Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W jaki sposób nawiązać dialog z docelowymi grupami społeczeństwa i skutecznie wykorzystywać wyniki prac paneli obywatelskich?”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 349/11)

Sprawozdawca: **Christophe QUAREZ**

Wniosek o konsultację	Opinia z inicjatywy własnej, 23.1.2023
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.1.2023
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
	Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	21.6.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	13.7.2023
Sesja plenarna nr	780
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	163/4/8

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES przypomina, że demokracja uczestnicząca może jedynie uzupełniać demokrację przedstawicielską, która jest wciąż podstawowym filarem naszych systemów politycznych. Zdaniem EKES-u wzmocnienie zaufania politycznego wymaga ciągłej poprawy funkcjonowania demokracji w UE, zwłaszcza dzięki rozwijaniu systemów partycypacji i deliberacji, w których mogą uczestniczyć wszyscy obywatele, w oparciu o istniejący zestaw instrumentów UE. Dlatego też ponownie stwierdza, że stanowisko stowarzyszenia reprezentującego tysiące członków musi się bardziej liczyć niż opinia pojedynczego obywatela.

1.2. We wszystkich państwach członkowskich zdobyto doświadczenia związane z demokracją uczestniczącą za pośrednictwem paneli obywatelskich, szczególnie dzięki rozwojowi narzędzi cyfrowych. Choć początkowo tematyka paneli obywatelskich ograniczała się do problemów lokalnych lub regionalnych, to stopniowo ich wkład w debaty publiczne zaczął dotyczyć wszystkich dziedzin polityki, tak jak w Irlandii (małżeństwa osób tej samej płci i aborcja), we Francji (konwent obywatelski ws. klimatu) czy na przykład podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

1.3. Jako siedziba zorganizowanego i reprezentatywnego społeczeństwa obywatelskiego EKES dysponuje konkretną wiedzą fachową i stanowi jedyne w swoim rodzaju stałe forum dialogu obywatelskiego, w ramach którego proponuje się rozwiązania w oparciu o konsensus między różnymi zainteresowanymi stronami. W związku z tym powinien odgrywać istotną rolę w opracowywaniu instrumentów partycypacyjnych.

1.4. EKES – jako uznany instytucjonalny głos zorganizowanego i reprezentatywnego społeczeństwa obywatelskiego – musi zajmować centralne miejsce w dążeniu do wzmocnienia demokracji uczestniczącej w instytucjach europejskich. Sugeruje zatem, aby rozważyć poprzez eksperymentowanie wachlarz instrumentów uczestnictwa, z których może korzystać EKES w swoich pracach doradczych, takich jak panele obywatelskie. W tym przypadku aby wprowadzić to podejście, niezbędna będzie zmiana regulaminu wewnętrznego EKES-u.

1.5. W ramach tego procesu refleksji EKES mógłby przeanalizować swoją nową rolę poprzez dalsze rozwijanie wiedzy fachowej we wszystkich kwestiach związanych z uczestnictwem obywatelskim i demokracją uczestniczącą. W szczególności Prezydium EKES-u mogłoby podejmować decyzje w kwestiach takich jak zakres i metody angażowania grup obywateli w prace EKES-u, a także tematy, w sprawie których prowadzone będą konsultacje z panelami obywatelskimi. EKES uważa, że warto rozważyć utworzenie specjalnej grupy roboczej w celu ustanowienia wszelkich niezbędnych procedur, w zależności od dostępności środków budżetowych i w następstwie obrad i decyzji Prezydium EKES-u ([1]). Ta grupa robocza mogłaby pracować m.in. nad takimi kwestiami jak:

— procedury włączania tych paneli w prace EKES-u,

([1]) Jak zauważono w badaniu EKES-u, „EKES jako pośrednik i gwarant działań z zakresu demokracji uczestniczącej, w tym zorganizowanego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i paneli obywatelskich” (2023 r.), każdej nowej formie działań EKES-u związanej z demokracją uczestniczącą należy poświęcić czas, zasoby i uwagę, tak aby działania takie były skuteczne.

