wymiarach jednocześnie. Po pierwsze, doszło do pomylenia szybkości i sprawczości z jakością reformy. Po drugie, wiele podmiotów zostało wykluczonych z merytorycznej debaty, a proces w ogóle nie był przygotowany na krytykę, sprzeciw czy opór. Tempo prac ograniczyło możliwość zabrania głosu zarówno mediom tradycyjnym, jak i – co istotne – organizacjom pozarządowym oraz samorządom, których reforma dotyczyła w bardzo dużym stopniu. Do tego doszły błędy legislacyjne i prawne w samej ustawie, błędy proceduralne oraz błędy komunikacyjne – debata wokół „Piątki dla Zwierząt” pokazuje, jak bardzo inicjatorzy reformy, przez brak merytorycznej komunikacji, oddali ją w istocie przeciwnikom projektu.

Kolejnym problemem było niedoszacowanie oporu grup interesu, branż, których reforma dotyczyła, oraz organizacji lobbingowych – podmiotom tym należało zapewnić głos w tym procesie, ale nie powinno było się oddać im całkowicie narracji w tej sprawie. Nie zmapowano aktorów branżowych, ich zasobów ani powiązań, nie przygotowano się na skalę oporu, a projektu nie przygotowano do merytorycznego dialogu z tymi grupami.

Zabrakło wreszcie jakiegokolwiek planu B. Ustawa przeszła przez Sejm w ciągu dwóch dni, trafiła do Senatu, gdzie przez 30 dni była dyskutowana, po czym wróciła do Sejmu – i na tym etapie proces legislacyjny faktycznie się zakończył, nie podjęto przez wiele miesięcy żadnych działań, a zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac ustawa nie była procedowana po wyborach. Skumulowało się zatem bardzo wiele błędów wynikających najwyraźniej z założenia, że silny lider partii politycznej, dysponujący większością w Sejmie i tworzącej rząd, gwarantuje powodzenie reformy. Założenie to się nie sprawdziło.

Rozmawiamy o reformie. W którym właściwie momencie się ona zaczyna?

Reforma zaczyna się już w momencie, gdy przygotowujemy diagnozę problemu – społecznego czy ekonomicznego – i uznajemy, że wymaga on rozwiązania. Prawdziwa reforma zaczyna się zatem od pogłębionych analiz: lektury raportów przygotowanych przez środowiska naukowe i organizacje pozarządowe, konsultacji z ekspertkami i ekspertami, a także weryfikacji danych i faktów. Dopiero gdy zgromadzimy rzetelną wiedzę merytoryczną, możemy zastanowić się, w jaki sposób zreformować daną dziedzinę życia, którą uznajemy za wymagającą zmian. Reforma z pewnością nie zaczyna się od konferencji prasowej.

Jakie mechanizmy wpływają na powodzenie i niepowodzenie publicznych reform?

Kluczowe znaczenie ma samo przygotowanie reformy, o którym już wspominałam – a więc pogłębiona diagnoza problemu oraz analiza narzędzi, którymi dysponujemy, by zmienić stosunki społeczne czy gospodarcze będące przedmiotem reformy. Sam proces jej procedowania określa zresztą wiele aktów prawnych: zasady techniki prawodawczej, regulamin Sejmu, regulamin prac Rady Ministrów, a także Konstytucja i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym dotyczące art. 2 Konstytucji. Już z tych przepisów można jasno wywnioskować kolejność działań – od analizy, przez założenia lub sam projekt ustawy, aż po dalsze etapy prac oraz monitorowanie działania przepisów po ich wejściu w życie.

W momencie, gdy mamy już wstępną koncepcję rozwiązania, powinniśmy zapytać o zdanie podmioty i osoby zainteresowane, czyli przeprowadzić rzetelne konsultacje z ekspertkami i ekspertami oraz ze wszystkimi grupami, organizacjami i instytucjami, na które planowana zmiana może wpłynąć. Konsultacje te nie tylko dają informację zwrotną, czy projekt został oparty na solidnej wiedzy merytorycznej i czy niczego w nim nie pominięto, lecz także wzmacniają jego legitymizację oraz przygotowują go na ewentualny opór, sprzeciw i uwagi, które mogą pojawić się na dalszych etapach prac.

Kolejnym etapem jest rzetelne opracowanie projektu oraz sam proces legislacyjny – rządowy, jeśli mamy do czynienia z rządowym projektem ustawy, albo poselski, obywatelski czy senacki, jeśli inicjatywa wynika odpowiednio z projektu poselskiego, obywatelskiego lub uchwały Senatu. Na każdym etapie tego procesu istotne jest ściśle przestrzeganie reguł wynikających z pogłębionej debaty – uważne pochylenie się nad proponowanymi rozwiązaniami oraz uwzględnianie zgłaszanych uwag lub rzetelne odnoszenie się do nich.

