Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Spôsoby spolupráce s cieľovými skupinami a účinného využívania výsledkov panelových diskusií občanov

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2023/C 349/11)

Spravodajca: **Christophe QUAREZ**

Žiadosť o konzultáciu	stanovisko z vlastnej iniciatívy, 23. 1. 2023
Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	25. 1. 2023
Právny základ	článok 52 ods. 2 rokovacieho poriadku
	stanovisko z vlastnej iniciatívy
Príslušná sekcia	sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo
Prijaté v sekcii	21. 6. 2023
Prijaté v pléne	13. 7. 2023
Plenárne zasadnutie č.	780
Výsledok hlasovania	
(za/proti/zdržalo sa)	163/4/8

1. **Závery a odporúčania**

1.1. EHSV však pripomína, že participatívna demokracia môže len dopĺňať zastupiteľskú demokraciu, ktorá zostáva základným kameňom našich politických systémov. EHSV sa domnieva, že opätovné posilnenie politickej dôvery si vyžaduje neustále zlepšovanie spôsobu fungovania demokracie v EÚ, najmä vytvorením participatívnych a deliberatívnych nástrojov otvorených pre občanov, a to na základe existujúceho súboru nástrojov EÚ. V tejto súvislosti zopakoval, že názor združenia zastupujúceho tisíce členov musí zavážiť oveľa viac ako názor jednotlivých občanov.

1.2. Skúsenosti s participatívnou demokraciou s panelovými diskusiami občanov sa rozvinuli vo všetkých členských štátoch, a to najmä vďaka rozvoju digitálnych nástrojov. Príspevky z panelových diskusií občanov do verejných diskusií, ktoré boli pôvodne obmedzené na miestne alebo regionálne otázky, postupne pokrývali všetky oblasti politiky, ako napríklad v Írsku (manželstvo pre všetkých a umelé prerušenie tehotenstva) alebo vo Francúzsku (Občiansky dohovor o klíme), alebo napríklad v rámci Konferencie o budúcnosti Európy.

1.3. EHSV má ako domov organizovanej a reprezentatívnej občianskej spoločnosti osobitné odborné znalosti a predstavuje jedinečné a stále fórum pre občiansky dialóg, kde sa navrhujú riešenia na základe konsenzu medzi rôznymi zainteresovanými stranami. Ako taký by mal zohrávať významnú úlohu pri vytváraní participatívnych nástrojov.

1.4. EHSV, ktorý je stálym inštitucionálnym hlasom organizovanej a reprezentatívnej občianskej spoločnosti, musí byť stredobodom procesu posilňovania participatívnej demokracie v európskych inštitúciách. Navrhuje sa preto, aby sa experimentálne zvážil súbor participatívnych nástrojov – napr. panelové diskusie občanov –, ktoré môže EHSV využiť vo svojej poradnej činnosti. V tomto prípade bude nevyhnutná úprava rokovacieho poriadku EHSV.

1.5. V rámci týchto úvah by EHSV mohol preskúmať svoju novú úlohu pri rozvíjaní odborných znalostí o všetkých otázkach súvisiacich s účasťou občanov a participatívnou demokraciou. Predsedníctvo EHSV by mohlo rozhodovať najmä o otázkach, ako je rozsah a metodika účasti skupín občanov na práci EHSV, ako aj o témach, ktoré budú predmetom panelových diskusií občanov. EHSV považuje za užitočné zvážiť zriadenie osobitnej pracovnej skupiny, ktorá by určila potrebné postupy v závislosti od dostupnosti rozpočtových prostriedkov a po prerokovaní a rozhodnutí v rámci predsedníctva EHSV ([1]). Táto pracovná skupina by mohla okrem iného pracovať na otázkach, ako napríklad:

— postup integrácie týchto panelov do práce EHSV;

([1]) Ako sa uvádza v štúdii EHSV na tému *EHSV ako sprostredkovateľ a garant činností v oblasti participatívnej demokracie vrátane štruktúrovaného dialógu s organizáciami občianskej spoločnosti a občianskymi panelmi* (2023), na každú novú formu činnosti EHSV v súvislosti s participatívnou demokraciou treba vyčleniť potrebný čas, potrebné zdroje a potrebnú pozornosť, aby bola účinná.

