Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Kako surađivati s ciljanom javnosti i kako uspješno iskoristiti rezultate rada panela građana i građanki”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 349/11)

Izvjestitelj: **Christophe QUAREZ**

Zahtjev za savjetovanje:	samoinicijativno mišljenje, 23.1.2023.
Odluka Plenarne skupštine:	25.1.2023.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
	(samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	21.6.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	13.7.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	780
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	163/4/8

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO podsjeća da participativna demokracija može samo nadopunjavati predstavničku demokraciju, koja je i dalje temeljni stup naših političkih sustava. EGSO smatra da se političko povjerenje mora ponovno ojačati stalnim poboljšanjem načina na koji demokracija funkcionira u EU-u, osobito razvojem participativnih i deliberativnih instrumenata otvorenih građanima, nadovezujući se na postojeći skup instrumenata EU-a. U vezi s time ponavlja da mišljenje udruge koja predstavlja tisuće članova mora biti mnogo važnije od mišljenja jednog građanina.

1.2. U svim državama članicama u okviru participativne demokracije razvili su se paneli građana i građanki, posebno zahvaljujući razvoju digitalnih alata. U početku su se ti paneli bavili samo lokalnim ili regionalnim pitanjima, no njihov doprinos javnim raspravama postupno se proširio na sva područja politika, primjerice u Irskoj (brak za sve i pobačaj) i Francuskoj (Građanska konvencija o klimi) ili u okviru Konferencije o budućnosti Europe.

1.3. Kao dom organiziranog i predstavničkog civilnog društva EGSO raspolaže posebnim stručnim znanjem i predstavlja jedinstven i trajan forum za civilni dijalog, u kojem se predlažu rješenja na temelju konsenzusa među raznim dionicima. Stoga bi trebao imati važnu ulogu u razvoju participativnih instrumenata.

1.4. EGSO kao etablirani institucionalni glas organiziranog i predstavničkog civilnog društva mora biti u središtu procesa jačanja participativne demokracije u europskim institucijama. Stoga se predlaže da se testiranjem razmotri niz participativnih instrumenata koje EGSO može iskoristiti u svojem savjetodavnom radu, kao što su paneli građana i građanki. U tom slučaju, za uključivanje tog novog postupka bit će potrebno izmijeniti ili dopuniti Poslovnik EGSO-a.

1.5. U okviru tog promišljanja EGSO bi mogao proučiti svoju novu ulogu u razvoju stručnog znanja o svim pitanjima povezanima sa sudjelovanjem građana i participativnom demokracijom. Predsjedništvo EGSO-a moglo bi donositi odluke o pitanjima kao što su područje primjene i metodologija za uključivanje panela građana i građanki u rad EGSO-a, kao i o temama o kojima će se savjetovati s panelima građana i građanki. EGSO smatra da bi bilo korisno razmotriti osnivanje posebne radne skupine za utvrđivanje svih potrebnih postupaka, ovisno o raspoloživosti proračunskih sredstava i nakon razmatranja i odluke Predsjedništva EGSO-a ([1]). Ta radna skupina mogla bi raditi, među ostalim, na pitanjima kao što su:

— postupak uključivanja tih panela u rad EGSO-a;

([1]) Kako je navedeno u studiji EGSO-a, „Ovlaštenje EGSO-a da djeluje kao posrednik i jamac za aktivnosti participativne demokracije kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i paneli građana” (2023.), EGSO-u bi za svaki novi oblik aktivnosti u vezi s participativnom demokracijom trebalo dati na raspolaganje vrijeme, resurse i pozornost koji mu trebaju da bi bio učinkovit.

— određivanje kriterija za teme savjetovanja u okvirupanela građana i građanki kojima bi se osiguralo uključivanje horizontalnih pitanja od šireg društvenog interesa;

— pronalaženje potrebnih financijskih sredstava i ljudskih resursa;

— specifikacije za odabir ždrijebom i digitalnu platformu;

— metodu i organizaciju rasprava koje će omogućiti zaključnu razmjenu stajališta između panela građana i građanki i članova EGSO-a;

— utvrđivanje mandata za određivanje načina na koji će se rezultati savjetovanja uzeti u obzir u mišljenjima EGSO-a;

— uvjete i raspored eksperimentalne faze.

1.6. EGSO se zalaže za to da paneli građana i građanki koji bi bili uključeni u njegov rad imaju deliberativnu dimenziju i budu dopuna kojom će se obogatiti postojeći skup participativnih instrumenata EU-a.

2. **Neophodna demokratska obnova**

2.1. Gotovo sva europska društva su predstavničke demokracije jer se odabir osoba koje su na vlasti temelji uglavnom na neposrednim općim izborima, prvenstveno parlamentarnim, ali i predsjedničkim.

