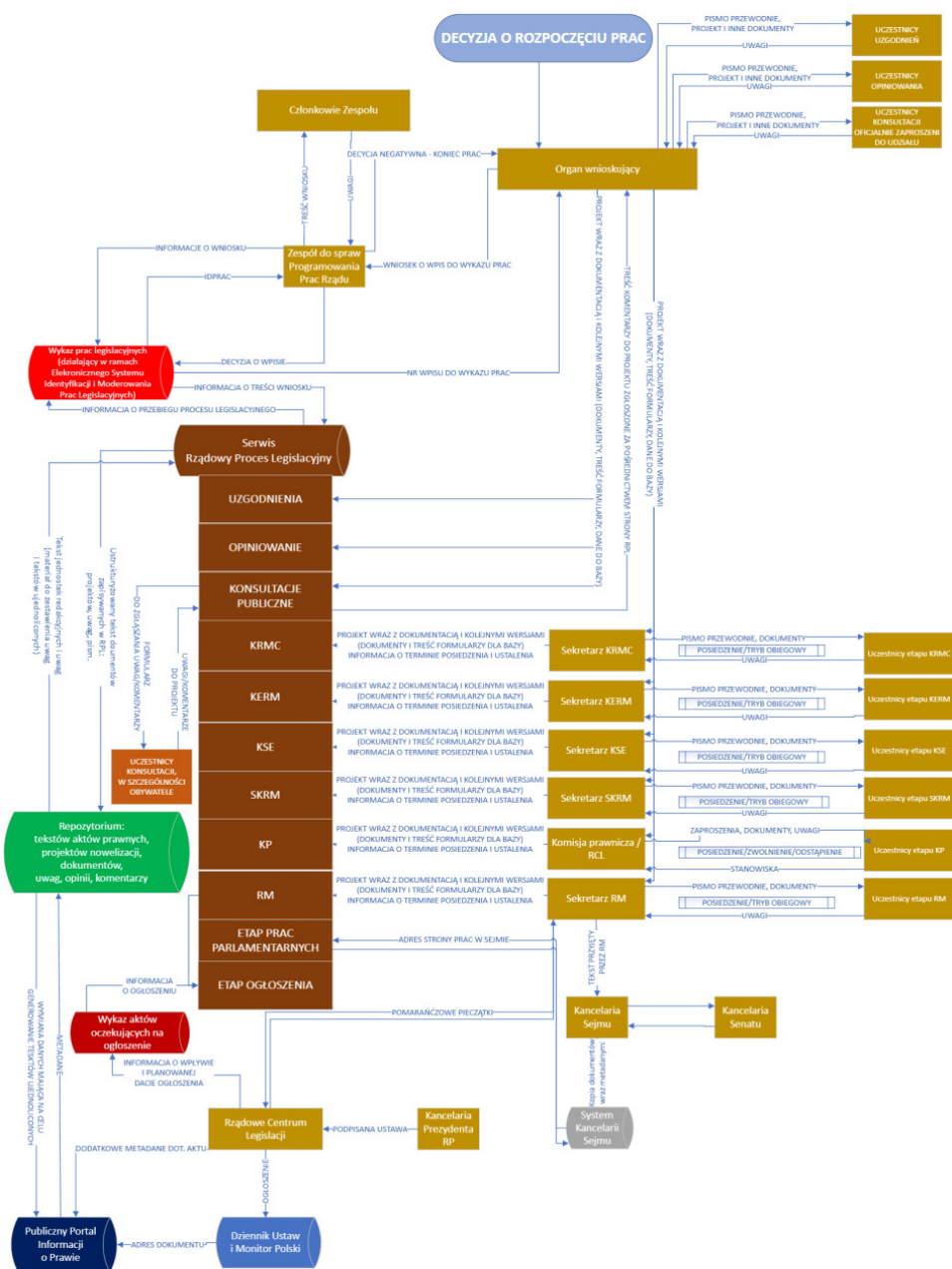


Opis założeń do budowy systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie

1. Wprowadzenie

Projekt zakłada budowę i wdrożenie systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie (systemów e-legislacji). Obecnie stosowane rozwiązania informatyczne w ramach rządowego procesu legislacyjnego oraz udostępniania informacji o prawie wymagają gruntownych zmian, wynikających z kilkuno-stoletniego okresu ich eksploatacji bez wprowadzania istotnych modyfikacji.