— určenie kritérií pre témy na konzultáciu v panelových diskusiách občanov, ktorými sa zabezpečí začlenenie horizontálnych otázok širšieho spoločenského záujmu;

— získanie rozpočtu a potrebných ľudských zdrojov;

— podmienky žrebovania a digitálnej platformy;

— spôsob a organizácia diskusií, pričom sa umožnia záverečné rokovania medzi panelovými diskusiami občanov a členmi EHSV;

— vymedzenie mandátu, ktorým sa určí, ako sa výsledky konzultácií zohľadnia v stanoviskách EHSV;

— podmienky a harmonogram experimentálnej fázy.

1.6. EHSV sa osobitne zasadzuje za deliberatívny rozmer panelovej diskusie občanov, ktorou by sa zapojili do jeho práce, ako doplnok posilňujúci existujúci súbor participatívnych nástrojov EÚ.

2. **Nevyhnutná demokratická obnova**

2.1. Európske spoločnosti majú takmer všetky systém zastupiteľskej demokracie. Zastupiteľská, pretože spôsob výberu vedúcich predstaviteľov je založený najmä na priamych a všeobecných voľbách vrátane parlamentných volieb, ale aj prezidentských volieb.

2.2. 21. storočie je v Európe poznačené rastúcou nedôverou k politikom a ich činnosti, pričom intenzita sa v jednotlivých krajinách líši. Ako ukázal brexit, problémy európskych demokracií pri zvládaní pandémie COVID-19, protestné hnutia Indignados a žlté vesty, ktoré narúšajú inštitucionálne možnosti demokratického prejavu, a vzostup autoritárskeho populizmu, zdá sa, že staré a nové demokracie strácajú dych. Okrem toho revolúcia založená na nových technológiách podnietila obchádzanie sprostredkovateľov a dereguláciu politických vzťahov.

2.3. Predpokladanú demokratickú recesiu z hľadiska krízy demokratickej legitimity v Európe umožňujú merať tri objektívne ukazovatele: klesajúca volebná účasť; vyššia volatilita volieb a pokles počtu členov politických strán. Tieto objektívne ukazovatele dopĺňajú subjektívne ukazovatele, ako napríklad narušenie dôvery vo verejné inštitúcie.

2.4. EHSV sa domnieva, že opätovné posilnenie politickej dôvery si preto vyžaduje zlepšenie demokratických mechanizmov. V prvom rade to znamená, že zastupiteľská demokracia, ktorá je základom nášho politického systému, musí nabrať druhý dych.

2.5. Okrem toho môžu k posilneniu spojenia medzi zástupcami a zastupovanými a zefektívneniu ich príslušných povinností prispieť participatívne alebo deliberatívne nástroje.

2.6. EHSV poukazuje na to, že v zastupiteľskej demokracii má každý občan slobodu angažovať sa a vstúpiť do politickej strany, odborovej organizácie alebo združenia podľa vlastného výberu. Táto sloboda je teda prvým garantom demokratického systému.

3. **Potreba inštitucionalizovať účasť občanov?**

3.1. Počet participatívnych nástrojov sa exponenciálne zvýšil v Európe, kde sa uskutočnili tisíce podujatí, najprv na miestnej alebo regionálnej úrovni, najmä s participatívnymi rozpočtami, a potom v súvislosti s environmentálnymi, spoločenskými alebo inštitucionálnymi témami na regionálnej alebo národnej úrovni.

3.2. V zákonoch a iných právnych predpisoch mnohých krajín sa inštitucionalizujú nielen štvrte, ale aj inovatívnejšie nástroje.

3.3. Je to tak v Belgicku, kde boli na základe zákona v Bruseli vytvorené stále rady náhodne vyžrebovaných občanov. Podobne v Írsku, kde zhromaždenia občanov niekedy spolu s referendami legalizovali manželstvo pre všetkých a umelé prerušenie tehotenstva, alebo vo Francúzsku, kde vznikli občianske dohovory o klíme a ukončení života.

