Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Jak zapojit cílovou část veřejnosti a efektivně využít výsledky panelových diskusí občanů?

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(2023/C 349/11)

Zpravodaj: **Christophe QUAREZ**

Žádost o vypracování stanoviska	stanovisko z vlastní iniciativy, 23/01/2023
Rozhodnutí plenárního shromáždění	25. 1. 2023
Právní základ	čl. 52 odst. 2 jednacího řádu
	stanovisko z vlastní iniciativy
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	21. 6. 2023
Přijato na plenárním zasedání	13. 7. 2023
Plenární zasedání č.	780
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	163/4/8

1. **Závěry a doporučení**

1.1 EHSV připomíná, že participativní demokracie může pouze doplňovat zastupitelskou demokracii, která zůstává základním pilířem našich politických systémů. Podle názoru EHSV je za účelem obnoveného posílení důvěry v politiku zapotřebí neustále zlepšovat způsob fungování demokracie v EU, zejména prostřednictvím rozvoje participativních a poradních mechanismů přístupných občanům, které se budou opírat o stávající soubor nástrojů EU. V této souvislosti opakuje, že názor sdružení zastupujícího tisíce členů má daleko větší váhu než názor jednotlivých občanů.

1.2 Zkušenosti participativní demokracie s panelovými diskusemi občanů se rozvinuly, především díky rozvoji digitálních nástrojů, ve všech členských státech. Příspěvky panelových diskusí občanů k veřejným debatám, nejprve omezené na místní nebo regionální otázky, postupně pokryly všechny politické oblasti, jako tomu bylo v Irsku (manželství pro všechny a potraty) nebo ve Francii (občanský konvent o klimatu) nebo například při Konferenci o budoucnosti Evropy.

1.3 EHSV má jakožto instituce, která tlumočí názory organizované a reprezentativní občanské společnosti, specifické odborné znalosti a představuje jedinečné a stálé fórum pro občanský dialog, kde jsou navrhována řešení na základě konsensu různých zúčastněných stran. Jako takový by měl plnit významnou úlohu při rozvíjení participativních nástrojů.

1.4 EHSV, zavedený institucionální zástupce organizované a reprezentativní občanské společnosti, musí stát v jádru procesu posilování participativní demokracie v evropských orgánech. Navrhuje se proto, aby byla prostřednictvím experimentování zvážena škála participativních nástrojů, které může EHSV v rámci své poradní činnosti využívat, jako jsou panelové diskuse občanů. V tomto případě bude v zájmu zavedení tohoto postupu nutné změnit jednací řád EHSV.

1.5 V rámci této reflexe by EHSV mohl zvážit svou novou úlohu a dále rozvíjet své odborné znalosti týkající se témat souvisejících s účastí občanů a participativní demokracií. Zejména předsednictvo EHSV by mohlo přijímat rozhodnutí o otázkách, jako je rozsah a metodika zapojení panelových diskusí občanů do činnosti EHSV, i o tématech, jež mají být předmětem panelových diskusí občanů. EHSV považuje za užitečné zvážit vytvoření specializované pracovní skupiny, která by stanovila nezbytné postupy v závislosti na dostupnosti rozpočtových prostředků a po projednání a přijetí rozhodnutí v rámci předsednictva EHSV. [1] Tato pracovní skupina by se mohla mimo jiné zabývat těmito otázkami:

— postup pro začlenění těchto panelových diskusí do činnosti EHSV;

---

[1] Jak EHSV uvádí ve své studii *Posílení úlohy EHSV jako prostředníka a garanta postupů v oblasti participativní demokracie, včetně strukturovaného dialogu s organizacemi občanské společnosti a panelových diskusí s občany* (2023), na každou novou formu jeho činnosti zaměřenou na participativní demokracii by měl být vyčleněn čas, prostředky a pozornost, jež jsou nebytné k zajištění její účinnosti.

— stanovení kritérií pro témata konzultací v panelových diskusích občanů, která by zajistila začlenění horizontálních otázek širšího společenského zájmu;

— získání nezbytných rozpočtových prostředků a lidských zdrojů;

— specifikace pro losování a digitální platformu;

— metoda a organizace diskusí, které umožní účastníkům panelových diskusí občanů a členům EHSV dospět ke konečnému rozhodnutí;

— vymezení mandátu, v němž bude stanoveno, jak budou výsledky konzultací zohledněny ve stanoviscích EHSV;

— podmínky a harmonogram experimentální fáze.

1.6 EHSV považuje za důležitý poradní rozměr panelové diskuse občanů, kteří by se tak zapojili do jeho činnosti jako obohacující doplněk stávajícího souboru participativních nástrojů EU.

2. **Nezbytná demokratická obnova**

2.1 Téměř všechny evropské společnosti jsou založeny na systému zastupitelské demokracie. Jsou zastupitelské proto, že způsob výběru vládních činitelů vychází hlavně z přímých všeobecných voleb, zejména voleb parlamentních a prezidentských.