— określenie kryteriów dotyczących tematów konsultacji paneli obywatelskich, które zapewniają uwzględnienie kwestii horyzontalnych o szerszym znaczeniu społecznym,

— zapewnienie potrzebnego budżetu i niezbędnych zasobów ludzkich,

— specyfikacje dotyczące losowania i platformy cyfrowej,

— organizacja i metoda prowadzenia debat umożliwiająca owocne dyskusje między panelami obywatelskimi a członkiniami i członkami EKES-u,

— określenie zakresu uprawnień, który zdecyduje o sposobie uwzględnienia wyników konsultacji w opiniach Komitetu,

— warunki i harmonogram fazy eksperymentalnej.

1.6. Komitet przykłada wagę zwłaszcza do wymiaru deliberatywnego panelu obywatelskiego, który zostałby włączony w jego prace jako uzupełnienie wzbogacające istniejący zestaw narzędzi partycypacyjnych UE.

2. **Konieczność odnowy demokratycznej**

2.1. W prawie wszystkich społeczeństwach europejskich istnieją demokratyczne systemy reprezentacji. Mają charakter przedstawicielski, gdyż rządzący wyłaniani są głównie w bezpośrednich i powszechnych wyborach, zwłaszcza parlamentarnych, lecz również prezydenckich.

2.2. XXI wiek w Europie charakteryzuje się coraz większym brakiem zaufania do decydentek i decydentów oraz ich działań, który przybiera różną intensywność w zależności od kraju. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE, trudności demokracji europejskich w radzeniu sobie z pandemią COVID-19 w klimacie zgody, ruchy protestacyjne „Oburzonych" i „Żółtych Kamizelek" zrywające z instytucjonalnymi kanałami demokratycznej komunikacji czy też nasilenie się autorytarnego populizmu pokazują, że stare i nowe demokracje są osłabione. Ponadto rewolucja oparta na nowych technologiach sprzyja odchodzeniu od pośrednictwa oraz deregulacji stosunków politycznych.

2.3. Trzy obiektywne wskaźniki umożliwiają ustalenie, w jakim stopniu nastąpił regres demokracji z punktu widzenia obecnego kryzysu legitymacji demokratycznej w Europie: wzrost absencji wyborczej; większa zmienność poglądów wyborczych oraz spadek liczby członków partii politycznych. Oprócz tych obiektywnych wskaźników istnieją też wskaźniki subiektywne takie jak erozja zaufania do instytucji publicznych.

2.4. Zdaniem EKES-u ponowne wzmocnienie zaufania politycznego wymaga zatem poprawy mechanizmów demokratycznych. Oznacza to przede wszystkim, że należy tchnąć nowe życie w demokrację przedstawicielską, która jest podstawą naszego systemu politycznego.

2.5. Oprócz tego systemy partycypacji lub deliberacji mogą przyczyniać się do wzmocnienia więzi między reprezentowanymi obywatelami a przedstawicielami oraz do spełnienia obowiązków przez każdą ze stron.

2.6. Komitet przypomina, że w demokracji przedstawicielskiej każdy obywatel może się zaangażować w działanie, przystępując do wybranej przez siebie partii politycznej, związku zawodowego lub stowarzyszenia. Ta swoboda jest zatem podstawową gwarancją systemu demokratycznego.

3. **Czy potrzebne jest zinstytucjonalizowanie udziału obywateli?**

3.1. W Europie gwałtownie wzrosła liczba systemów partycypacji, gdyż przeprowadzono tysiące eksperymentów, najpierw na szczeblu lokalnym lub regionalnym za pomocą budżetów partycypacyjnych, a następnie – na szczeblu regionalnym lub krajowym w kwestiach środowiskowych, społecznych bądź instytucjonalnych.

3.2. Przepisy ustawowe i wykonawcze w wielu krajach nadały formę instytucjonalną nie tylko strukturom dzielnicowym, lecz również bardziej innowacyjnym instrumentom.

3.3. Na przykład w Brukseli w Belgii na mocy ustawy utworzono niedawno stałe rady losowo wybranych obywateli. To samo można zaobserwować w Irlandii, gdzie zgromadzenia obywatelskie, czasami wraz z referendami, umożliwiły legalizację małżeństw dla wszystkich czy też aborcję, bądź we Francji, gdzie utworzono konwenty obywatelskie ws. klimatu i w kwestii schyłku życia.