2.2. U Europi je 21. stoljeće obilježeno sve većim nepovjerenjem u političare i njihovo djelovanje, a razina nepovjerenja razlikuje se među zemljama. Kao što su pokazali Brexit, poteškoće na koje su europske demokracije naišle u zajedničkom odgovoru na pandemiju COVID-a 19, prosvjedni pokreti 15-M i žuti prsluci, koji ne priznaju institucionalne kanale demokratskog izražavanja, te uspon autoritarnih populista, čini se da su nove i stare demokracije izgubile elan. Nadalje, revolucija novih tehnologija potiče političke odnose bez posrednika i regulacije.

2.3. Tri objektivna pokazatelja omogućuju mjerenje nazadovanja u demokraciji sa stajališta krize demokratskog legitimiteta u Europi, a to su sve veći broj građana koji ne glasaju, povećana volatilnost izbora i pad broja članova političkih stranaka. Uz te objektivne pokazatelje postoje i subjektivni pokazatelji kao što je narušavanje povjerenja u javne institucije.

2.4. EGSO smatra da je radi ponovnog jačanja političkog povjerenja nužno poboljšati demokratske mehanizme. To prije svega znači da predstavnička demokracija, koja je temelj našeg političkog sustava, mora pronaći novi zamah.

2.5. Usto, participativni ili deliberativni mehanizmi mogu doprinijeti jačanju veza između građana i njihovih predstavnika i osigurati da svi preuzimaju svoju odgovornost.

2.6. EGSO ističe da se u predstavničkoj demokraciji svaki građanin može slobodno angažirati pridruživanjem političkoj stranci, sindikatu ili udruženju po vlastitom izboru. Ta je sloboda prvo jamstvo demokratskog sustava.

3. **Treba li institucionalizirati sudjelovanje građana?**

3.1. Broj participativnih instrumenata eksponencijalno se povećao u Europi i postoje tisuće takvih iskustava, prvo na lokalnoj ili regionalnoj razini, posebno s participativnim proračunima, a zatim na okolišne, društvene ili institucionalne teme na regionalnoj ili nacionalnoj razini.

3.2. U zakonima i propisima mnogih zemalja više nisu institucionalizirane samo četvrti već i inovativniji instrumenti.

3.3. Tako su, na primjer, u Belgiji u Bruxellesu nedavno zakonom uspostavljena stalna vijeća građana odabranih ždrijebom. Slično tome, u Irskoj su skupštine građana – u nekim slučajevima uz referendume – legalizirale pobačaj i brak za sve, dok su u Francuskoj organizirane građanske konvencije o klimi i okončanju života.

3.4. Na europskoj razini dosad je najveći primjer participativne i deliberativne demokracije bila Konferencija o budućnosti Europe, u okviru koje su organizirana četiri europska panela građana i građanki kako bi se građanima omogućilo da zajedno razmotre kakvu budućnost žele za Europsku uniju. EGSO se službeno pridružio ovoj inicijativi. Pozdravlja činjenicu da se ovaj pilot-projekt temeljito ocjenjuje kako bi se mogle izvući pouke o načinima poboljšanja mogućih budućih inicijativa.

3.5. EGSO posebno žali zbog nedovoljne vidljivosti te konferencije u državama članicama i zbog slabog interesa za nju, kao i zbog nejasnoća u pogledu njezinih ciljeva.

3.6. U završnom izvješću ([2]) Konferencije o budućnosti Europe prijedlog 36. o informiranju i sudjelovanju građana i prijedlog 39. o postupku donošenja odluka u EU-u daju EGSO-u jasan mandat da strukturno ojača svoju institucionalnu ulogu koordinatora i posrednika u aktivnostima participativne demokracije, kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i panelima građana i građanki. S institucijskog stajališta, EGSO je u savršenom položaju da kroz svoje dosljedno i sveobuhvatno djelovanje doprinese jačanju participativne demokracije.

3.7. EU već ima razrađen skup participativnih instrumenata, primjerice, izbore za Europski parlament, dijaloge s građanima, europsku građansku inicijativu, predstavke Europskom parlamentu i Europskog ombudsmana. Osim toga, u pripremi zakonodavnih inicijativa Komisija održava javna savjetovanja kako bi se dionicima, uključujući građane, omogućilo da izraze svoje mišljenje o određenoj temi. Javno savjetovanje temelji se na Komisijinim Smjernicama za bolju regulativu i održava se na Komisijinu portalu „Iznesite svoje mišljenje”.

3.8. **Europska građanska inicijativa**, instrument uspostavljen 2012., jedna je od ključnih inovacija participativne demokracije na razini EU-a. Ta inicijativa omogućuje skupini građana da uvrsti neko pitanje na dnevni red europskih zakonodavnih tijela.