2.2 Evropa 21. století se vyznačuje rostoucí nedůvěrou vůči politikům a jejich činnosti, přičemž její intenzita se v jednotlivých zemích liší. Jak ukázal brexit, potíže evropských demokracií při společném řešení pandemie COVID-19, protestní hnutí Indignados (Rozhořčení) a žlutých vest odmítající institucionální kanály demokratického projevu či vzestup autoritářského populismu, zdá se, že starým i novým demokraciím dochází dech. Revoluce založená na nových technologiích navíc napomáhá vytváření bezprostředních a neformálních politických vztahů.

2.3 Měřit předpokládanou demokratickou recesi z hlediska krize demokratické legitimity projevující se v Evropě umožňují tři objektivní ukazatele: narůstající neúčast, velká volební volatilita a snížení počtu členů politických stran. K těmto objektivním ukazatelům se přidávají subjektivní ukazatele, jako je úbytek důvěry ve veřejné instituce.

2. EHSV se domnívá, že k obnovenému posílení politické důvěry je zapotřebí zlepšit demokratické mechanismy. To především znamená, že zastupitelská demokracie, na níž je založen náš politický systém, musí chytit druhý dech.

2.5 K posílení vazby mezi zastupovanými občany a jejich zástupci a k účinnému plnění jejich příslušných povinností by kromě toho mohly přispět participativní nebo poradní nástroje.

2.6 EHSV připomíná, že v zastupitelské demokracii se každý občan může svobodně angažovat tím, že vstoupí do politické strany, odborové organizace nebo sdružení dle vlastního výběru. Tato svoboda je tedy první zárukou demokratického systému.

3. **Potřeba institucionalizovat účast občanů?**

3.1 Počet participativních nástrojů se v Evropě exponenciálně zvýšil, přičemž byly získány tisíce zkušeností, nejprve na místní nebo regionální úrovni, zejména s participativními rozpočty, a poté v souvislosti s environmentálními, společenskými nebo institucionálními tématy na regionální nebo celostátní úrovni.

3.2 V právních a správních předpisech mnoha zemí jsou institucionalizovány nejen čtvrti, ale také inovativnější nástroje.

3.3 Je tomu tak v Belgii, kde byla v Bruselu zákonem zřízena stálá rada občanů, kteří jsou vybíráni losováním. Stejně tak v Irsku, kde občanská shromáždění někdy spojená s referendy umožnila legalizaci manželství pro všechny a potratů, nebo ve Francii, kde byly uspořádány občanské konventy o klimatu nebo o ukončení života.

3.4 Na evropské úrovni byla dosud nejrozsáhlejším projevem participativní a poradní demokracie Konference o budoucnosti Evropy, v jejímž rámci byly uspořádány čtyři evropské panelové diskuse občanů s cílem umožnit občanům společně se zamyslet nad tím, jakou budoucnost si pro Evropskou unii přejí. EHSV se k této iniciativě oficiálně připojil. Vítá skutečnost, že tento pilotní projekt byl podroben důkladnému posouzení, jehož účelem je zjistit, jak lze zlepšit případné budoucí iniciativy.

3.5 EHSV zejména lituje toho, že této konferenci nebyla v členských státech věnována dostatečná pozornost, nebyl o ni velký zájem a že její cíle byly nejasné.

3.6 V závěrečné zprávě ([2]) Konference o budoucnosti Evropy poskytuje návrh č. 36 týkající se informování a účasti občanů a návrh č. 39 týkající se rozhodovacího procesu EU jasný mandát EHSV ke strukturálnímu posílení jeho institucionální úlohy, a to úlohy garanta a zprostředkovatele akcí participativní demokracie, jako je strukturovaný dialog s organizacemi občanské společnosti a panelové diskuse občanů. Z institucionálního hlediska má EHSV ideální předpoklady k tomu, aby při posilování participativní demokracie plnil důležitou úlohu, a to soudržným a komplexním způsobem.

3.7 EU již má k dispozici propracovaný soubor nástrojů účasti EU, mezi něž patří např. volby do Evropského parlamentu, dialogy s občany a evropská občanská iniciativa, petice předkládané Evropskému parlamentu a evropský veřejný ochránce práv. Kromě toho pořádá Komise při přípravě legislativních iniciativ veřejné konzultace s cílem poskytnout zúčastněným stranám – včetně občanů – možnost vyjádřit se k danému tématu. Tyto veřejné konzultace jsou zakotveny v pokynech Komise pro zlepšování právní úpravy a probíhají prostřednictvím portálu Komise „Podělte se o svůj názor".