1 Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Systemów Informacji o Prawie w Rządowym Centrum Legislacji.

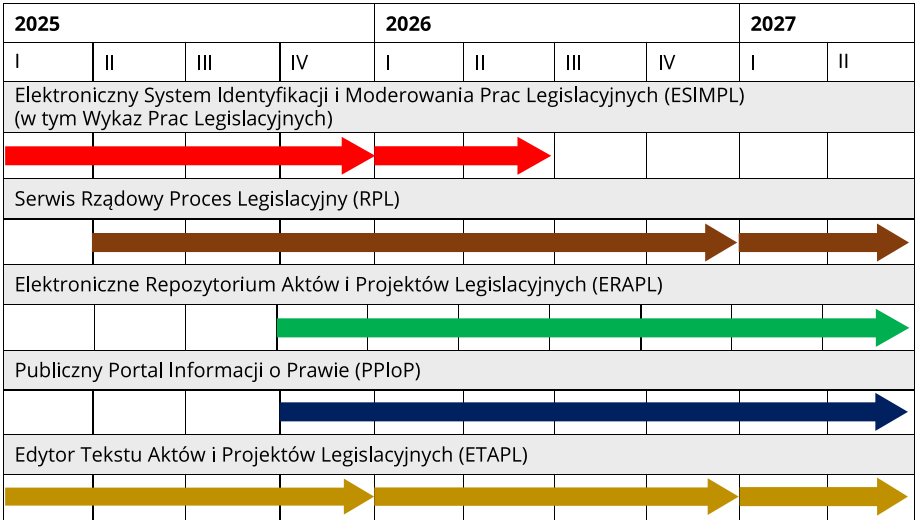


Rys. 1. Mapa procesu legislacyjnego przedstawiająca zakres stosowania systemów wykorzystywanych w procesie. Grafika ma za zadanie zobrazować układ systemów na mapie procesu legislacyjnego na przykładzie rządowej procedury legislacyjnej projektu ustawy. Kolorem jasnobrązowym oznaczono systemy EZD.

Nowe systemy zapewnią obywatelom i przedsiębiorcom przejrzysty dostęp do treści tworzonego prawa oraz transparentnego procesu legislacyjnego. Udostępnią także odpowiednie narzędzia do nadzoru i koordynacji prac legislacyjnych na wszystkich etapach rządowego procesu legislacyjnego.

Jednym z podstawowych założeń przy opracowywaniu tych narzędzi jest zapewnienie efektywnej wymiany danych przy wykorzystaniu interfejsów programowania aplikacji (API). Wśród głównych założeń są zapewnienie spójności danych między systemami, minimalny nakład pracy związany z ich prowadzeniem oraz możliwość ich efektywnego wykorzystywania do działań mających na celu zapewnienie sprawnego tworzenia dobrego prawa. Systemy mają być dostosowane zarówno do potrzeb profesjonalistów, jak i obywateli korzystających z nich okazjonalnie.

Przy projektowaniu rozwiązań oparto się na wynikach prac zespołu eLegislacja, utworzonego zarządzeniem nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie zespołu eLegislacja (M. P. z 2024 r. poz. 319, z późn. zm.).



Rys. 2. Harmonogram prac.

2. Elektroniczny System Identyfikacji i Moderowania Prac Legislacyjnych

Analiza rozwiązań informatycznych stosowanych w rządowym procesie legislacyjnym wykazała, że obecnie brak jest jednolitego sposobu prowadzenia wykazów prac legislacyjnych (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów). Większość ministerstw zamieszcza informacje o pracach w postaci statycznego dokumentu udostępnianego na stronie internetowej w formacie DOCX, PDF lub XLSX. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w resortach często prowadzi się rejestry, w których zapisywane są dodatkowe informacje w celu zapewnienia możliwości sprawdzania stanu prac. Wskazane narzędzia nie mają jednak technicznej możliwości wymiany danych, co w efekcie skutkuje koniecznością kilkukrotnego powtarzania tych samych czynności, w szczególności kilkukrotnego wprowadzania tych samych danych. Prowadzenie tych rejestrów jest zatem pracochłonne, lecz posiadanie ustrukturyzowanych danych jest również niezbędne do prawidłowej koordynacji procesu legislacyjnego.

