Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Hur kan man nå den avsedda målgruppen och hur kan resultaten av medborgarpanelernas arbete användas på ett ändamålsenligt sätt?

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 349/11)

Föredragande: **Christophe QUAREZ**

Remiss	Yttrande på eget initiativ, 23.1.2023
Beslut av EESK:s plenarförsamling	25.1.2023
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	21.6.2023
Antagande vid plenarsessionen	13.7.2023
Plenarsession nr	780
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	163/4/8

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) påminner om att deltagandedemokratin enbart är ett komplement till den representativa demokratin, som förblir grundvalen för våra politiska system. Kommittén anser att förtroendet för politiken ytterligare kan stärkas under förutsättning att det sker en fortgående förbättring av det sätt på vilket demokratin fungerar i EU, och i synnerhet att deltagande- och samtalsmekanismer som är öppna för medborgarna utvecklas med utgångspunkt i de befintliga EU-instrumenten. I detta avseende upprepar kommittén att en sammanslutning som företräder tusentals medlemmar måste ha avsevärt större vikt än en enskild medborgares åsikt.

1.2 Erfarenheter med att utöva deltagandedemokrati i form av medborgarpaneler har gjorts i alla medlemsstater, bland annat tack vare att digitala verktyg har utvecklats. Inledningsvis var medborgarpanelernas bidrag till den offentliga debatten begränsade till frågor av lokal eller regional karaktär, men de har gradvis utökats till att omfatta alla politikområden, såsom äktenskap för alla och abort i Irland eller medborgarkonventet om klimatet i Frankrike, eller förts inom ramen för konferensen om Europas framtid.

1.3 I egenskap av det organiserade och representativa civila samhällets hemvist besitter EESK specifik sakkunskap och utgör ett unikt och permanent forum för civil dialog, där lösningar föreslås på grundval av samsyn mellan de olika aktörerna. Kommittén bör därför spela en viktig roll när det gäller att utveckla instrument för deltagande.

1.4 EESK bör i egenskap av etablerad institutionell röst för det organiserade och representativa civila samhället stå i centrum i EU-institutionernas strävan att stärka deltagandedemokratin. Det föreslås därför att man genom försök överväger olika instrument för deltagande som EESK kan använda sig av i sin rådgivande verksamhet, t.ex. medborgarpaneler. EESK:s arbetsordning kommer i så fall att behöva anpassas för att ta detta tillvägagångssätt i beaktande.

1.5 Som en del av denna diskussion skulle EESK kunna staka ut sin nya roll för att utöka sin sakkunskap i alla frågor som rör medborgardeltagande och deltagandedemokrati. I synnerhet är EESK:s presidium det organ som skulle kunna fatta beslut i frågor såsom omfattningen och metoden när det gäller att involvera medborgarpanelerna i EESK:s arbete, samt vilka ämnen som blir föremål för samråd med medborgarpanelerna. EESK anser att det är lämpligt att överväga att inrätta en särskild arbetsgrupp för att fastställa nödvändiga förfaranden, med förbehåll för tillgängliga budgetmedel och efter överläggningar och beslut av EESK:s presidium ([1]). Denna arbetsgrupp skulle kunna arbeta med bland annat följande frågor:

— Förfarandet för att göra panelerna delaktiga i EESK:s arbete.

([1]) Såsom konstateras i EESK:s studie ”Att göra EESK till en förmedlare och garant för aktiviteter i anslutning till deltagandedemokrati, såsom strukturerad dialog med det civila samhällets organisationer och med medborgarpaneler” (2023), bör alla nya former av verksamhet inom EESK när det gäller deltagandedemokrati ges den tid, de resurser och den uppmärksamhet som krävs för att de ska vara ändamålsenliga.

— Fastställande av kriterier för medborgarpanelernas samrådsämnen, med målet att säkerställa att övergripande frågor av bredare samhällsintresse tas med.

— Anskaffande av den budget och de personalresurser som krävs.

— Specifikationer för lottdragningen och den digitala plattformen.

— Metoden för och anordnandet av debatterna, som möjliggör en slutlig överläggning mellan medborgarpanelerna och EESK-ledamöterna.

— Fastställande av mandatet, i vilket det ska slås fast hur resultaten av samråden ska beaktas i EESK:s yttranden.

— Villkoren och tidsplanen för försöksperioden.

1.6 EESK fäster vikt vid samtalsdimensionen hos en medborgarpanel som skulle knytas till kommitténs arbete som ett komplement för att berika EU:s befintliga verktygslåda för deltagande.

2. **Behovet av demokratisk förnyelse**

2.1 De europeiska samhällena är nästan alla representativa demokratiska system. De är representativa eftersom metoden för att välja beslutsfattare huvudsakligen bygger på allmänna direkta val, framför allt parlamentsval men även presidentval.