3.8 **Evropská občanská iniciativa** vytvořená v roce 2012 je jednou z klíčových inovací participativní demokracie na úrovni EU. Skupině občanů umožňuje zařadit určitou otázku na pořad jednání evropských zákonodárných orgánů.

3.9 Avšak všechny čtyři evropské občanské iniciativy, které úspěšně shromáždily milion podpisů potřebných k tomu, aby na ně Evropská komise reagovala, měly až doposud poměrně malý dopad: byly přijaty legislativní návrhy v návaznosti na iniciativy „Právo na vodu" a „Zakažte glyfosát" a na rok 2023 byl oznámen návrh na zákaz klecí pro všechna zvířata. EHSV se domnívá, že evropská občanská iniciativa zcela nesplňuje očekávání, a proto by měla být jednoznačně revidována, a to i s jeho přispěním.

3.10 K zapojení občanů přispěly digitální platformy. Internet umožnil účast občanské společnosti ve velkém měřítku i zapojení veřejnosti, která až dosud stála stranou takových procesů, zejména mladých lidí.

3.11 Přestože digitální technologie přispívají k usnadnění a zvýšení účasti, mají také svá omezení. Konzultace na internetu umožňují shromažďovat názory, ale ne vždy je skutečně projednat.

3.12 K vytvoření trvalých panelových diskusí občanů v budoucnu je nutná silná on-line složka, což je klíčový prvek pro nadnárodní diskuse, do nichž se zapojí co nejvíce občanů. EHSV na základě zkušeností a poznatků získaných prostřednictvím mnohojazyčné platformy Konference o budoucnosti Evropy navrhuje vytvořit zdokonalenou mnohojazyčnou on-line platformu/mobilní aplikaci. To by umožnilo mnohem větší účast, než je možné v případě prezenčních akcí, bude-li zmíněný on-line nástroj navržen tak, aby byl přístupný co největšímu počtu občanů. Prezenční akce jsou i nadále důležitým doplňujícím nástrojem k on-line konzultacím, ale jejich počet by měl být v rozumné míře omezen a měly by být prioritně zaměřeny na aktuální témata horizontálního zájmu. Na vytvoření této nejmodernější digitální platformy by měly být přiděleny odpovídající zdroje ([3]).

3.13 EHSV se domnívá, že je třeba nastolit otázku reprezentativnosti a odbornosti příspěvků občanů do veřejné diskuse. Má názor sdružení zastupujícího tisíce členů stejnou váhu jako vyjádření izolovaného občana?

3.14 EHSV připomíná, že přidaná hodnota jeho stanovisek a doporučení vyplývá z dosahování konsenzu mezi organizacemi organizované občanské společnosti a překonávání rozdílů mezi různými zájmy různých společenských organizací.

([2]) Viz zpráva o konečném výsledku Konference o budoucnosti Evropy.

([3]) Jak EHSV uvádí ve své studii *Posílení úlohy EHSV jako prostředníka a garanta postupů v oblasti participativní demokracie, včetně strukturovaného dialogu s organizacemi občanské společnosti a panelových diskusí s občany* (2023), poptávka po digitalizaci je sice zřejmá, i tak by však měly být vyčleněny prostředky, které i nadále umožní osobní účast.

3.15 Mandát konzultace s občany musí být jasný. EHSV se domnívá, že je důležité předem upřesnit, jak budou požadované příspěvky do rozhodovacího procesu začleněny.

3.16 Aby byla zajištěna jeho legitimita, vyžaduje každý proces skutečného dialogu s občany mechanismus zpětné vazby. Proto je velmi důležité, aby Evropská komise zavedla mechanismus pro sledování doporučení občanů. Za tímto účelem je vhodné vytvořit srovnávací přehled doporučovaných kroků a následně jej využít k určení dalšího postupu navazujícího na návrhy, jak požadoval Evropský hospodářský a sociální výbor u příležitosti Konference o budoucnosti Evropy.

3.17 EHSV by měl být považován za důležitý nástroj pro snížení demokratického deficitu EU, překlenutí vzdálenosti a podporu evropské politické identity mezi jejími občany.

4. **Úloha Evropského hospodářského a sociálního výboru při organizaci konzultací s občany**

4.1 Je třeba plně provést ustanovení článku 11 SEU požadující „otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností“ ve všech politických oblastech EU.

4.2 EHSV v průběhu let posílil postavení občanských iniciativ a zvýšil jejich viditelnost v každodenní práci orgánů. Od zahájení evropské občanské iniciativy pořádá EHSV každoročně u příležitosti Dne evropské občanské iniciativy konferenci na vysoké úrovni. V EHSV byla zřízena skupina ad hoc Evropská občanská iniciativa, aby formulovala politické směry ohledně občanských iniciativ a sledovala vývoj v této oblasti.

