Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om hvordan kan man nå den tilsigtede målgruppe og bruge resultaterne af borgerpanelernes arbejde målrettet?

(Initiativudtalelse)

(2023/C 349/11)

Ordfører: **Christophe QUAREZ**

Anmodning om udtalelse	Initiativudtalelse, 23.1.2023
Plenarforsamlingens beslutning	25.1.2023
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
	Initiativudtalelse
Kompetence	Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	21.6.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	13.7.2023
Plenarforsamling nr.	780
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	163/4/8

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. EØSU påpeger, at deltagelsesbaseret demokrati kun kan være et supplement til det repræsentative demokrati, som fortsat udgør den grundlæggende søjle i vores politiske systemer. Efter EØSU's opfattelse kræver en styrkelse af den politiske tillid en løbende forbedring af den måde, demokratiet fungerer på i EU, navnlig gennem udvikling af deltagelses- og debatbaserede ordninger, der er åbne for borgerne og med udgangspunkt i de eksisterende EU-instrumenter. I denne forbindelse gentager udvalget, at holdningen hos en sammenslutning, der repræsenterer tusindvis af medlemmer, bør tælle langt mere end en individuel borgers.

1.2. Erfaringerne med deltagelsesbaseret demokrati med borgerpaneler har bredt sig i alle medlemsstater, bl.a. takket være digitale værktøjer. Borgerpanelernes bidrag til den offentlige debat, der i begyndelsen var begrænset til lokale og regionale problemstillinger, er gradvist blevet udvidet til at omfatte alle politikområder som f.eks. i Irland (ægteskab for alle og abort) og Frankrig (borgerkonvent om klimaet) og med konferencen om Europas fremtid.

1.3. Som samlingspunkt for det organiserede og repræsentative civilsamfund har EØSU en særlig ekspertise og udgør et enestående og permanent forum for borgerdialog, hvor der foreslås løsninger på grundlag af konsensus mellem de forskellige interessenter. Udvalget bør som sådan spille en vigtig rolle i udviklingen af deltagelsesinstrumenter.

1.4. Som fast institutionel stemme for det organiserede ***og repræsentative*** civilsamfund skal EØSU spille en central rolle i arbejdet med at styrke det deltagelsesbaserede demokrati i EU-institutionerne. Det foreslås derfor, at man ved hjælp af forsøg overvejer en række deltagelsesinstrumenter, såsom borgerpaneler, som EØSU kan gøre brug af i sit arbejde. I så fald vil en videreudvikling af EØSU's forretningsorden være nødvendig for at indarbejde denne tilgang.

1.5. Som led i disse overvejelser kunne EØSU se nærmere på sin nye rolle i videreudviklingen af sin ekspertise inden for alle spørgsmål vedrørende borgerdeltagelse og deltagelsesdemokrati. Navnlig kan EØSU's præsidium træffe beslutning om spørgsmål som f.eks. omfanget af og metoden for inddragelse af borgerpaneler i EØSU's arbejde og, hvilke emner der skal forelægges til høring i borgerpanelerne. EØSU finder det nyttigt at overveje at nedsætte en særlig arbejdsgruppe, som skal fastlægge de nødvendige procedurer, forudsat at der er budgetmidler til rådighed, og efter at EØSU's præsidium har drøftet og truffet afgørelse herom ([1]). Denne arbejdsgruppe kunne arbejde med f.eks.:

— proceduren for integration af disse paneler i EØSU's arbejde

([1]) Som det bemærkes i EØSU's studie »EØSU som formidler og garant for aktiviteter, der knytter sig til deltagelsesdemokrati, såsom en struktureret dialog med civilsamfundsorganisationer og borgerpaneler« (2023), bør enhver ny form for aktivitet i EØSU vedrørende deltagelsesdemokrati gives den tid og opmærksomhed og de ressourcer, der er nødvendige for at sikre deres effektivitet.