3.9. Međutim, četiri europske građanske inicijative koje su uspjele skupiti milijun potpisa potrebnih za odgovor Europske komisije do sada su imale relativno malen učinak, pri čemu su nakon inicijativa „Pravo na vodu” i „Zabrana glifosata” doneseni zakonodavni prijedlozi, a za 2023. najavljen je prijedlog o zabrani držanja životinja u kavezu. EGSO smatra da europska građanska inicijativa ne ispunjava u potpunosti očekivanja te bi je stoga nedvojbeno trebalo reformirati. Bilo bi primjereno uključiti EGSO u tu reformu.

3.10. Sudjelovanje građana potaknuto je razvojem digitalnih platformi. Internet je omogućio masovno sudjelovanje civilnog društva i uključivanje skupina javnosti kojima je do sada ta vrsta pristupa bila nedostupna, a posebno mladih.

3.11. No iako digitalizacija olakšava sudjelovanje i proširuje njegov opseg, ima i svoja ograničenja. Internetska savjetovanja omogućuju prikupljanje mišljenja, ali ne uvijek i istinsku raspravu.

3.12. Stvaranje održivih budućih panela građana i građanki iziskuje snažnu internetsku komponentu, koja je ključni element transnacionalnih rasprava u kojima bi sudjelovao najveći mogući broj građana i građanki. Na temelju iskustava i spoznaja stečenih tijekom rada višejezične platforme Konferencije o budućnosti Europe, EGSO predlaže stvaranje poboljšane višejezične internetske platforme/mobilne aplikacije. Time bi se omogućilo mnogo veće sudjelovanje nego što je moguće s događanjima uživo, pod uvjetom da se internetski alat osmisli tako da bude dostupan što većem broju građana i građanki. Fizička događanja i dalje su važan dopunski alat za internetsko savjetovanje, ali bi trebala biti ograničena na razuman broj i uvelike usmjerena na trenutačne teme od horizontalnog interesa. Trebalo bi dodijeliti odgovarajuća sredstva za stvaranje takve najsuvremenije digitalne platforme ([3]).

3.13. EGSO smatra da je potrebno postaviti pitanje reprezentativnosti i stručnosti doprinosa građana javnoj raspravi. Vrijedi li mišljenje udruge koja predstavlja tisuće članova jednako koliko i mišljenje jednog izoliranog građanina?

3.14. EGSO podsjeća na to da dodana vrijednost njegovih mišljenja i preporuka proizlazi iz postizanja konsenzusa među organizacijama civilnog društva i izgradnje mostova između različitih interesa raznih društvenih organizacija.

([2]) Vidjeti Izvješće o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe.

([3]) Kako je navedeno u studiji EGSO-a, „Ovlaštenje EGSO-a da djeluje kao posrednik i jamac za aktivnosti participativne demokracije kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i paneli građana” (2023.), potražnja za digitalizacijom je očita, no trebalo bi dodijeliti sredstva kako bi se i dalje omogućilo fizičko sudjelovanje.

3.15. Mandat savjetovanja s građanima mora biti jasan. EGSO smatra da je nužno u ranoj fazi definirati kako će traženi doprinosi biti uključeni u postupak donošenja odluka.

3.16. U svakom istinskom dijalogu s građanima nužan je mehanizam povratnih informacija kako bi se osigurala legitimnost dijaloga. Zato je važno da Europska komisija uspostavi mehanizam za praćenje preporuka građana. U tu svrhu trebalo bi napraviti pregled preporuka za djelovanje i upotrebljavati ga za utvrđivanje daljnjeg postupanja u vezi s prijedlozima, u skladu sa zahtjevom Europskog gospodarskog i socijalnog odbora na Konferenciji o budućnosti Europe.

3.17. EGSO treba smatrati važnim instrumentom za smanjenje demokratskog deficita EU-a, smanjenje udaljenosti i promicanje europskog političkog identiteta među građanima EU-a.

4. **Uloga Europskog gospodarskog i socijalnog odbora u organizaciji savjetovanja s građanima**

4.1. Trebalo bi u potpunosti provesti odredbu iz članka 11. UEU-a u kojoj se predviđa „otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom” u svim područjima politike EU-a.

4.2. EGSO je tijekom godina ojačao položaj građanskih inicijativa i povećao njihovu vidljivost u svakodnevnom radu institucija. Od pokretanja instrumenta europske građanske inicijative EGSO svake godine povodom Dana europske građanske inicijative organizira konferenciju na visokoj razini. *Ad hoc* skupina EGSO-a za europsku građansku inicijativu uspostavljena je kako bi pružala političke smjernice o građanskim inicijativama i pratila razvoj događaja u tom području.

4.3. EGSO pruža i informacije o pravima građana. Njegova najrašireniji publikacija „Europska putovnica za demokraciju” postala je popularan izvor informacija za širu javnost te se predstavlja i upotrebljava na raznim događanjima koja organiziraju institucije EU-a i organizacije civilnog društva.