3.4. Na európskej úrovni bola doteraz najväčším prejavom participatívnej a deliberatívnej demokracie Konferencia o budúcnosti Európy, na ktorej sa zorganizovali štyri európske panelové diskusie občanov s cieľom umožniť občanom spoločne uvažovať o budúcnosti, ktorú chcú pre Európsku úniu. EHSV sa k tejto iniciatíve formálne pripojil. Víta skutočnosť, že tento pilotný projekt sa dôkladne posudzuje, aby bolo možné určiť, ako zlepšiť prípadné budúce iniciatívy.

3.5. EHSV vyjadruje poľutovanie najmä nad nedostatočným zviditeľnením tejto konferencie a slabým záujmom v členských štátoch, ako aj nad nejasnosťami, pokiaľ ide o jej ciele.

3.6. V záverečnej správe ([2]) Konferencie o budúcnosti Európy sa v návrhu č. 36 o informovaní a účasti občanov a v návrhu č. 39 o rozhodovacom procese EÚ dáva EHSV jasný mandát na štrukturálne posilnenie jeho inštitucionálnej úlohy ako garanta a sprostredkovateľa činností v oblasti participatívnej demokracie, ako je štruktúrovaný dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti a panelové diskusie občanov. Z inštitucionálneho hľadiska má EHSV vynikajúcu pozíciu na to, aby mohol zohrávať úlohu pri posilňovaní participatívnej demokracie, a to koherentným a komplexným spôsobom.

3.7. EÚ už disponuje prepracovaným súborom participatívnych nástrojov, ktoré zahŕňajú napríklad voľby do Európskeho parlamentu, dialógy s občanmi a európsku iniciatívu občanov, petície adresované Európskemu parlamentu a európskemu ombudsmanovi. Okrem toho Komisia pri príprave legislatívnych iniciatív uskutočňuje verejné konzultácie s cieľom poskytnúť zainteresovaným stranám – vrátane občanov – možnosť vyjadriť sa k danej téme. Verejná konzultácia je stanovená v usmerneniach Komisie pre lepšiu právnu reguláciu a prebieha prostredníctvom portálu Komisie Vyjadrite svoj názor.

3.8. **Európska iniciatíva občanov** (EIO) vytvorená v roku 2012 je jednou z kľúčových inovácií participatívnej demokracie na úrovni EÚ. Umožňuje skupine občanov zaradiť určitú otázku do programu európskych legislatívnych orgánov.

3.9. Štyri EIO, ktorým sa podarilo zozbierať jeden milión podpisov potrebných na to, aby Európska komisia reagovala, však mali zatiaľ relatívne malý vplyv, pričom v nadväznosti na iniciatívy „Právo na vodu“ a „Zákaz glyfozátu“ boli prijaté legislatívne návrhy a na rok 2023 bol oznámený návrh o zákaze klietok pre všetky zvieratá. Podľa názoru EHSV EIO úplne nespĺňa očakávania, a preto by sa mala nepochybne reformovať, pričom by do reformy mal byť zapojený aj EHSV.

3.10. Účasť občanov podporujú digitálne platformy. Internet umožnil účasť občianskej spoločnosti vo veľkom rozsahu a zapojenie verejnosti, ktorá bola od takýchto postupov doteraz veľmi vzdialená, najmä mladých ľudí.

3.11. Hoci digitalizácia pomáha uľahčovať a rozširovať rozsah účasti, má aj svoje obmedzenia. Internetové konzultácie umožňujú zhromažďovanie názorov, avšak nie vždy skutočné rokovania.

3.12. Tvorba udržateľných budúcich panelových diskusií občanov si vyžaduje silnú online zložku, kľúčový prvok pre nadnárodné diskusie, do ktorého sa zapojí čo najväčší počet občanov. Na základe skúseností a poznatkov získaných z mnohojazyčnej platformy Konferencie o budúcnosti Európy EHSV navrhuje vytvoriť vylepšenú viacjazyčnú online platformu/mobilnú aplikáciu. Umožnilo by to oveľa väčšiu účasť, než akú je možné zabezpečiť na podujatiach s osobnou účasťou, za predpokladu, že online nástroj bude navrhnutý tak, aby bol prístupný čo najväčšiemu počtu občanov. Podujatia s osobnou účasťou zostávajú dôležitým doplnkovým nástrojom k online konzultáciám, mali by sa však obmedziť na primeraný počet a mali by sa vo veľkej miere zameriavať na súčasné témy horizontálneho záujmu. Na vytvorenie takejto najmodernejšej digitálnej platformy by sa mali prideliť primerané zdroje ([3]).