Kolejną przyczyną utrudnionej wymiany danych dotyczących procesu legislacyjnego jest brak jednolitego identyfikatora prac legislacyjnych na etapie rządowym. Teoretycznie taką funkcję powinien spełniać numer wykazu prac legislacyjnych. Analiza wykazów prac legislacyjnych ministrów wskazuje, że numer ten jest zapisywany w postaci liczby porządkowej w tabeli zawierającej wykaz projektów danego ministra. Taki sposób zapisu nie pozwala na identyfikację projektu bez podania dodatkowych informacji, w szczególności nazwy wykazu (wskazania resortu) i terminu rozpoczęcia prac. Może to znacząco utrudniać dotarcie do projektów procedowanych kilka lat wcześniej.

Mając powyższe na względzie, w ramach prac nad systemami e-legislacji powstanie jednolity system identyfikacji i moderowania prac legislacyjnych, w którym będą m.in. prowadzone wykazy prac legislacyjnych. System pozwoli na efektywne monitorowanie prac od momentu skierowania wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych aż do zakończenia procesu legislacyjnego. Będzie to narzędzie stanowiące źródło przejrzystej informacji dla obywateli i przedsiębiorców na temat planowanych prac wpisanych do wykazu prac legislacyjnych. Jednocześnie w ramach systemu będą dostępne dodatkowe funkcjonalności dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie projektów lub koordynację procesu legislacyjnego, dostarczające również dane do statystyk i wskaźników.

Określony zostanie spójny sposób formułowania numeru wykazu prac legislacyjnych. System będzie nadawał także dodatkowy numer pozwalający na identyfikację spraw, które nie uzyskały wpisu do wykazu lub które są dopiero na etapie rozpatrywania wniosku o wpis. Takie rozwiązanie pozwoli na efektywne wdrożenie elektronicznego identyfikatora prawodawstwa dla projektów aktów prawnych (ELI DL).

W systemie zostaną dodane funkcje umożliwiające wygodne opracowywanie harmonogramu prac nad projektem, co wydaje się istotne z punktu widzenia planowania prac legislacyjnych na początku procesu, a także funkcje umożliwiające późniejsze monitorowanie terminowości realizacji opracowanego harmonogramu.

Odpowiednią jakość i aktualizację danych oraz minimalizację nakładu pracy związanej z ich wprowadzaniem do systemu zapewni wykorzystanie mechanizmów importu danych z dokumentów (formularzy) oraz interfejsów programowania aplikacji (API).

3. Serwis Rządowy Proces Legislacyjny

Jedynym miejscem, w którym dziś obywatel może odnaleźć informacje na temat projektów aktów prawnych, nad którymi są prowadzone prace na etapie rządowym, jest serwis Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Należy jednak zaznaczyć, że ostatnia istotna modyfikacja tego systemu została przeprowadzona w 2014 roku, przez co stał się nieefektywny. Ponadto ograniczenia techniczne nie pozwalają na zwiększenie liczby jego użytkowników, co utrudnia niezwłoczne zamieszczanie dokumentów w systemie.

Konieczność ręcznego wprowadzania danych skutkuje opóźnieniami przy aktualizacji informacji na temat przebiegu procesu legislacyjnego oraz ryzykiem błędów, niejednorodności lub niekompletności danych. Poziom danych bezpośrednio wpływa na możliwości wyszukiwania informacji w systemie. Jednocześnie brak interfejsów programowania aplikacji (API) nie pozwala na przekazywanie danych ani ich pobieranie. Wszelka wymiana danych przez systemy zewnętrzne jest realizowana niemal wyłącznie przez zaczytywanie stron (co obciąża sam system).

Ponadto, mimo iż w systemie znajdują się wszystkie rządowe projekty ustaw i rozporządzeń, nie umożliwia on automatycznej identyfikacji przypadków, gdy projekty mają zbieżne zakresy nowelizacji, a szczególnie jeśli zmiany dotyczą tej samej jednostki redakcyjnej.

System ma też ograniczone funkcjonalności w zakresie przekazywania przez obywateli uwag do projektów – pozwala jedynie na wysyłanie komentarzy z poziomu strony internetowej, które trafiają do osoby zajmującej się projektem. Dlatego rozwiązania przyjęte w obecnie działającym systemie nie są powszechnie wykorzystywane. Jednym z powodów takiej sytuacji może być również brak możliwości identyfikacji osoby zgłaszającej komentarz.