2.2 2000-talets Europa präglas av en växande misstro, med varierande intensitet i olika länder, mot politiker och deras handlingar. Brexit, de europeiska demokratiernas svårigheter att hantera covid-19-pandemin i sämja, proteströrelserna ”indignados” och ”gula västarna”, som brutit med de institutionella kanalerna för demokratiska samtal, och den auktoritära populismen, som är på frammarsch, belyser att gamla och nya demokratier tycks ha tappat styrfarten. Dessutom har ny revolutionerande teknik uppmuntrat till att kringgå mellanhänder och avreglera de politiska förbindelserna.

2.3 Med hjälp av följande tre objektiva indikatorer går det att mäta den demokratiska recessionen mot bakgrund av den legitimitetskris som demokratin i Europa står inför: ökad röstskolkning, större förändringsbenägenhet i väljarkåren och minskat medlemsantal i de politiska partierna. Dessa objektiva indikatorer kan kompletteras med subjektiva indikatorer, såsom urholkat förtroende för de offentliga institutionerna.

2.4 EESK anser därför att förtroendet för politiken ytterligare kan stärkas genom att man förbättrar de demokratiska mekanismerna. Detta innebär först och främst att den representativa demokratin, som är grunden för vårt politiska system, måste förnyas.

2.5 Därtill kan deltagande- eller samtalsmekanismer bidra till att förstärka kopplingen mellan dem som företräder och dem som är företrädda, och till att säkerställa att de tar sitt respektive ansvar.

2.6 EESK påminner om att alla medborgare i en representativ demokrati åtnjuter friheten att delta genom att ansluta sig till det politiska parti, den fackförening eller den sammanslutning som de själva väljer. Denna frihet är på så vis den främsta garanten för ett demokratiskt system.

3. **Är det nödvändigt att institutionalisera medborgardeltagandet?**

3.1 Antalet deltagandemekanismer har ökat exponentiellt i Europa, där tusentals försök har gjorts, inledningsvis på lokal eller regional nivå, bl.a. med deltagandebaserade budgetar, och sedan om frågor relaterade till miljö eller samhälle eller av institutionell art på regional eller nationell nivå.

3.2 Lagar och bestämmelser i ett flertal länder har inte bara institutionaliserat lokala strukturer, utan även mer innovativa metoder.

3.3 I Belgien har till exempel permanenta råd med slumpmässigt utvalda medborgare nyligen inrättats genom en lag i Bryssel. I Irland har medborgarförsamlingar, ibland i kombination med folkomröstningar, bidragit till legaliseringen av äktenskap för alla och abort, och i Frankrike har man anordnat medborgarkonvent om klimat och livets slutskede.

3.4 På EU-nivå utgörs den hittills största övningen i deltagande- och samtalsdemokrati av konferensen om Europas framtid, inom ramen för vilken fyra europeiska medborgarpaneler anordnades i syfte att göra det möjligt för medborgarna att tillsammans reflektera över vilken framtid de vill ha för EU. EESK spelade en formell roll i detta initiativ. Kommittén välkomnar en grundlig utvärdering av detta pilotprojekt i syfte att dra lärdomar om hur man kan förbättra eventuella framtida initiativ.

3.5 EESK beklagar särskilt den bristande synligheten och intresset för konferensen i medlemsstaterna samt en viss förvirring kring konferensens mål.

3.6 I slutrapporten ([2]) från konferensen om Europas framtid ger förslag 36 om information till och deltagande av medborgarna och förslag 39 avseende EU:s beslutsprocess EESK ett tydligt mandat att strukturellt stärka sin institutionella roll som förmedlare av och garant för verksamhet med koppling till deltagandedemokrati, såsom strukturerad dialog med civilsamhällesorganisationer och medborgarpaneler. Ur institutionell synvinkel är kommittén fullt lämpad att spela en roll när det gäller att stärka deltagandedemokratin genom att agera på ett konsekvent och heltäckande sätt.

3.7 Unionen har redan en omfattande uppsättning EU-instrument för deltagande, bland annat val till Europaparlamentet, medborgardialoger och det europeiska medborgarinitiativet samt framställningar till Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen. Vid utarbetandet av lagstiftningsinitiativ håller kommissionen dessutom offentliga samråd i syfte att ge berörda parter – däribland medborgarna – möjlighet att yttra sig i ett visst ämne. Det offentliga samrådet är förankrat i kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning och äger rum via kommissionens portal ”Kom med synpunkter”.

3.8 **Det europeiska medborgarinitiativet** inrättades 2012 och är en av de främsta innovationerna inom deltagandedemokratin på EU-nivå. Tack vare det kan en grupp medborgare föra upp en fråga på de lagstiftande EU-organens dagordning.

