Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Как да се общува с целевата аудитория и как ефективно да се използват резултатите от работата на гражданските панели?“

(становище по собствена инициатива)

(2023/C 349/11)

Докладчик: **Christophe QUAREZ**

Искане за консултация	становище по собствена инициатива, 23.1.2023 г.
Решение на Пленарната асамблея	25.1.2023 г.
Правно основание	член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
	становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	21.6.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	13.7.2023 г.
Пленарна сесия №	780
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	163/4/8

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК посочва, че демокрацията на участието може да бъде само допълнение към представителната демокрация, която остава крайъгълният камък на нашите политически системи. ЕИСК смята, че за повторното укрепване на политическото доверие е необходимо непрекъснато подобряване на начина, по който демокрацията функционира в ЕС, по-специално чрез разработване на механизми за участие и обсъждане, отворени за гражданите, въз основа на съществуващия набор от инструменти на ЕС. Във връзка с това Комитетът заявява отново, че мнението на сдружение, представляващо хиляди членове, трябва да има много по-голяма тежест от това на отделен гражданин.

1.2. Във всички държави членки беше натрупан опит с демокрацията на участието посредством гражданските панели, по-специално благодарение на разработването на цифрови инструменти. Първоначално ограничен до местни или регионални въпроси, приносът на гражданските панели към обществените дебати постепенно обхвана всички области на политика, например в Ирландия (еднополови бракове и аборти) или във Франция (Граждански конвент за климата), или Конференцията за бъдещето на Европа.

1.3. Като средище на организираното и представително гражданско общество ЕИСК разполага със специфичен експертен опит и предоставя уникален и постоянен форум за граждански диалог, където решенията се предлагат въз основа на консенсус между различните заинтересовани страни. В това си качество Комитетът следва да играе важна роля в разработването на инструменти за участие.

1.4. Като утвърденият институционален глас на организираното и представително гражданско общество ЕИСК трябва да бъде в центъра на процеса на укрепване на демокрацията на участието в европейските институции. Поради това се предлага чрез експериментиране да се разгледа наборът от инструментите за участие, които може да използва ЕИСК в своята консултативна дейност, например гражданските панели. В този случай ще бъде необходима промяна на Правилника за дейността на ЕИСК, за да се включи тази процедура.

1.5. В рамките на този размисъл ЕИСК би могъл да проучи новата си роля в развиването на експертен опит по всички въпроси, свързани с участието на гражданите и демокрацията на участието. По-специално Бюрото на ЕИСК би могло да взема решения по въпроси като обхвата и методологията на участието на граждански групи в работата на ЕИСК, както и темите, по които да се проведат консултации с гражданските панели. ЕИСК счита, че е полезно да се обмисли създаването на специална работна група, която да определи всички необходими процедури, в зависимост от наличието на бюджетни средства и след обсъждане и решение на Бюрото на ЕИСК ([1]). Тази работна група би могла да работи, наред с другото, по въпроси като:

— процедурата за интегриране на тези панели в работата на ЕИСК;

([1]) Както беше отбелязано в проучването на ЕИСК „Превръщане на ЕИСК в посредник и гарант на дейностите, свързани с демокрацията на участието, включително структуриран диалог с организациите на гражданското общество и гражданските панели“ (2023 г.), за всяка нова форма на дейност на ЕИСК във връзка с демокрацията на участието следва да се отделят необходимото време, ресурси и внимание, за да бъде тя ефективна.

— определянето на критерии за темите за консултации с гражданските панели, които да гарантират включването на хоризонтални въпроси от по-широк обществен интерес;

— търсенето на бюджет и на необходимите човешки ресурси;

— спецификациите относно тегленето на жребий и цифровата платформа;

— метода и организацията на дебатите, които дават възможност за окончателно обсъждане между гражданските панели и членовете на ЕИСК;

— определянето на мандата, въз основа на който ще се посочи как резултатите от консултациите да бъдат отчитани в становищата на ЕИСК;

— условията и графика за експерименталната фаза.

1.6. ЕИСК изразява предпочитание към дискусионното измерение на гражданския панел, който да участва в неговата работа като допълнение за обогатяването на съществуващия набор от инструменти на ЕС за участие.

2. **Необходимото демократично обновление**

2.1. Почти всички европейски общества са демократизирани представителни системи. Представителни, тъй като методът за избор на управляващите се основава главно на всеобщи преки избори, включително парламентарни, но също така и президентски избори.