W założeniach nowego systemu przewidziano zapewnienie nie tylko jak najwyższego poziomu, lecz także jak najszerszego zakresu danych na temat prac legislacyjnych oraz dokumentów zamieszczanych w systemie. Zakłada się, że dane będą w możliwie największym stopniu pobierane automatycznie, to znaczy będą pobierane z innych systemów przez API albo z odpowiednio przygotowanych dokumentów importowanych do systemu. Dodatkowo przewiduje się zapewnienie możliwości wyszukiwania informacji również w treści dokumentów publikowanych na stronie serwisu.

Jednakże funkcjonalność nowego systemu nie będzie ograniczona jedynie do umożliwienia wyszukiwania informacji o pracach legislacyjnych. Zakłada się wprowadzenie narzędzi dla legislatorów (po zalogowaniu). W ramach systemu powstaną funkcjonalności przydatne w pracy nad projektem. Do grupy nowych narzędzi dla legislatorów należy zaliczyć funkcjonalność tworzenia tabeli uwag na podstawie dokumentów zamieszczonych w systemie. Taka tabela będzie mogła być wykorzystywana w bieżącej pracy nad projektem, np. podczas konferencji uzgodnieniowej. W wypadku projektów wprowadzających zmiany w innych aktach prawnych docelowo zakłada się możliwość generowania tekstów ujednoliconych zmienianych aktów prawnych, uwzględniających projektowane zmiany (materiał roboczy) i porównywanie wersji tych aktów. Utworzenie przestrzeni dla legislatorów (po zalogowaniu) pozwoli na dostęp do innych informacji, które mogą być przydatne w bieżącej pracy, w szczególności do danych kontaktowych osób bezpośrednio zajmujących się danym projektem aktu oraz do plików zawierających wzorcowe rozwiązania (np. do przykładów załączników opracowanych zgodnie z podejściem projektowym – *legal design*).

Jedną z istotnych zmian wprowadzonych w systemie będzie rozbudowana funkcjonalność umożliwiająca zgłaszanie uwag

do projektu w ramach konsultacji publicznych. Projektowane rozwiązanie zakłada, że osoba zgłaszająca uwagę będzie mogła odnieść się zarówno do całego projektu aktu, jak i każdej jego jednostki. W systemie będzie można określić czas, w którym takie uwagi będą mogły być wysyłane. Jednocześnie legislator będzie mógł otrzymać zestawienie wszystkich uwag pogrupowanych i posortowanych według wybranych kryteriów. Opisane rozwiązania znacząco przyspieszą proces analizy uwag zgłoszonych do projektowanych aktów.

4. Publiczny Portal Informacji o Prawie

Obecnie podstawowym systemem administracji rządowej zapewniającym informację o prawie jest Publiczny Portal Informacji o Prawie dostępny na stronach RCL. Ostatnia duża modyfikacja systemu została przeprowadzona w 2014 roku. Głównym modułem systemu jest skorowidz aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na stronie dostępne są także moduł upoważnień oraz moduł orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a dla zalogowanych użytkowników – moduł tekstów jednolitych.

Jak się wydaje, największą słabością omawianego systemu jest brak tekstów ujednoliconych aktów prawnych. Dlatego uwzględnienie ich w nowym systemie jest jednym z głównych punktów założeń dotyczących wprowadzanych zmian. Takie rozwiązanie pozwoli na korzystanie z potencjału elektronicznego identyfikatora prawodawstwa (ELI). Umożliwi też efektywne odsyłanie do treści aktów prawnych dostępnych w systemie z poziomu innych stron.

Jednocześnie system będzie pozwalał na dodawanie odesłań do interpretacji przepisów lub innych materiałów często już dziś

opracowywanych przez urzędy dla obywateli i przedsiębiorców. Funkcja rozbudowanej wyszukiwarki informacji o prawie, powiązanej z treścią aktów prawnych, pozwoli szybciej dotrzeć do wyników pracy administracji, co nie tylko pozytywnie wpłynie na postrzeganie samego serwisu, lecz również pozwoli obywatelom efektywniej korzystać z informacji dostępnych na stronach urzędów.