3.4. Największym na szczeblu europejskim przedsięwzięciem w zakresie demokracji uczestniczącej i deliberatywnej była jak dotąd Konferencja w sprawie przyszłości Europy, podczas której zorganizowano cztery europejskie panele obywatelskie, aby umożliwić obywatelkom i obywatelom wspólne zastanowienie się nad pożądanym kształtem Unii Europejskiej w przyszłości. EKES został formalnie włączony w tę inicjatywę. Z zadowoleniem przyjmuje gruntowną ocenę tego projektu pilotażowego, której celem jest wyciągnięcie wniosków na temat sposobu usprawnienia ewentualnych przyszłych inicjatyw.

3.5. Komitet wyraża zwłaszcza ubolewanie z powodu braku widoczności tej konferencji i niewielkiego zainteresowania nią w państwach członkowskich, a także z powodu niejasności co do jej celów.

3.6. W ostatecznym sprawozdaniu ([2]) z Konferencji w sprawie przyszłości Europy propozycja nr 36 w sprawie informowania i uczestnictwa obywateli oraz propozycja nr 39 w sprawie procesu decyzyjnego UE dają EKES-owi jasny mandat do strukturalnego wzmocnienia jego roli instytucjonalnej jako pośrednika i gwaranta działań z zakresu demokracji uczestniczącej, takich jak zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i panele obywatelskie. Z instytucjonalnego punktu widzenia EKES doskonale nadaje się do odegrania roli we wzmacnianiu demokracji uczestniczącej, działając w sposób spójny i kompleksowy.

3.7. UE dysponuje już obszernym zestawem unijnych instrumentów uczestnictwa, które obejmują np. wybory do Parlamentu Europejskiego, dialogi obywatelskie i europejską inicjatywę obywatelską, petycje do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto w ramach przygotowywania inicjatyw ustawodawczych Komisja prowadzi konsultacje publiczne w celu umożliwienia zainteresowanym stronom – w tym obywatelom – wypowiedzenia się na dany temat. Konsultacje publiczne opierają się na wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa i odbywają się za pośrednictwem portalu Komisji „Wyraź swoją opinię".

3.8. Utworzona w 2012 r. **europejska inicjatywa obywatelska** (EIO) jest jedną z głównych innowacji w zakresie demokracji uczestniczącej na szczeblu UE. Umożliwia grupie obywateli umieszczenie danej kwestii w porządku obrad europejskich organów ustawodawczych.

3.9. Jednak te cztery EIO, pod którymi złożono milion podpisów koniecznych do uzyskania odpowiedzi ze strony Komisji, wywarły dotychczas stosunkowo niewielki wpływ: przyjęto wnioski ustawodawcze w ramach monitorowania inicjatyw „Right2Water" i „Zakaz stosowania glifosatu", a na 2023 r. zapowiedziano wniosek mający na celu wprowadzenie zakazu klatek dla wszystkich zwierząt. EKES uważa, że EIO nie spełnia w pełni oczekiwań, w związku z czym powinna niewątpliwie zostać zreformowana, a Komitet powinien zostać włączony w ten proces.

3.10. Platformy cyfrowe sprzyjały uczestnictwu obywatelek i obywateli. Internet umożliwił szeroki udział społeczeństwa obywatelskiego i zaangażowanie grup społecznych – zwłaszcza młodzieży – które do tej pory w nikłym stopniu uczestniczyły w tego rodzaju przedsięwzięciach.

3.11. Chociaż technologia cyfrowa przyczynia się do ułatwienia uczestnictwa i poszerzenia grona uczestników, to ma również swoje ograniczenia. Konsultacje online umożliwiają zbieranie opinii, lecz nie zawsze – prawdziwą deliberację.

3.12. Stworzenie trwałej przyszłości paneli obywatelskich wymaga silnego komponentu internetowego – kluczowego elementu w transnarodowych dyskusjach z udziałem jak największej liczby obywateli. Na podstawie doświadczeń i wniosków wyciągniętych z wielojęzycznej platformy Konferencji w sprawie przyszłości Europy EKES proponuje utworzenie ulepszonej wielojęzycznej platformy internetowej/aplikacji mobilnej. Umożliwiłoby to znacznie większy udział, niż jest to możliwe w przypadku wydarzeń bezpośrednich, pod warunkiem że narzędzie internetowe zostanie zaprojektowane tak, aby było dostępne dla jak największej liczby obywateli. Wydarzenia fizyczne pozostają ważnym narzędziem uzupełniającym konsultacje online, ale powinny być ograniczone do rozsądnej liczby i w dużym stopniu ukierunkowane na bieżące tematy o znaczeniu horyzontalnym. Należy przeznaczyć odpowiednie zasoby na utworzenie takiej nowoczesnej platformy cyfrowej ([3]).