3.9 De fyra medborgarinitiativ som har lyckats samla in den miljon underskrifter som krävs för att kommissionen ska behandla ett initiativ har emellertid hittills haft ett relativt begränsat genomslag. Lagstiftningsförslag har antagits inom ramen för uppföljningen av initiativen ”Right2Water” och ”Förbjud glyfosat”, och ett förslag ska komma under 2023 om ett förbud mot att hålla djur i bur. Det europeiska medborgarinitiativet infriar enligt EESK inte till fullo förväntningarna, och borde därför bli föremål för en reform, som EESK bör få bidra till.

3.10 Medborgardeltagandet har gynnats av de digitala plattformarna. Internet har möjliggjort ett storskaligt deltagande av det civila samhället och har gjort att man kunnat involvera målgrupper som dessförinnan stått långt borta från sådana processer, i synnerhet ungdomar.

3.11 Även om digital teknik bidrar till att underlätta och bredda deltagandet har den också sina begränsningar. Onlinesamråd gör det möjligt att inhämta åsikter, men möjliggör inte alltid verkliga diskussioner.

3.12 Att skapa hållbara framtida medborgarpaneler förutsätter en stark onlinekomponent – en central förutsättning för diskussioner över landsgränser som involverar så många medborgare som möjligt. På grundval av erfarenheterna och lärdomarna från den flerspråkiga plattformen för konferensen om Europas framtid föreslår EESK att man skapar en förbättrad flerspråkig onlineplattform/mobilapp. Detta skulle möjliggöra ett mycket större deltagande än vad som är möjligt vid evenemang med personlig närvaro, förutsatt att onlineverktyget är utformat så att det är tillgängligt för så många medborgare som möjligt. Evenemang med fysisk närvaro förblir ett viktigt kompletterande verktyg för samråd online, men bör begränsas till ett rimligt antal och i hög grad inriktas på aktuella frågor av övergripande intresse. Tillräckliga resurser bör avsättas för att skapa en sådan toppmodern digital plattform ([3]).

3.13 EESK anser att frågan om representativitet och sakkunskap inom ramen för medborgares bidrag till den offentliga debatten förtjänar att ställas. Har ett utlåtande från en sammanslutning som företräder tusentals medlemmar samma tyngd som en enskild medborgares åsikt?

3.14 EESK påminner om att mervärdet av dess yttranden och rekommendationer härrör från att de bygger på en samsyn mellan organisationer i det organiserade civila samhället och bygger broar mellan de olika samhällsorganisationernas olika intressen.

([2]) Se rapporten om slutresultatet av konferensen om Europas framtid.

([3]) Såsom konstateras i EESK:s studie ”Att göra EESK till en förmedlare och garant för aktiviteter i anslutning till deltagandedemokrati, såsom strukturerad dialog med det civila samhällets organisationer och med medborgarpaneler” (2023) är efterfrågan på digitalisering uppenbar, men resurser bör anslås för att fortfarande möjliggöra personligt deltagande.

3.15 Medborgarsamråd måste lyda under tydliga mandat. För EESK är det viktigt att på ett tidigt stadium klargöra hur de bidrag som efterfrågas ska införlivas i beslutsprocessen.

3.16 I samband med alla processer för medborgardialog krävs det en mekanism för återkoppling som säkrar dess legitimitet. Det är anledningen till att det är så viktigt att kommissionen inrättar en mekanism för uppföljning av medborgarnas rekommendationer. Detta bör förverkligas genom att man utarbetar en resultattavla med rekommendationer om åtgärder och sedan använder den för att fastställa hur förslagen ska följas upp, i enlighet med vad EESK efterfrågade vid konferensen om Europas framtid.

3.17 EESK bör anses vara ett viktigt instrument för att minska EU:s demokratiska underskott, överbrygga klyftan och främja en europeisk politisk identitet bland medborgarna.

4. **EESK:s roll i anordnandet av medborgarsamråd**

4.1 Bestämmelsen i artikel 11 i EU-fördraget om en ”öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället” bör genomföras fullt ut på alla unionens åtgärdsområden.

4.2 Under årens lopp har EESK stärkt medborgarinitiativens ställning och synlighet i institutionernas dagliga verksamhet. Sedan det europeiska medborgarinitiativet lanserades har EESK årligen anordnat en högnivåkonferens med anledning av medborgarinitiativets dag. EESK:s tillfälliga arbetsgrupp om det europeiska medborgarinitiativet inrättades för att ge politisk vägledning om medborgarinitiativ och övervaka utvecklingen på området.