4.3 EHSV rovněž poskytuje informace o právech občanů. Jeho nejrozšířenější publikace „Evropský demokratický pas“ se stala populárním zdrojem informací pro širokou veřejnost a je prezentována a používána na různých akcích pořádaných orgány EU a organizacemi občanské společnosti.

4.4 Měla by se posílit institucionální úloha EHSV jako uznávaného zástupce organizované občanské společnosti při poskytování poradenství ohledně tvorby politik EU, ale i jako prostředníka a garanta činností týkajících se participativní demokracie, například strukturovaného dialogu s organizacemi občanské společnosti a panelových diskusí občanů. Činorodá občanská společnost má pro demokratický život Evropské unie zásadní význam.

4.5 EHSV má jakožto instituce, která tlumočí názory organizované občanské společnosti, specifické odborné znalosti a představuje jedinečné a stálé fórum pro občanský dialog, kde jsou navrhována řešení na základě konsensu různých zúčastněných stran. Jeho členové mají mandát od svých příslušných organizací.

4.6 Zkušenosti získané prostřednictvím Konference o budoucnosti Evropy vyvolaly očekávání a vyžadují od evropských orgánů, aby v návaznosti na tuto konzultaci přijaly vhodná opatření.

4.7 EHSV považuje za důležitý poradní rozměr panelové diskuse občanů, kteří by se tak zapojili do jeho činnosti jako doplnění k on-line konzultacím vedeným Evropskou komisí, jež jsou cenným nástrojem, avšak neumožňují přímou diskusi mezi přispívajícími zúčastněnými stranami.

4.8 V prohlášení předsedy EHSV se uvádí, že před volbami do Evropského parlamentu v roce 2024 budou uspořádány panelové diskuse občanů, které budou podkladem pro průřezové usnesení všech sekcí EHSV a budou obsahovat hlavní požadavky EHSV vůči novému EP a nové Komisi.

4.9 Kromě toho se v rámci cyklu dialogu styčné skupiny EHSV v roce 2023 zřizuje pracovní skupina Panelové diskuse občanů, která má být součástí pravidelných tematických dialogů mezi členy EHSV a příslušnými organizacemi občanské společnosti zastoupenými ve styčné skupině, jak je stanoveno v komunikační strategii EHSV na období 2022–2027. Na základě tohoto dialogu bude vypracován diskusní dokument, který by mohl přispět k iniciativám EHSV zaměřeným na podporu účasti občanů.

4.10 V rámci této reflexe by EHSV mohl zvážit svou novou úlohu a dále rozvíjet své odborné znalosti ve všech oblastech týkajících se účasti občanů a participativní demokracie. Zejména předsednictvo EHSV je orgánem, který by mohl přijímat rozhodnutí o otázkách, jako je rozsah a metodika začlenění panelových diskusí občanů do činnosti EHSV, i o tématech, jež budou předmětem panelových diskusí občanů.

4.11 Má-li EHSV plnit tento nový úkol, musí mu být přiděleny zvláštní finanční prostředky, lidské zdroje a digitální nástroj.

4.12 Jednací řád platný pro vzorek vylosované veřejnosti by měl stanovit: způsoby fungování, komunikace a vztahů se sdělovacími prostředky, vztah mezi EHSV nebo jeho příslušným pracovním útvarem a vzorkem veřejnosti.

4.13 EHSV považuje za užitečné zvážit vytvoření specializované pracovní skupiny, která by stanovila nezbytné postupy v závislosti na dostupnosti rozpočtových prostředků a po projednání a přijetí rozhodnutí v rámci předsednictva EHSV ([4]). Tato pracovní skupina by se mohla mimo jiné zabývat těmito otázkami:

— postup pro začlenění těchto panelových diskusí do činnosti EHSV;

— stanovení kritérií pro témata konzultací v panelových diskusích občanů, která by zajistila začlenění horizontálních otázek širšího společenského zájmu;

— specifikace pro losování a digitální platformu;

— získání nezbytných finančních prostředků, zvláštních lidských a technických zdrojů;

— metoda a organizace diskusí, které umožní účastníkům panelových diskusí občanů a členům EHSV dospět ke konečnému rozhodnutí;

— vymezení mandátu, v němž bude stanoveno, jak budou výsledky konzultací zohledněny ve stanoviscích EHSV;

— volba subjektu, který vylosuje osoby na základě jejich souhlasu;

— podmínky a harmonogram experimentální fáze.

V Bruselu dne 13. července 2023.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE

([4]) Jak EHSV uvádí ve své studii *Posílení úlohy EHSV jako prostředníka a garanta postupů v oblasti participativní demokracie, včetně strukturovaného dialogu s organizacemi občanské společnosti a panelových diskusí s občany* (2023), na každou novou formu jeho činnosti zaměřenou na participativní demokracii by měl být vyčleněn čas, prostředky a pozornost, jež jsou nebytné k zajištění její účinnosti.