— fastlæggelsen af kriterier for borgerpanelernes høringsemner, der sikrer, at horisontale spørgsmål af bredere samfundsmæssig interesse medtages

— søgningen efter et budget og de nødvendige menneskelige ressourcer

— specifikationerne for lodtrækningen og den digitale platform

— debatmetoden og tilrettelæggelsen af debatterne med henblik på en afsluttende drøftelse mellem borgerpanelerne og EØSU's medlemmer

— definitionen af det mandat, som vil være afgørende for, hvordan resultaterne af høringerne vil blive taget i betragtning i EØSU's udtalelser

— betingelserne og tidsplanen for forsøgsfasen.

1.6. EØSU går ind for debataspektet af et borgerpanel, som inddrages i udvalgets arbejde som et supplement til berigelse af EU's eksisterende sæt af deltagelsesinstrumenter.

2. **Den nødvendige demokratiske fornyelse**

2.1. De europæiske samfund er næsten alle demokratiserede repræsentative systemer. Repræsentative, fordi landenes ledelse hovedsageligt vælges ved almindelige direkte valg, hvilket gælder både parlamentsvalg og præsidentvalg.

2.2. Det 21. århundredes Europa er kendetegnet ved en voksende mistillid til politikerne og deres virke med forskellig intensitet fra land til land. Både gamle og nye demokratier er tilsyneladende ved at miste pusten, hvilket er kommet til udtryk gennem brexit, de europæiske demokratiers vanskeligheder med at håndtere covid-19-pandemien i fordragelighed, protestbevægelserne »Indignados« og »de gule veste«, som går uden om de institutionelle demokratiske ytringskanaler, og stigningen i autoritære populistiske strømninger. Derudover har en revolution af nye teknologier fremmet mellemledsafvikling og deregulering af politiske forbindelser.

2.3. Tre objektive indikatorer gør det muligt at måle den forventede demokratiske recession set i lyset af den demokratiske legitimitetskrise i Europa: faldende valgdeltagelse, stigende vælgervolatilitet og et faldende antal partimedlemmer. Disse objektive indikatorer suppleres af subjektive indikatorer såsom udhuling af tilliden til de offentlige institutioner.

2.4. EØSU mener derfor, at en styrkelse af den politiske tillid kræver en forbedring af de demokratiske mekanismer. Det betyder for det første, at der skal pustes nyt liv i det repræsentative demokrati, som er grundlaget for vores politiske system.

2.5. Derudover kan deltagelses- eller debatbaserede ordninger bidrage til at styrke forbindelsen mellem de repræsenterede og deres repræsentanter og varetage deres respektive ansvarsområder effektivt.

2.6. EØSU påpeger, at enhver borger i et repræsentativt demokrati frit kan engagere sig ved at melde sig ind i et politisk parti, en fagforening eller en sammenslutning efter eget valg. Denne frihed er således den primære garant for et demokratisk styre.

3. **Behov for at institutionalisere borgerinddragelse?**

3.1. Antallet af deltagelsesbaserede ordninger er steget eksponentielt i Europa, hvor der er gennemført tusindvis af forsøg, først på lokalt eller regionalt plan, navnlig med deltagelsesbaserede budgetter, og derefter med miljømæssige, samfundsmæssige eller institutionelle emner på regionalt eller nationalt plan.

3.2. Det er ikke længere kun bydele, der er institutionaliseret i mange landes love og bestemmelser, men også mere innovative ordninger.

3.3. Dette er tilfældet i Belgien, hvor der i Bruxelles i henhold til en lov netop er nedsat permanente borgerråd, hvis medlemmer er valgt ved lodtrækning. Et andet tilfælde er Irland, hvor borgerforsamlinger undertiden kombineret med folkeafstemninger har gjort det muligt at lovliggøre ægteskab for alle og abort, og i Frankrig med organiseringen af borgerkonventer om klima og udtjente produkter.