3.13. Zdaniem EKES-u należy zadać sobie pytanie o reprezentatywność wkładu obywateli w debatę publiczną, a także o potrzebną do wnoszenia wkładu wiedzę fachową. Czy zapatrywania stowarzyszenia reprezentującego tysiące członków powinny mieć taką samą wagę jak wypowiedź pojedynczego obywatela?

3.14. Komitet przypomina, że wartość dodana jego opinii i zaleceń wynika z tworzenia konsensusu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i z budowania mostów między rozbieżnymi interesami różnych organizacji społecznych.

([2]) Zob. Konferencja w sprawie przyszłości Europy – sprawozdanie z wyników.

([3]) Jak zauważono w badaniu EKES-u, „EKES jako pośrednik i gwarant działań z zakresu demokracji uczestniczącej, w tym zorganizowanego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i paneli obywatelskich" (2023 r.), zapotrzebowanie na cyfryzację jest oczywiste, należy jednak przeznaczyć środki, by w dalszym ciągu umożliwiać uczestnictwo fizyczne.

3.15. W wypadku konsultacji z obywatelami zakres zadań musi być jasno określony. Zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie ma doprecyzowanie na wczesnym etapie, w jaki sposób odpowiedzi zostaną uwzględnione w procesie decyzyjnym.

3.16. Legitymizacja każdego procesu rzeczywistego dialogu z obywatelami wymaga mechanizmu informacji zwrotnej. Dlatego tak istotne jest, aby Komisja Europejska ustanowiła mechanizm umożliwiający monitorowanie zaleceń przedstawionych przez obywateli. Jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postulował z okazji Konferencji w sprawie przyszłości Europy, w tym celu należy opracować tabelę zalecanych działań, a następnie na jej podstawie określić, co zostanie zrobione w odpowiedzi na propozycje.

3.17. EKES powinien być uznawany za ważny instrument zmniejszania deficytu demokratycznego UE i dystansu w stosunku do obywateli, a także krzewienia europejskiej tożsamości politycznej wśród obywateli.

4. **Rola Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w organizacji konsultacji obywatelskich**

4.1. Należy w pełni wdrożyć we wszystkich obszarach działania UE postanowienie art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym przewidziano „otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim".

4.2. Z biegiem lat EKES przyczyniał się do wzrostu znaczenia inicjatyw obywatelskich i ich widoczności w codziennej pracy instytucji. Od czasu zapoczątkowania EIO Komitet organizuje doroczną konferencję wysokiego szczebla z okazji Dnia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Grupa ad hoc EKES-u ds. EIO została powołana w celu przedstawienia wytycznych politycznych w sprawie inicjatyw obywatelskich i monitorowania rozwoju sytuacji w tej dziedzinie.

4.3. Komitet przekazuje również informacje na temat praw obywateli. Jego najszerzej rozpowszechniana publikacja „Europejski paszport demokracji" stała się popularnym źródłem informacji dla ogółu społeczeństwa i jest prezentowana i wykorzystywana podczas różnych wydarzeń organizowanych przez instytucje UE i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

4.4. Niezbędne jest zwiększenie roli instytucjonalnej EKES-u jako uznanego przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego uprawnionego do doradzania w kwestii kreowania polityki UE oraz jako podmiotu ułatwiającego i gwarantującego działania w zakresie demokracji uczestniczącej, takie jak zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego czy też panele obywatelskie. Dynamiczne społeczeństwo obywatelskie ma zasadnicze znaczenie dla demokratycznego życia Unii Europejskiej.

4.5. Jako siedziba zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES dysponuje konkretną wiedzą fachową i stanowi jedyne w swoim rodzaju stałe forum dialogu obywatelskiego, w ramach którego proponuje się rozwiązania w oparciu o konsensus między różnymi zainteresowanymi stronami. Jego członkinie i członkowie posiadają mandat swych organizacji.