System będzie także zapewniał przestrzeń do bieżącego udostępniania obywatelom informacji, które przybliżają im cel zmian wprowadzanych w ogłaszanych aktach prawnych. Zakłada się, że w bazie systemu będzie można zapisywać i przetwarzać dodatkowe informacje, które będą mogły posłużyć do analizy efektów wejścia w życie aktów prawnych, prowadzonych w przypadku projektowania nowych rozwiązań, w tym projektów deregulacyjnych.

5. Elektroniczne Repozytorium Aktów i Projektów Legislacyjnych oraz Edytor Tekstu Aktów i Projektów Legislacyjnych

Rozwiązania przyjęte w ramach nowego serwisu Rządowy Proces Legislacyjny oraz Publicznego Portalu Informacji o Prawie przewidują szereg funkcjonalności związanych z generowaniem ujednoliconych tekstów aktów prawnych, a także innych zestawień. Wskazane rozwiązania wymuszają stworzenie w ramach projektu bazy tekstów zapisanych w postaci ustrukturyzowanej (XML) oraz określenie odpowiedniego formatu plików, w którym zapisane są dokumenty.

Obecnie funkcję edytora do pisania projektów pełni szablon projektu aktu prawnego – narzędzie opracowane w RCL w 2012 roku. Szablon pozwala na edycję przede wszystkim „części

głównej” aktu prawnego – nie został dostosowany do opracowywania załączników, uzasadnień i innych dokumentów. Funkcjonalność szablonu jest też ograniczona technologią – zaadaptowano uniwersalny edytor do potrzeb legislatora.

Z punktu widzenia projektowanych rozwiązań bardzo istotną sprawą jest zapewnienie odpowiedniej jakości dokumentów, które będą później importowane do repozytorium. Jednocześnie nowe rozwiązania powinny w jak największym stopniu wykorzystywać umiejętności osób, które dziś korzystają z szablonu.

Mając powyższe na względzie, na początek zakłada się rozbudowę wykorzystywanego szablonu, w szczególności o dodatkowe narzędzia służące do weryfikacji tekstu pod względem legislacyjnym oraz eliminacji lub identyfikacji przypadków niepoprawnego korzystania z funkcji edytora. Przewiduje się możliwość wykorzystania zaadaptowanych funkcji szablonu także do innych dokumentów, zwłaszcza uwag i stanowisk. Poza tym rozważane jest dodanie funkcji generowania tekstu projektu aktu nowelizującego na podstawie zmian naniesionych na tekst skonsolidowany aktu.

Na kolejnych etapach prac docelowo szablon zostanie zastąpiony nowym edytorem opracowanym w technologii webowej. Będzie on pozbawiony wyżej wskazanych ograniczeń technologicznych, a jednocześnie z punktu widzenia użytkownika korzystającego z szablonu aktu prawnego będzie działał w sposób intuicyjny.

Przy opracowywaniu systemów elegislacji należy brać pod uwagę, że w znakomitej większości podmiotów zostały już wdrożone narzędzia do elektronicznego zarządzania dokumentacją, głównie są to EZD PUW i EZD RP. Odpowiednio do możliwości technicznych tych systemów zakłada się opracowanie interfejsów API pozwalających na wymianę danych między systemami oraz na import danych z dokumentów opracowywanych w tych systemach.

6. Narzędzia AI

W ramach projektowanych prac uwzględnia się rozwiązania wykorzystujące sztuczną inteligencję. Dynamiczny rozwój narzędzi związanych ze sztuczną inteligencją wymusza zachowanie szczególnej uwagi przy wyborze optymalnych rozwiązań. Na pierwszym etapie rozwiązania AI powinny stanowić wsparcie dla legislatora przy wykonywaniu powtarzalnych czynności redakcyjno-legislacyjnych, które można zautomatyzować. W następnych krokach będą wprowadzane nowe rozwiązania umożliwiające automatyczne szukanie informacji o prawie oraz niejednolitości w treści aktu lub wyszukiwanie rozwiązań w trakcie prac nad projektem. W projekcie położono nacisk na wykorzystanie potencjału, jaki stwarza połączenie narzędzi sztucznej inteligencji z repozytorium dokumentów zawierających akty prawne oraz dokumentację procesu legislacyjnego. Zwrócono przy tym uwagę, że wprowadzane rozwiązania muszą uwzględniać różny poziom kompetencji cyfrowych użytkowników.