Na uchwaleniu ustawy sprawa się jednak nie kończy, ponieważ sama ustawa musi przewidywać mechanizmy egzekwowania przepisów oraz ich monitorowania. Po przyjęciu ustawy nie możemy poprzestać na obserwowaniu, jak funkcjonuje w praktyce – musimy aktywnie sprawdzać, czy pomimo wszystkich rozwiązań zastosowanych na etapie projektowania reformy nie pojawiły się luki lub nieprecyzyjne przepisy utrudniające ich egzekwowanie. Jeśli tak się dzieje – co nie jest jeszcze najgorszym scenariuszem – należy rozważyć, czy po pewnym czasie przepisy te nie będą wymagały nowelizacji.

Jak rolę w procesie przeprowadzania reform odgrywają media?

Media mogą odgrywać rolę inicjującą dyskusję nad potrzebą konkretnych reform – to od opisywanych w nich problemów, sytuacji, przypadków, często zaczyna się myślenie o konieczności zmian. Odgrywają też istotną rolę w samym procesie legislacyjnym: mogą tworzyć przestrzeń do merytorycznej debaty

publicznej nad projektowanymi rozwiązaniami, ale mogą też ją utrudniać – poprzez dezinformację, nadmierne uproszczenia czy podsycanie emocji. Dlatego tak istotne jest rzetelne dziennikarstwo mediów tradycyjnych – pisanych, ale także telewizji i radia – które stanowi przeciwwagę dla tzw. mediów społecznościowych. To właśnie tam, do tzw. mediów społecznościowych, często przenosi się znaczna część debaty publicznej, a debata ta bywa dalece niemerytoryczna.

Czy po ostatnich wyborach parlamentarnych zauważyła Pani pozytywne zmiany w praktyce procesu legislacyjnego?

Istotną zmianą jest z pewnością nowelizacja przepisów, dzięki której projekty poselskie muszą obejmować przynajmniej podstawowe elementy, jakich do tej pory wymagano od rządowych projektów ustaw. Nadal jednak w bardzo dużym stopniu wysłuchanie głosu ekspertek, ekspertów, NGOs zależy od determinacji tych osób i organizacji, ich siły przebicia oraz zasobów czasowych – od tego, czy zdołają zadbać o wzięcie pod uwagę ich stanowisk w procesie legislacyjnym

Osoby projektujące reformy dotyczące ochrony zwierząt nie popełniły takich błędów, które złożyły się na porażkę „Piątki dla Zwierząt” z czasów rządów Prawa i Sprawiedliwości. Ostatnie nowelizacje ustawy o ochronie zwierząt są bowiem projektami znacznie węższymi, ograniczonymi do konkretnych obszarów – nie obejmują już wszystkich elementów, które obejmowała „Piątka”, dzięki czemu nie uruchamiają oporu różnych grup interesu, który przy większej skali projektu bywa znacznie silniejszy dzięki efektowi synergii. To z kolei zwiększa realne szanse takich projektów na ich uchwalenie. Mam tu na myśli między innymi tak zwaną ustawę futerkową oraz ustawę łańcuchową – w przypadku tej drugiej, mimo weta prezydenckiego, doszło ostatecznie do wspólnego procedowania projektu prezydenckiego i poselskiego oraz przyjęcia części przepisów zawartych pierwotnie w ustawie łańcuchowej. Widać więc wyraźnie, że wyciągnięto wnioski dotyczące unikania kumulowania wielu kontrowersyjnych, budzących emocje kwestii w ramach jednego projektu.

Obserwując jednak procesy legislacyjne dotyczące różnych ustaw i innych aktów normatywnych od ponad dwudziestu lat, nie dostrzegam, niestety, istotnej poprawy standardów stanowienia prawa. Co więcej, tzw. media społecznościowe sprzyjają prowadzeniu debaty publicznej w sposób niemerytoryczny, uniemożliwiający wybrzmienie głosów obiektywnych, naukowych i eksperckich. Musimy więc na nowo nauczyć się prowadzić debatę publiczną w warunkach rosnącego populizmu i dezinformacji, uwzględniając to, jak funkcjonują tzw. media społecznościowe, a także w jakim, niestety niepokojącym, kierunku rozwija się sztuczna inteligencja i w jaki sposób bywa wykorzystywana przeciwko potrzebnym reformom. To jedno z najpilniejszych wyzwań, przed którymi już dziś stoimy.

Czy ma Pani jakieś rekomendacje co do modelu projektowania reform, zasad procesu legislacyjnego, a także tego, jak radzić sobie z dezinformacją i negatywnym wykorzystywaniem sztucznej inteligencji w tym procesie zmian?