4.6. Doświadczenie Konferencji w sprawie przyszłości Europy wzbudziło pewne oczekiwania i stanowi wezwanie dla instytucji europejskich do zapewnienia odpowiednich działań następczych dla tych konsultacji.

4.7. Komitet przykłada wagę do wymiaru deliberatywnego panelu obywatelskiego, który zostałby włączony w jego prace jako uzupełnienie prowadzonych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski konsultacji internetowych, które są cennym instrumentem, lecz nie umożliwiają bezpośredniej debaty między zainteresowanymi stronami biorącymi udział w konsultacjach.

4.8. W ramach manifestu przewodniczącego EKES-u przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. zostaną utworzone panele obywatelskie, stanowiące wkład w przekrojową rezolucję wszystkich sekcji EKES-u zawierającą główne postulaty EKES-u wobec nowego PE i nowej Komisji.

4.9. Ponadto w ramach cyklu dialogu Grupy Łącznikowej EKES-u na 2023 r. ustanawia się grupę roboczą ds. paneli obywatelskich w ramach regularnych dialogów tematycznych między członkami EKES-u a odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego skupionymi w Grupie Łącznikowej, jak przewidziano w strategii komunikacyjnej EKES-u na lata 2022–2027. Wynikiem tego dialogu będzie dokument otwierający debatę, który mógłby wnieść wkład w inicjatywy EKES-u mające na celu uczestnictwo obywateli.

4.10. W ramach tego procesu refleksji EKES mógłby przeanalizować swoją nową rolę poprzez dalsze rozwijanie swojej wiedzy fachowej we wszystkich kwestiach związanych z uczestnictwem obywatelskim i demokracją uczestniczącą. W szczególności Prezydium EKES-u jest organem, który mógłby podejmować decyzje w kwestiach takich jak zakres i metody angażowania paneli obywatelskich w prace EKES-u, a także tematy, w sprawie których prowadzone będą konsultacje z panelami obywatelskimi.

4.11. By Komitet mógł się wywiązać z tego nowego obowiązku, należy zapewnić mu na ten cel specjalne środki finansowe, zasoby ludzkie i narzędzie cyfrowe.

4.12. Przepisy wewnętrzne mające zastosowanie do próby ludności wybranej w drodze losowania powinny określać: tryb funkcjonowania, sposób komunikacji i kontaktowania się z mediami, a także kontaktowania się między EKES-e lub jego zespołem roboczym a próbą obywateli.

4.13. EKES uważa, że warto rozważyć utworzenie specjalnej grupy roboczej w celu ustanowienia wszelkich niezbędnych procedur, w zależności od dostępności środków budżetowych i w następstwie obrad i decyzji Prezydium EKES-u ([4]). Ta grupa robocza mogłaby pracować m.in. nad takimi kwestiami jak:

— procedury włączania tych paneli w prace EKES-u,

— określenie kryteriów dotyczących tematów konsultacji paneli obywatelskich, które zapewniają uwzględnienie kwestii horyzontalnych o szerszym znaczeniu społecznym,

— specyfikacje dotyczące losowania i platformy cyfrowej,

— zapewnienie specjalnie na ten cel finansowania oraz zasobów ludzkich i technicznych,

— organizacja i metoda prowadzenia debat umożliwiająca owocne dyskusje między panelami obywatelskimi a członkiniami i członkami EKES-u,

— określenie zakresu uprawnień, który zdecyduje o sposobie uwzględnienia wyników konsultacji w opiniach Komitetu,

— wybór podmiotu, który zorganizuje losowanie osób za ich zgodą,

— warunki i harmonogram fazy eksperymentalnej.

Bruksela, dnia 13 lipca 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

([4]) Jak zauważono w badaniu EKES-u, „EKES jako pośrednik i gwarant działań z zakresu demokracji uczestniczącej, w tym zorganizowanego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i paneli obywatelskich" (2023 r.), każdej nowej formie działań EKES-u związanej z demokracją uczestniczącą należy poświęcić czas, zasoby i uwagę, tak aby działania takie były skuteczne.