2.2. В Европа 21-ви век се характеризира с нарастваща липса на доверие в политиците и техните действия, с различна степен на интензивност в отделните държави. Както се вижда от излизането на Обединеното кралство от ЕС, трудностите, пред които бяха изправени европейските демокрации при справянето с пандемията от COVID-19, протестните движения на „възмутените“ и „жълтите жилетки“ в разрив с институционалните канали за демократично изразяване, както и от възхода на авторитарните популистки движения, старите и новите демокрации изглежда се задъхват. Освен това революцията, основана на новите технологии, насърчи премахването на посредничеството и дерегулирането на политическите отношения.

2.3. Три обективни показателя измерват демократичната рецесия от гледна точка на настоящата криза на демократичната легитимност в Европа: намаляването на избирателната активност, повишената неустойчивост на политическите предпочитания и намаляването на членската маса на политическите партии. Тези обективни показатели се допълват от субективни показатели като подкопаването на доверието в публичните институции.

2.4. Според ЕИСК повторното укрепване на политическото доверие изисква подобряване на демократичните механизми. Това означава, на първо място, че представителната демокрация, която е в основата на нашата политическа система, трябва да намери нов импулс.

2.5. В допълнение, механизми за участие или обсъждане могат да спомогнат за укрепването на връзката между представлявани и представители и да направят техните съответни отговорности ефективни.

2.6. ЕИСК отбелязва, че в представителната демокрация всеки гражданин има свободата да се ангажира, като се присъедини към политическа партия, профсъюз или сдружение по свой избор. Така че тази свобода е първият гарант на един демократичен режим.

3. **Съществува ли необходимост от институционализиране на участието на гражданите?**

3.1. Броят на механизмите за участие нарасна експоненциално в Европа, където бяха проведени хиляди експерименти, първо на местно или регионално равнище, по-специално с основано на участие бюджетиране, а след това по екологични, обществени или институционални въпроси на регионално или национално равнище.

3.2. В законите и подзаконовите актове на много държави вече са институционализирани не само кварталните структури, а съществуват и по-иновативни механизми.

3.3. В Белгия например наскоро със закон за региона на Брюксел бяха създадени постоянни съвети от граждани, избрани чрез жребий. Такива нови структури има и в Ирландия, където гражданските събрания, понякога съчетани с референдуми, позволиха легализирането на еднополовите бракове и абортите, или във Франция с организирането на гражданските конвенти, посветени на климата и крайния етап от живота.

3.4. На европейско равнище най-голямата до момента проява на демокрацията на участието и съвещателната демокрация беше Конференцията за бъдещето на Европа, в рамките на която бяха организирани четири европейски граждански панела, за да се даде възможност на гражданите да обсъдят съвместно бъдещето, което искат за Европейския съюз. ЕИСК участва официално в тази инициатива. Той приветства факта, че този пилотен проект се подлага на задълбочена оценка, за да могат да се извлекат поуки относно начините за подобряване на евентуални бъдещи инициативи.

3.5. По-специално ЕИСК изразява съжаление поради липсата на видимост и слабия интерес към тази конференция в държавите членки, както и поради неяснотата относно нейните цели.

3.6. В окончателния доклад ([2]) на Конференцията за бъдещето на Европа предложение 36 относно информирането и участието на гражданите и предложение 39 относно процеса на вземане на решения в ЕС дават на ЕИСК ясен мандат за структурно укрепване на институционалната му роля като гарант и посредник на дейностите, свързани с демокрацията на участието, като например на структурирания диалог с организациите на гражданското общество и гражданските панели. От институционална гледна точка ЕИСК е в идеална позиция да играе роля за укрепването на демокрацията на участието, като действа съгласувано и всеобхватно.

3.7. Съюзът вече разполага с цял набор от инструменти на ЕС за участие, който включва например изборите за Европейски парламент, гражданските диалози и Европейската гражданска инициатива, петициите до Европейския парламент и Европейския омбудсман. Освен това при подготовката на законодателни инициативи Комисията провежда обществени консултации с цел да даде възможност на заинтересованите страни — включително гражданите — да изразят мнението си по дадена тема. Обществените консултации са залегнали в насоките на Комисията за по-добро регулиране и се провеждат чрез портала на Комисията „Споделете мнението си“.

3.8. **Европейската гражданска инициатива** (ЕГИ), създадена през 2012 г., е едно от ключовите нововъведения в демокрацията на участието на равнището на ЕС. Тя дава възможност на група граждани да включат даден въпрос в дневния ред на европейските законодателни органи.