3.13. EHSV sa domnieva, že je potrebné nastoliť otázku reprezentatívnosti a odbornosti príspevkov občanov do verejnej diskusie. Zaváži názor združenia zastupujúceho tisíce členov rovnako ako vyjadrenie jedného občana?

3.14. EHSV pripomína, že pridaná hodnota jeho stanovísk a odporúčaní vyplýva z vytvárania konsenzu medzi organizáciami organizovanej občianskej spoločnosti a budovania mostov medzi rozdielnymi záujmami rôznych spoločenských organizácií.

([2]) Pozri Správu o konečnom výsledku Konferencie o budúcnosti Európy.

([3]) Ako sa uvádza v štúdii EHSV na tému *EHSV ako sprostredkovateľ a garant činností v oblasti participatívnej demokracie vrátane štruktúrovaného dialógu s organizáciami občianskej spoločnosti a občianskymi panelmi* (2023), dopyt po digitalizácii je zrejmý, mali by sa však vyčleniť zdroje, ktoré by naďalej umožňovali fyzickú účasť.

3.15. Referenčný rámec konzultácií s občanmi musí byť jasný. EHSV považuje za nevyhnutné, aby sa včas objasnilo, ako sa požadované príspevky začlenia do rozhodovacieho procesu.

3.16. Každý proces skutočného dialógu s občanmi si vyžaduje mechanizmus spätnej väzby, aby sa zabezpečila legitimita. Preto je veľmi dôležité, aby Európska komisia vytvorila mechanizmus na monitorovanie odporúčaní občanov. Malo by sa to dosiahnuť vytvorením hodnotiacej tabuľky politických odporúčaní, ktorá by sa následne mala použiť na určenie opatrení nadväzujúcich na návrhy, ako to požadoval Európsky hospodársky a sociálny výbor na Konferencii o budúcnosti Európy.

3.17. EHSV by sa mal považovať za dôležitý nástroj na zníženie demokratického deficitu EÚ, preklenutie vzdialenosti a propagovanie európskej politickej identity medzi jej občanmi.

4. **Úloha Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru pri organizovaní konzultácií s občanmi**

4.1. Malo by sa plne implementovať ustanovenie článku 11 Zmluvy o EÚ, pokiaľ ide o „otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou“, vo všetkých oblastiach politiky EÚ.

4.2. EHSV v priebehu rokov posilnil postavenie iniciatív občanov a väčšmi ich zviditeľnil v každodennej práci inštitúcií. Od spustenia EIO EHSV pri príležitosti Dňa európskej iniciatívy občanov každoročne organizuje konferenciu na vysokej úrovni. Ad hoc skupina EHSV pre európsku iniciatívu občanov bola vytvorená s cieľom poskytovať politické usmernenia k iniciatívam občanov a monitorovať vývoj v tejto oblasti.

4.3. EHSV tiež poskytuje informácie o právach občanov. Jeho najrozšírenejšia publikácia „Európsky pas demokracie“ sa stala obľúbeným zdrojom informácií pre širokú verejnosť a je prezentovaná a využívaná na rôznych podujatiach, ktoré organizujú inštitúcie EÚ a organizácie občianskej spoločnosti.

4.4. Mala by sa posilniť inštitucionálna úloha EHSV ako etablovaného zástupcu organizovanej občianskej spoločnosti pri poskytovaní poradenstva pri tvorbe politík EÚ, ako aj sprostredkovateľa a garanta aktivít participatívnej demokracie, ako je štruktúrovaný dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti a občianskymi panelmi. Živá občianska spoločnosť je kľúčová pre demokratický život Európskej únie.

4.5. EHSV má ako domov organizovanej občianskej spoločnosti osobitné odborné znalosti a poskytuje jedinečné a stále fórum pre občiansky dialóg, kde sa navrhujú riešenia na základe konsenzu medzi rôznymi zainteresovanými stranami. Jeho členovia majú mandát od svojich príslušných organizácií.