3.4. På europæisk plan har den hidtil største øvelse i deltagelses- og debatbaseret demokrati været konferencen om Europas fremtid, hvor der blev afholdt fire EU-borgerpaneler for at give borgerne mulighed for sammen at reflektere over den fremtid, de ønsker for Den Europæiske Union. EØSU har formelt været involveret i dette initiativ. Udvalget glæder sig over, at dette pilotprojekt er ved at blive grundigt evalueret, så der kan drages erfaringer med, hvordan eventuelle fremtidige initiativer kan forbedres.

3.5. EØSU beklager navnlig den manglende synlighed og interesse i denne konference i medlemsstaterne samt forvirringen omkring dens mål.

3.6. I den endelige rapport ([2]) fra konferencen om Europas fremtid giver forslag 36 om information og inddragelse af borgerne og forslag 39 om EU's beslutningsproces EØSU et klart mandat til strukturelt at styrke sin institutionelle rolle som garant for og formidler af deltagelsesbaserede demokratiaktiviteter såsom struktureret dialog med civilsamfundsorganisationer og borgerpaneler. Fra en institutionel synsvinkel er EØSU udmærket i stand til at spille en rolle i styrkelsen af deltagelsesdemokratiet ved at handle på en sammenhængende og fyldestgørende måde.

3.7. EU har allerede et omfattende sæt deltagelsesinstrumenter, som bl.a. omfatter valg til Europa-Parlamentet, borgerdialoger, det europæiske borgerinitiativ, andragender til Europa-Parlamentet og Den Europæiske Ombudsmand. I forbindelse med forberedelsen af lovgivningsinitiativer afholder Kommissionen desuden offentlige høringer med det formål at give interessenterne — herunder borgerne — mulighed for at give deres mening til kende om et givet emne. De offentlige høringer er forankret i Kommissionens retningslinjer for bedre regulering og finder sted via Kommissionens portal »Deltag i debatten«.

3.8. **Det europæiske borgerinitiativ** (ECI), der blev oprettet i 2012, er en af de vigtigste nyskabelser i det deltagelsesbaserede demokrati på EU-plan. Det giver en gruppe borgere mulighed for at sætte et emne på dagsordenen i EU's lovgivende organer.

3.9. Men de fire europæiske borgerinitiativer, der har formået at indsamle den million underskrifter, der er nødvendig, for at Kommissionen tager et initiativ i betragtning, har hidtil haft en forholdsvis beskeden gennemslagskraft med vedtagelsen af lovgivningsforslag som opfølgning på initiativerne »Right2Water« og »Ban Glyphosate« og et bebudet forslag i 2023 om at forbyde alle former for dyrehold i bur. EØSU mener, at det europæiske borgerinitiativ ikke fuldt ud lever op til forventningerne og derfor sandsynligvis bør reformeres, og at EØSU bør inddrages heri.

3.10. Borgernes deltagelse er blevet befordret af digitale platforme. Internettet har gjort det muligt at inddrage civilsamfundet i stor skala og få kontakt med samfundsgrupper, der ikke hidtil har interesseret sig for denne tilgang, navnlig unge.

3.11. Selv om den digitale teknologi bidrager til at lette og udvide omfanget af deltagelsen, har den også sine begrænsninger. Onlinehøringer giver mulighed for indsamling af synspunkter, men ikke altid for egentlige drøftelser.

3.12. Oprettelsen af bæredygtige fremtidige borgerpaneler forudsætter en stærk onlinekomponent, der er en vigtig faktor for tværnationale debatter, der inddrager det størst mulige antal borgere. På grundlag af erfaringerne med den flersprogede platform for konferencen om Europas fremtid foreslår EØSU, at der oprettes en forbedret flersproget onlineplatform/mobilapp. Dette vil give mulighed for langt større deltagelse end ved fysiske arrangementer, forudsat at onlineværktøjet er udformet således, at det er tilgængeligt for så mange borgere som muligt. Fysiske arrangementer er fortsat et vigtigt supplerende værktøj til onlinehøringer, men bør begrænses til et rimeligt antal og være stærkt målrettet aktuelle emner af horisontal interesse. Der bør afsættes tilstrækkelige ressourcer til oprettelsen af en sådan avanceret digital platform ([3]).