3.9. Четирите ЕГИ, които успяха да съберат един милион подписа, необходими за получаването на отговор от страна на Европейската комисия, до момента обаче имаха относително слабо въздействие, като бяха приети законодателни предложения в рамките на последващите действия във връзка с инициативите „Право на достъп до вода“ и „Забрана на използването на глифосат“, а за 2023 г. беше обявено предложение за забрана на отглеждането на животни в клетки. ЕИСК счита, че ЕГИ не отговаря напълно на очакванията и следователно несъмнено би трябвало да бъде реформирана. Би било целесъобразно ЕИСК да бъде привлечен за участие в този процес на реформа.

3.10. Участието на гражданите беше улеснено от цифровите платформи. Интернет даде възможност за широко участие на гражданското общество и за включването на обществени групи, които до този момент оставаха далеч от този вид подход, по-специално младите хора.

3.11. Въпреки че цифровите технологии спомагат за улесняване и разширяване на обхвата на участието, те имат и своите ограничения. Онлайн консултациите дават възможност за събиране на мнения, но невинаги за реално обсъждане.

3.12. Създаването на устойчиви бъдещи граждански панели изисква силен онлайн компонент — ключов елемент за транснационални дискусии с участието на възможно най-голям брой граждани. Въз основа на опита и поуките, извлечени от многоезичната платформа на Конференцията за бъдещето на Европа, ЕИСК предлага да се създаде подобрена многоезична онлайн платформа/мобилно приложение. Това би дало възможност за много по-голямо участие, отколкото при присъствени прояви, при условие че онлайн инструментът е проектиран така, че да бъде достъпен за възможно най-голям брой граждани. Физическите прояви продължават да бъдат важен допълващ инструмент към онлайн консултациите, но следва да бъдат ограничени до приемлив брой и да бъдат насочени в голяма степен към актуални теми от хоризонтален интерес. За създаването на такава съвременна цифрова платформа следва да бъдат заделени подходящи ресурси ([3]).

3.13. Според ЕИСК, що се отнася до приноса на гражданите към обществения дебат, трябва да се повдигне въпросът за представителността и експертния опит. Може ли мнението на сдружение, представляващо хиляди членове, да има същата тежест както изразеното от отделен гражданин?

3.14. ЕИСК припомня, че добавената стойност на неговите становища и препоръки произтича от изграждането на консенсус между организациите на организираното гражданско общество и сближаването на различаващите се интереси на различните обществени организации.

([2]) Вж. Доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа.

([3]) Както беше отбелязано в проучването на ЕИСК „Превръщане на ЕИСК в посредник и гарант на дейностите, свързани с демокрацията на участието, включително структуриран диалог с организациите на гражданското общество и гражданските панели“ (2023 г.), търсенето на цифровизация е очевидно, но следва да се заделят ресурси, за да се даде възможност и за физическо участие.

3.15. Мандатът за консултацията с гражданите трябва да бъде ясен. За ЕИСК е от съществено значение да се изясни на ранен етап по какъв начин исканият принос ще бъде включен в процеса на вземане на решения.

3.16. Всеки процес на истински диалог с гражданите изисква механизъм за обратна информация, за да се гарантира неговата легитимност. Ето защо е толкова важно Европейската комисия да създаде механизъм за проследяване на препоръките, отправени от гражданите. За тази цел следва да се създаде табло с показатели относно препоръките за действие, което след това да бъде използвано за определяне на последващите действия във връзка с предложенията, както беше поискано от Европейския икономически и социален комитет на Конференцията за бъдещето на Европа.

3.17. ЕИСК следва да се разглежда като важен инструмент за намаляване на демократичния дефицит на ЕС, преодоляване на дистанцията и насърчаване на европейската политическа идентичност сред неговите граждани.

4. **Ролята на Европейския икономически и социален комитет в организирането на консултации с гражданите**

4.1. Разпоредбата в член 11 от Договора за Европейския съюз за „открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество“ следва да се прилага изцяло във всички области на действие на Съюза.

4.2. През годините ЕИСК укрепи позицията на гражданските инициативи и тяхната видимост в ежедневната работа на институциите. От стартирането на ЕГИ ЕИСК организира всяка година конференция на високо равнище по случай Деня на ЕГИ. *Ad hoc* групата на ЕИСК за ЕГИ беше създадена, за да предоставя политически насоки относно гражданските инициативи и да наблюдава развитието на ситуацията в тази област.