4.3 EESK tillhandahåller också information om medborgarnas rättigheter. Dess mest spridda publikation, ”Europeiska demokratipasset”, har blivit en populär informationskälla för allmänheten och presenteras och används vid olika evenemang som anordnas av EU-institutionerna och det civila samhällets organisationer.

4.4 EESK:s institutionella roll bör stärkas, och i egenskap av etablerad företrädare för det organiserade civila samhället bör kommittén ges befogenhet att bidra till utformningen av EU:s politik med råd, men även fungera som förmedlare av och garant för verksamhet med koppling till deltagandedemokrati, såsom strukturerad dialog med civilsamhällesorganisationer och medborgarpaneler. Ett aktivt civilt samhälle är avgörande för Europeiska unionens demokratiska liv.

4.5 I egenskap av det organiserade civila samhällets hemvist besitter EESK specifik sakkunskap och utgör ett unikt och permanent forum för civil dialog, där lösningar föreslås på grundval av samsyn mellan de olika aktörerna. Dess ledamöter har mandat från sina respektive organisationer.

4.6 Erfarenheterna av konferensen om Europas framtid har väckt förhoppningar och ger EU-institutionerna anledning att på lämpligt sätt följa upp resultatet.

4.7 EESK fäster vikt vid samtalsdimensionen hos en medborgarpanel som skulle knytas till kommitténs arbete, som komplement till de samråd online som genomförs av kommissionen, som är ett värdefullt instrument men där direkt debatt mellan de deltagande parterna inte är möjlig.

4.8 I enlighet med EESK:s ordförandes manifest kommer medborgarpaneler att inrättas inför valet till Europaparlamentet 2024, vilket kommer att utgöra underlag för en övergripande resolution från alla EESK-sektioner med kommitténs främsta yrkanden på det nya Europaparlamentet och den nya kommissionen.

4.9 Som en del av EESK:s kontaktgrupp Dialogcykel 2023 inrättas dessutom en arbetsgrupp om medborgarpaneler som en del av regelbundna tematiska dialoger mellan EESK-ledamöter och kontaktgruppens relevanta civilsamhällesorganisationer, i enlighet med EESK:s kommunikationsstrategi 2022–2027. Resultatet av denna dialog kommer att bli ett diskussionsunderlag som skulle kunna bidra till EESK:s initiativ som syftar till medborgardeltagande.

4.10 Som en del av denna diskussion skulle EESK kunna staka ut sin nya roll för att vidareutveckla sin sakkunskap i alla frågor som rör medborgardeltagande och deltagandedemokrati. I synnerhet är EESK:s presidium det organ som skulle kunna fatta beslut i frågor såsom omfattningen och metoden när det gäller att involvera medborgarpanelerna i EESK:s arbete, samt vilka frågor som medborgarpanelerna kommer att rådfrågas om.

4.11 Särskild finansiering, personalresurser och ett digitalt verktyg kommer att behöva tas fram för detta nya ansvarsområde för EESK.

4.12 Interna regler som gäller urvalet av de personer ur allmänheten som utnämns via lottdragning bör omfatta funktionssätt, kommunikation och medierelationer samt relationen mellan EESK eller dess berörda organ och urvalet av personer ur allmänheten.

4.13 EESK anser att det är lämpligt att överväga att inrätta en särskild arbetsgrupp för att fastställa nödvändiga förfaranden, med förbehåll för tillgängliga budgetmedel och efter överläggningar och beslut av EESK:s presidium ([4]). Denna arbetsgrupp skulle kunna arbeta med bland annat följande frågor:

— Förfarandet för att göra panelerna delaktiga i EESK:s arbete.

— Fastställande av kriterier för medborgarpanelernas samrådsämnen, med målet att säkerställa att övergripande frågor av bredare samhällsintresse tas med.

— Specifikationer för lottdragningen och den digitala plattformen.

— Anskaffande av särskild finansiering samt personalresurser och tekniska resurser.

— Metoden för och anordnandet av debatterna, som möjliggör en slutlig överläggning mellan medborgarpanelerna och EESK-ledamöterna.

— Fastställande av mandatet, i vilket det ska slås fast hur resultaten av samråden ska beaktas i EESK:s yttranden.

— Valet av den aktör som ska anordna lottdragningen av personer, på grundval av deras samtycke.

— Villkoren och tidsplanen för försöksperioden.

Bryssel den 13 juli 2023.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([4]) Såsom konstateras i EESK:s studie ”Att göra EESK till en förmedlare och garant för aktiviteter i anslutning till deltagandedemokrati, såsom strukturerad dialog med det civila samhällets organisationer och med medborgarpaneler” (2023), bör alla nya former av verksamhet inom EESK när det gäller deltagandedemokrati ges den tid, de resurser och den uppmärksamhet som krävs för att de ska vara ändamålsenliga.