4.6. Skúsenosti z Konferencie o budúcnosti Európy vzbudili očakávania a od európskych inštitúcií si vyžadujú, aby k týmto konzultáciám prijali primerané nadväzné opatrenia.

4.7. EHSV sa zasadzuje za deliberatívny rozmer panelovej diskusie občanov, ktorou by sa zapojili do jeho práce, ako doplnok k online konzultáciám, ktoré vedie Európska komisia a ktoré sú hodnotným nástrojom, ale neumožňujú priamu diskusiu medzi prispievajúcimi zainteresovanými stranami.

4.8. V manifeste predsedu EHSV sa uvádza, že sa pred voľbami do Európskeho parlamentu v roku 2024 vytvoria panelové diskusie občanov, ktorých výsledky budú podkladom pre prierezové uznesenie všetkých sekcií EHSV, ktoré bude obsahovať hlavné požiadavky EHSV adresované novému EP a novej Komisii.

4.9. Okrem toho sa v rámci cyklu dialógu kontaktnej skupiny EHSV na rok 2023 zriaďuje pracovná skupina Panelové diskusie občanov ako súčasť pravidelných tematických dialógov medzi členmi EHSV a príslušnými organizáciami občianskej spoločnosti kontaktnej skupiny, ako sa predpokladá v komunikačnej stratégii EHSV na roky 2022 – 2027. Výsledkom tohto dialógu bude diskusný dokument, ktorý by mohol prispieť k iniciatívam EHSV zameraným na účasť občanov.

4.10. V rámci týchto úvah by EHSV mohol preskúmať svoju novú úlohu pri ďalšom rozvíjaní odborných znalostí o všetkých záležitostiach súvisiacich s účasťou občanov a participatívnou demokraciou. Najmä predsedníctvo EHSV je orgán, ktorý by mohol rozhodovať o otázkach, ako je rozsah a metodika zapojenia panelov občanov do práce EHSV, ako aj o témach, ktoré budú konzultované v rámci panelových diskusií občanov.

4.11. Na túto novú úlohu EHSV bude potrebné vyčleniť osobitné finančné prostriedky, ľudské zdroje a digitálny nástroj.

4.12. V rokovacom poriadku uplatniteľnom na vyžrebovanú vzorku verejnosti by sa mali vymedziť: podmienky fungovania, komunikácie a vzťahov s médiami, vzťahu medzi EHSV alebo jeho príslušným odborným útvarom a vzorkou verejnosti.

4.13. EHSV považuje za užitočné zvážiť zriadenie osobitnej pracovnej skupiny, ktorá by určila potrebné postupy v závislosti od dostupnosti rozpočtových prostriedkov a po prerokovaní a rozhodnutí v rámci predsedníctva EHSV ([4]). Táto pracovná skupina by mohla okrem iného pracovať na otázkach, ako napríklad:

— postup integrácie týchto panelov do práce EHSV;

— určenie kritérií pre konzultačné témy panelových diskusií občanov, ktorými sa zabezpečí začlenenie horizontálnych otázok širšieho spoločenského záujmu;

— podmienky žrebovania a digitálnej platformy;

— získanie finančných prostriedkov a špecifických ľudských a technických zdrojov;

— spôsob a organizácia diskusií, pričom sa umožnia záverečné rokovania medzi panelovými diskusiami občanov a členmi EHSV;

— vymedzenie mandátu, ktorým sa určí, ako sa výsledky konzultácií zohľadnia v stanoviskách EHSV;

— výber subjektu, ktorý bude organizovať žrebovanie osôb na základe ich súhlasu;

— podmienky a harmonogram experimentálnej fázy.

V Bruseli 13. júla 2023

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Oliver RÖPKE

([4]) Ako sa uvádza v štúdii EHSV na tému *EHSV ako sprostredkovateľ a garant činností v oblasti participatívnej demokracie vrátane štruktúrovaného dialógu s organizáciami občianskej spoločnosti a občianskymi panelmi* (2023), na každú novú formu činnosti EHSV v súvislosti s participatívnou demokraciou treba vyčleniť potrebný čas, potrebné zdroje a potrebnú pozornosť, aby bola účinná.