4.3. ЕИСК предоставя информация и относно правата на гражданите. Най-широко разпространената му публикация „Паспорт за европейската демокрация“ се превърна в популярен източник на информация за широката общественост и се представя и използва по време на различни прояви, организирани от институциите на ЕС и организациите на гражданското общество.

4.4. Институционалната роля на ЕИСК следва да бъде засилена и той да бъде оправомощен като утвърден представител на организираното гражданско общество за формулиране на съвети при изготвянето на политиките на Съюза, но също и като посредник и гарант на дейностите, свързани с демокрацията на участието, като структурирания диалог с организациите на гражданското общество и гражданските панели. Жизненото гражданско общество е от решаващо значение за демократичния живот на Европейския съюз.

4.5. Като средище на организираното гражданско общество ЕИСК разполага със специфичен експертен опит и предоставя уникален и постоянен форум за граждански диалог, където решенията се предлагат въз основа на консенсус между различните заинтересовани страни. Неговите членове са упълномощени от съответните им организации.

4.6. Опитът от Конференцията за бъдещето на Европа породи очаквания и европейските институции са призовани да осигурят подходящи последващи действия във връзка с тази консултация.

4.7. ЕИСК изразява предпочитание към дискусионното измерение на гражданския панел, който да участва в неговата работа, като допълнение към онлайн консултациите, провеждани от Европейската комисия, които са ценен инструмент, но не дават възможност за пряк дебат между участващите заинтересовани страни.

4.8. В манифеста на председателя на ЕИСК се предвижда създаването на граждански панели преди изборите за Европейски парламент през 2024 г., които ще бъдат включени в изготвянето на хоризонтална резолюция на всички секции на ЕИСК с основните искания на ЕИСК към новия ЕП и новата Комисия.

4.9. Освен това в рамките на цикъла на диалог на Групата за връзка на ЕИСК през 2023 г. се създава работна група „Граждански панели“ като част от редовните тематични диалози между членовете на ЕИСК и организациите на гражданското общество в Групата за връзка, както е предвидено в комуникационната стратегия на ЕИСК за периода 2022—2027 г. Резултатът от този диалог ще бъде документ за размисъл, който би могъл да допринесе за инициативите на ЕИСК, насочени към участието на гражданите.

4.10. Като част от този размисъл ЕИСК би могъл да проучи новата си роля в допълнителното развиване на експертния си опит по всички въпроси, свързани с участието на гражданите и демокрацията на участието. По-специално Бюрото на ЕИСК е органът, който би могъл да взема решения по въпроси като обхвата и методологията за включване на гражданските панели в работата на ЕИСК, както и темите, по които ще се провеждат консултации с тях.

4.11. Тази нова отговорност на ЕИСК ще изисква специално финансиране, човешки ресурси и съответния цифров инструмент.

4.12. В набор от правила, приложими за извадката от лицата, избрани чрез жребий, следва да се определят: организацията на работа, начинът за осъществяване на комуникацията и връзките с медиите, контактите между ЕИСК или съответната му работна група и извадката от граждани.

4.13. ЕИСК счита, че е полезно да се обмисли създаването на специална работна група, която да определи всички необходими процедури, в зависимост от наличието на бюджетни средства и след обсъждане и решение на Бюрото на ЕИСК ([4]). Тази работна група би могла да работи, наред с другото, по въпроси като:

— процедурата за интегриране на тези панели в работата на ЕИСК;

— определянето на критерии за темите за консултации с гражданските панели, които да гарантират включването на хоризонтални въпроси от по-широк обществен интерес;

— спецификациите относно тегленето на жребий и цифровата платформа;

— търсенето на финансиране и на специални човешки и технически ресурси;

— метода и организацията на дебатите, които дават възможност за окончателно обсъждане между гражданските панели и членовете на ЕИСК;

— определянето на мандата, въз основа на който ще се посочи как резултатите от консултациите да бъдат отчитани в становищата на ЕИСК;

— избора на оператора, който ще организира определянето на гражданите чрез теглене на жребий с тяхното съгласие;

— условията и графика за експерименталната фаза.

Брюксел, 13 юли 2023 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE

([4]) Както беше отбелязано в проучването на ЕИСК „Превръщане на ЕИСК в посредник и гарант на дейностите, свързани с демокрацията на участието, включително структуриран диалог с организациите на гражданското общество и гражданските панели“ (2023 г.), за всяка нова форма на дейност на ЕИСК във връзка с демокрацията на участието следва да се отделят необходимото време, ресурси и внимание, за да бъде тя ефективна.