To bardzo istotne pytania – właśnie z myślą o odpowiedzi na nie powstała książka „Legislacja pod presją” i cały pomysł Green REV Institute na przygotowanie tej publikacji. Ma ona służyć wszystkim, którzy projektują reformy i uczestniczą w procesie stanowienia prawa, w szczególności organizacjom pozarządowym – zarówno tym inicjującym proces legislacyjny w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak i biorącym udział w konsultacjach publicznych, uczestniczącym w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich czy przekazującym swoje uwagi i stanowiska.

Nie możemy także zapominać o edukacji, która sama w sobie jest także kwestią prawną – treści podręczników szkolnych i programy nauczania są przecież regulowane przepisami prawa. Podnoszenie świadomości społecznej w obszarach wymagających reformy wymaga kampanii edukacyjnych i świadomościowych prowadzonych przez organy państwa, a to oznacza, że prawo powinno określać, kto je prowadzi, w jaki sposób, jak często, z jakiego budżetu oraz w jaki sposób monitoruje się realizację ich celów. Mówiąc zatem o dobrej reformie, mówimy również o sposobie projektowania reform dotyczących edukacji i wartości, którymi kierujemy się jako społeczeństwo.

Odnosząc się bezpośrednio do samego procesu legislacyjnego, poza podnoszeniem świadomości prawnej i obywatelskiej – co, podkreślę, jest zadaniem państwa, a nie organizacji społecznych – konieczna jest wysoka jakość legislacyjna i regulacyjna. Jeżeli reforma już na wstępie naraża się na zarzut „bubla legislacyjnego”, na każdym kolejnym etapie brakuje nam merytorycznych argumentów w jej obronie. Musimy więc dobrze projektować przepisy oraz ocenę skutków regulacji – tak, by obejmowała wszystkie skutki reformy i wszystkich uczestników tego procesu – a także rzetelnie ją konsultować. Konsultacji nie można traktować jako elementu zbędnego czy fasadowego. Pamiętam jeszcze z historii pierwszych projektów ustaw dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jak prowadzono konsultacje z samorządem terytorialnym, a przypomnę, że projekty te nakładały na jednostki samorządu terytorialnego konkretne obowiązki, rodzące istotne skutki finansowe.

Niezbędna jest również odpowiednia komunikacja – dobrze napisany projekt ustawy to za mało, jeśli nie zostanie właściwie zakomunikowany, w sposób dostosowany do różnych grup odbiorców i z argumentacją dobraną do tego, do kogo i o czym mówimy. Media stanowią przy tym kolejny istotny element: mogą być polem konfliktu, o czym trzeba wiedzieć od samego początku, i należy działać tak, by ograniczać dezinformację dotyczącą projektowanych rozwiązań. Konieczne jest wreszcie przygotowanie planów alternatywnych – wariantów B, C czy D – uwzględniających możliwy rozwój wydarzeń w toku procesu legislacyjnego.

Na koniec – i jest to temat równie szeroki jak edukacja i podnoszenie świadomości społecznej – konieczne jest wspieranie organizacji pozarządowych. To one dostarczają wiedzy eksperckiej w swoich obszarach specjalizacji, mogą skutecznie zabiegać o ważne zmiany i dostarczać argumentów merytorycznych, muszą jednak mieć zapewnioną możliwość zabierania głosu na równych zasadach z podmiotami lepiej przygotowanymi i dysponującymi znacznie większymi zasobami – niejednokrotnie finansowanymi ze środków publicznych, jak choćby sektor hodowlany. Zapewnienie takiej równowagi głosów jest zadaniem państwa. Wszystkie te elementy składają się na warunki dobrze zaprojektowanej reformy – bez ich zapewnienia skazujemy się na mniejszą lub większą porażkę tego przedsięwzięcia.

Dziękuję za rozmowę.

Sylwia Spurek – radczyni prawna, doktora nauk prawnych, legislatorka, prezeska EFI i współfundatorka Green REV Institute. Była posłanką do Parlamentu Europejskiego i Zastępczynią Rzecznika Praw Obywatelskich. Od ponad 25 lat działa w sferze publicznej: od organizacji pozarządowych, przez naukę i instytucje państwa, po politykę europejską.

Książka „Legislacja pod presją. Lekcje z Piątki Kaczyńskiego: jak projektować reformy odporne na strach polityków” została wydana przez Green REV Institute w ramach zadania „Biała Księga Prac nad Piątką dla Zwierząt” finansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju

Reforma nie zaczyna się od konferencji prasowej – wywiad z dr. Sylwią Spurek

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 10, wrzesień 2026 15:15

Anna Dąbrowska

Odsłony: 102

Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030. Jest dostępna bezpłatnie na stronie portalu Nowa Bezpieczna

Żywność: bezpiecznazywnosc.org