3.13. EØSU mener, at man må stille sig det spørgsmål, om borgernes bidrag til den offentlige debat er repræsentative og fagligt velfunderede. Tæller opfattelsen hos en sammenslutning, der repræsenterer tusindvis af medlemmer, lige så meget som en enkelt borgers synspunkt?

3.14. EØSU minder om, at merværdien af udvalgets udtalelser og anbefalinger udspringer af bestræbelserne på at opnå konsensus blandt organisationer i det organiserede civilsamfund og at bygge bro mellem de forskellige samfundsorganisationers divergerende interesser.

([2]) Se rapporten om det endelige resultat af konferencen om Europas fremtid.

([3]) Som det bemærkes i EØSU's studie »EØSU som formidler og garant for aktiviteter, der knytter sig til deltagelsesdemokrati, såsom en struktureret dialog med civilsamfundsorganisationer og borgerpaneler« (2023), er efterspørgslen efter digitalisering indlysende, men der bør ikke desto mindre afsættes ressourcer til fortsat at muliggøre fysisk deltagelse.

3.15. Der skal være et klart mandat for borgerhøringen. For EØSU er det vigtigt på et tidligt tidspunkt at præcisere, hvordan de ønskede bidrag vil blive integreret i beslutningsprocessen.

3.16. Enhver proces med reel dialog med borgerne kræver en feedbackmekanisme for at sikre dens legitimitet. Derfor er det så vigtigt, at Kommissionen opretter en mekanisme til overvågning af borgernes anbefalinger. Dette bør gøres ved at udarbejde en resultattavle med politiske anbefalinger og derefter bruge den til at fastlægge opfølgningen på forslagene, således som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har anmodet om på konferencen om Europas fremtid.

3.17. EØSU bør betragtes som et vigtigt instrument til at mindske EU's demokratiske underskud, slå bro over kløften og fremme en europæisk politisk identitet blandt borgerne.

4. **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle i tilrettelæggelsen af borgerhøringer**

4.1. Bestemmelsen i artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union om en »åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet« bør implementeres fuldt ud inden for alle EU's politikområder.

4.2. I årenes løb har EØSU styrket borgerinitiativernes stilling og synlighed i institutionernes daglige arbejde. Siden lanceringen af det europæiske borgerinitiativ har EØSU afholdt en årlig konference på højt plan i anledning af ECI-dagen. EØSU's ad hoc-gruppe vedrørende det europæiske borgerinitiativ blev nedsat for at udstikke politiske retningslinjer for borgerinitiativer og følge udviklingen på dette område.

4.3. EØSU oplyser ligeledes om borgernes rettigheder. EØSU's mest udbredte publikation, »Europæisk demokratipas«, er blevet en populær informationskilde for den brede offentlighed og præsenteres og anvendes ved forskellige arrangementer, der afholdes af EU-institutionerne og civilsamfundsorganisationerne.

4.4. EØSU's institutionelle rolle bør styrkes, og udvalget bør tildeles en rådgivende rolle i EU-politikudformningen som fast repræsentant for det organiserede civilsamfund, men også som formidler og garant for aktiviteter, der knytter sig til deltagelsesbaseret demokrati såsom struktureret dialog med civilsamfundsorganisationer og borgerpaneler. Et levende civilsamfund er afgørende for EU's demokratiske liv.

4.5. Som samlingspunkt for det organiserede civilsamfund har EØSU en særlig ekspertise og udgør et enestående og permanent forum for borgerdialog, hvor der foreslås løsninger på grundlag af konsensus mellem de forskellige interessenter. Udvalgets medlemmer er bemyndiget af deres respektive organisationer.