4.4. Trebalo bi ojačati institucionalnu ulogu EGSO-a i omogućiti mu da kao etablirani predstavnik organiziranog civilnog društva iznosi savjete za izradu politika EU-a, ali i da bude posrednik i jamac aktivnosti participativne demokracije kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i paneli građana. Aktivno civilno društvo ključno je za demokratski život Europske unije.

4.5. Kao dom organiziranog civilnog društva EGSO raspolaže posebnim stručnim znanjem i predstavlja jedinstven i trajan forum za civilni dijalog, u kojem se predlažu rješenja na temelju konsenzusa među raznim dionicima. Njihovi članovi imaju mandate od svojih organizacija.

4.6. Iskustvo s Konferencijom o budućnosti Europe stvorilo je određena očekivanja i poziva na to da europske institucije osiguraju odgovarajuće daljnje mjere nakon tog savjetovanja.

4.7. EGSO se zalaže za to da paneli građana i građanki koji bi bili uključeni u njegov rad imaju deliberativnu dimenziju, čime bi se dopunila internetska savjetovanja koja provodi Europska komisija, koja su vrijedan instrument, ali na kojima nije moguća izravna rasprava među uključenim dionicima.

4.8. U manifestu predsjednika EGSO-a navodi se da će se uoči izbora za Europski parlament 2024. organizirati paneli građana i građanki, koji će doprinijeti međusektorskoj rezoluciji svih stručnih skupina EGSO-a, koja će sadržavati glavne zahtjeve EGSO-a u pogledu novog Europskog parlamenta i nove Komisije.

4.9. Nadalje, u sklopu ciklusa dijaloga Skupine za vezu EGSO-a za 2023. osniva se radna skupina za panele građana i građanki u okviru redovitih tematskih dijaloga između članova i članica EGSO-a i relevantnih organizacija civilnog društva Skupine za vezu, kako je predviđeno u komunikacijskoj strategiji EGSO-a za razdoblje 2022. – 2027. Ishod tog dijaloga bit će dokument za razmatranje koji bi mogao doprinijeti inicijativama EGSO-a usmjerenima na sudjelovanje građana.

4.10. U okviru tog promišljanja EGSO bi mogao proučiti svoju novu ulogu u daljnjem razvoju svojeg stručnog znanja o svim pitanjima povezanima sa sudjelovanjemgrađana i participativnom demokracijom. Predsjedništvo EGSO-a tijelo je koje bi moglo donositi odluke o pitanjima kao što su područje primjene i metodologija za uključivanje panela građana i građanki u rad EGSO-a, kao i o temama o kojima će se provoditi savjetovanja u sklopu panela građana i građanki.

4.11. Kako bi Odbor mogao obavljati ovu novu dužnost, potrebno mu je osigurati namjenska financijska sredstva, ljudske resurse i digitalni alat.

4.12. Unutarnjim pravilima koja bi se primjenjivala na uzorak stanovništva odabran ždrijebom trebalo bi definirati pravila o funkcioniranju, komunikaciji i odnosima s medijima, kao i odnos EGSO-a ili njegove relevantne radne skupine i uzorka stanovništva/građana i građanki.

4.13. EGSO smatra da bi bilo korisno razmotriti osnivanje posebne radne skupine za utvrđivanje svih potrebnih postupaka, ovisno o raspoloživosti proračunskih sredstava i nakon razmatranja i odluke Predsjedništva EGSO-a ([4]). Ta radna skupina mogla bi raditi, među ostalim, na pitanjima kao što su:

— postupak uključivanja tih panela u rad EGSO-a;

— određivanje kriterija za teme savjetovanja u okvirupanela građana i građanki kojima bi se osiguralo uključivanje horizontalnih pitanja od šireg društvenog interesa;

— specifikacije za odabir ždrijebom i digitalnu platformu;

— pronalaženje potrebnih financijskih sredstava i ljudskih resursa;

— metodu i organizaciju rasprava koje će omogućiti zaključnu razmjenu stajališta između panela građana i građanki i članova EGSO-a;

— utvrđivanje mandata za određivanje načina na koji će se rezultati savjetovanja uzeti u obzir u mišljenjima EGSO-a;

— izbor operatera koji će organizirati odabir građana ždrijebom uz njihovu suglasnost;

— uvjete i raspored eksperimentalne faze.

Bruxelles, 13. srpnja 2023.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE

([4]) Kako je navedeno u studiji EGSO-a, „Ovlaštenje EGSO-a da djeluje kao posrednik i jamac za aktivnosti participativne demokracije kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i paneli građana” (2023.), EGSO-u bi za svaki novi oblik aktivnosti u vezi s participativnom demokracijom trebalo dati na raspolaganje vrijeme, resurse i pozornost koji mu trebaju da bi bio učinkovit.