4.6. Erfaringerne fra konferencen om Europas fremtid har skabt forventninger, og EU-institutionerne opfordres til at sørge for en passende opfølgning på denne høring.

4.7. EØSU går ind for debataspektet af et borgerpanel, som inddrages i udvalgets arbejde som et supplement til de onlinehøringer, der afholdes af Kommissionen, og som er et værdifuldt instrument, men ikke giver mulighed for debat blandt de bidragydende interessenter.

4.8. Ifølge EØSU's formands manifest vil der blive oprettet borgerpaneler forud for valget til Europa-Parlamentet i 2024 som input til en tværgående resolution fra alle EØSU's sektioner med EØSU's vigtigste krav til det nye Europa-Parlament og den nye Kommission.

4.9. Desuden nedsættes der som led i EØSU's kontaktgruppes dialogcyklus 2023 en arbejdsgruppe om borgerpaneler som led i de regelmæssige tematiske dialoger mellem EØSU's medlemmer og den relevante kontaktgruppes civilsamfundsorganisationer som fastsat i EØSU's kommunikationsstrategi for 2022-2027. Resultatet af denne dialog vil være et oplæg, der kan bidrage til EØSU's initiativer vedrørende borgerdeltagelse.

4.10. Som led i disse overvejelser kan EØSU se nærmere på sin nye rolle i videreudviklingen af sin ekspertise inden for alle spørgsmål vedrørende borgerdeltagelse og deltagelsesdemokrati. Navnlig er EØSU's præsidium det organ, der kan træffe beslutning om spørgsmål som f.eks. omfanget af og metoden for inddragelse af borgerpaneler i EØSU's arbejde og om de emner, som borgerpanelerne vil blive hørt om.

4.11. Der skal afsættes specifikke midler, menneskelige ressourcer og et digitalt værktøj til dette nye ansvarsområde for EØSU.

4.12. Procedurereglerne for stikprøver blandt grupper af borgere, der vælges ved lodtrækning, skal definere de nærmere bestemmelser om drift, kommunikation og forholdet til medierne, forholdet mellem EØSU eller den berørte arbejdsgruppe i EØSU og borgergruppen.

4.13. EØSU finder det nyttigt at overveje at nedsætte en særlig arbejdsgruppe, som skal fastlægge de nødvendige procedurer, forudsat at der er budgetmidler til rådighed, og efter at EØSU's præsidium har drøftet og truffet afgørelse herom ([4]). Denne arbejdsgruppe kunne arbejde med f.eks.:

— proceduren for integration af disse paneler i EØSU's arbejde

— fastlæggelsen af kriterier for borgerpanelernes høringsemner, der sikrer, at horisontale spørgsmål af bredere samfundsmæssig interesse medtages

— specifikationerne for lodtrækningen og den digitale platform

— søgningen efter finansiering og efter specifikke menneskelige og tekniske ressourcer

— debatmetoden og tilrettelæggelsen af debatterne med henblik på en afsluttende drøftelse mellem borgerpanelerne og EØSU's medlemmer

— definitionen af det mandat, som vil være afgørende for, hvordan resultaterne af høringerne vil blive taget i betragtning i EØSU's udtalelser

— valget af den, der skal arrangere lodtrækningen mellem personerne på grundlag af deres samtykke

— betingelserne og tidsplanen for forsøgsfasen.

Bruxelles, den 13. juli 2023.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([4]) Som det bemærkes i EØSU's studie »EØSU som formidler og garant for aktiviteter, der knytter sig til deltagelsesdemokrati, såsom en struktureret dialog med civilsamfundsorganisationer og borgerpaneler« (2023), bør enhver ny form for aktivitet i EØSU vedrørende deltagelsesdemokrati gives den tid og opmærksomhed og de ressourcer, der er nødvendige for at sikre deres effektivitet.