

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sodelovanje s ciljno javnostjo in učinkovit izkoristek dela državljskih forumov****(mnenje na lastno pobudo)**

(2023/C 349/11)

Poročevalec: **Christophe QUAREZ**

Zaprosilo	mnenje na lastno pobudo, 23. 1. 2023
Sklep plenarne skupščine	25. 1. 2023
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja na seji strokovne komisije	21. 6. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	13. 7. 2023
Plenarno zasedanje št.	780
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	163/4/8

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) poudarja, da lahko participativna demokracija le dopolnjuje predstavniško demokracijo, ki ostaja glavni steber naših političnih sistemov. Meni, da je treba za ponovno okrepitev političnega zaupanja nenehno izboljševati delovanje demokracije v EU, zlasti z razvojem participativnih in posvetovalnih mehanizmov, v katerih bi lahko sodelovali državljsani, na podlagi obstoječih instrumentov EU. V zvezi s tem ponavlja, da je treba mnenje nekega združenja, ki zastopa na tisoče članov, upoštevati veliko bolj kot mnenje posameznika.

1.2 Vse države članice že imajo izkušnje s participativno demokracijo, ki vključuje državljske forume, zlasti zahvaljujoč razvoju digitalnih orodij. Prispevki državljskih forumov k javnim razpravam, ki so bili sprva omejeni na lokalna ali regionalna vprašanja, so postopoma vstopili na vsa področja politike, na primer na Irskem (zakonska zveza za vse in splav) in v Franciji (državljska konvencija za podnebje) ter na Konferenci o prihodnosti Evrope.

1.3 EESO ima kot dom organizirane in zastopniške civilne družbe posebno strokovno znanje ter predstavlja edinstven in stalen forum za civilni dialog, kjer se rešitve predlagajo na podlagi soglasja med različnimi deležniki. Zato bi moral imeti pomembno vlogo pri razvoju participativnih instrumentov.

1.4 EESO mora biti kot uveljavljen institucionalni glas organizirane in zastopniške civilne družbe v središču procesa krepitve participativne demokracije v evropskih institucijah. Zato se predlaga, da se s preskušanjem preuči vrsta participativnih instrumentov, ki jih lahko EESO uporabi pri svojem svetovalnem delu, kot so državljski forumi. Za uvedbo takšnega pristopa pa bo potrebna sprememba poslovnika EESO.

1.5 EESO bi lahko v okviru tega razmisleka preučil svojo novo vlogo pri razvoju strokovnega znanja o vseh vprašanjih, povezanih z udeležbo državljsanov in participativno demokracijo. Predsedstvo EESO bi lahko zlasti sprejelo odločitve o vprašanjih, kot so obseg in metodologija sodelovanja skupin državljsanov pri delu Odbora ter teme, o katerih se bodo državljski forumi posvetovali. EESO meni, da bi bilo koristno razmisliti o ustanovitvi posebne delovne skupine, ki bi po posvetovanju in sprejetju sklepa predsedstva EESO določila potrebne postopke glede na razpoložljivost proračunskih sredstev<sup>(1)</sup>. Delovna skupina bi lahko med drugim obravnavala naslednja vprašanja:

— postopek za vključitev forumov v delo EESO;

<sup>(1)</sup> Kot je bilo ugotovljeno v študiji EESO iz leta 2023 z naslovom „EESO kot spodbujevalec in porok dejavnosti participativne demokracije, vključno s strukturiranim dialogom z organizacijami civilne družbe in državljskimi forumi“, bi bilo treba vsaki novi obliki dejavnosti EESO v zvezi s participativno demokracijo nameniti čas, sredstva in pozornost, da bi bila učinkovita.

- določitev meril za teme posvetovanj z državljanskimi forumi, da bodo vključena prečna vprašanja širšega družbenega pomena;
- iskanje proračunskih sredstev in potrebnih človeških virov;
- natančni pogoji za žreb in digitalno platformo;
- način in organizacija razprav, da bo na podlagi razpravljanja med državljanskimi forumi in člani EESO mogoče oblikovati sklepe;
- opredelitev mandata, ki bo določala, kako se bodo rezultati posvetovanj upoštevali v mnenjih EESO;
- pogoji in časovni okvir poskusnega obdobja.

1.6 EESO posebej zanima posvetovalna razsežnost državljanskih forumov, ki bi bili vključeni v njegovo delo ter bi dopolnjevali in obogatili obstoječi nabor orodij EU za sodelovanje.

## 2. Nujna demokratična prenova

2.1 Skoraj vse evropske družbe so predstaviške demokracije, saj način izbire voditeljev temelji predvsem na neposrednih splošnih volitvah, zlasti parlamentarnih in predsedniških volitvah.

2.2 Za 21. stoletje je v Evropi značilno – sicer z različno intenzivnostjo po državah – vse večje pomanjkanje zaupanja v politike in njihovo delovanje. Kot so pokazali izstop Združenega kraljestva iz EU, težave evropskih demokracij pri dogovarjanju o tem, kako obvladati pandemijo COVID-19, gibanje 15. maj in protesti rumenih jopičev, ki so prekinili s tradicionalnimi kanali demokratičnega izražanja, ali pa vzpon avtoritarnega populizma, postajajo stare in nove demokracije vse šibkejše. Poleg tega revolucija, ki temelji na novih tehnologijah, spodbuja opuščanje posrednikov in deregulacijo političnih odnosov.

2.3 S tremi objektivnimi kazalniki je mogoče izmeriti demokratični upad z vidika krize demokratične legitimnosti v Evropi: vse manjša volilna udeležba, večja nestanovitnost volivcev in zmanjšanje števila članov političnih strank. Te objektivne kazalnike dopolnjujejo subjektivni kazalniki, kot je vse manjše zaupanje v javne institucije.

2.4 EESO meni, da je treba za ponovno okrepitev političnega zaupanja izboljšati demokratične mehanizme. To v prvi vrsti pomeni, da mora predstaviška demokracija, ki je temelj našega političnega sistema, najti nov zagon.

2.5 Hkrati lahko participativni ali posvetovalni mehanizmi prispevajo k okrepitvi povezave med zastopanimi in zastopniki ter k njihovi dejanski odgovornosti.

2.6 Kot poudarja EESO, ima v predstaviški demokraciji vsak državljan svobodo, da sodeluje tako, da se pridruži politični stranki, sindikatu ali združenju po lastni izbiri. Zato je ta svoboda prvo jamstvo za demokratični sistem.

## 3. Ali je potrebna institucionalizacija državljske udeležbe?

3.1 Število participativnih shem v Evropi se je eksponentno povečalo, saj se jih je izvedlo že na tisoče, najprej na lokalni ali regionalni ravni, zlasti s participativnimi proračuni, nato pa na regionalni ali nacionalni ravni v zvezi z okoljskimi, družbenimi ali institucionalnimi temami.

3.2 V številnih državah se z zakoni in predpisi ni institucionaliziralo le lokalnih struktur, temveč tudi bolj inovativne sheme.

3.3 To velja na primer za Belgijo, kjer so bili v Bruslju nedavno z zakonom ustanovljeni stalni sveti naključno izbranih državljanov. Podobno je tudi na Irskem, kjer so državljske skupščine, včasih s pomočjo referendumov, pripomogle k legalizaciji zakonske zveze za vse in splav, ali v Franciji, kjer so bile organizirane državljske konvencije o podnebjju in koncu življenja.

3.4 Na evropski ravni je potekala Konferenca o prihodnosti Evrope, ki je bila največja pobuda participativne in posvetovalne demokracije doslej. V njenem okviru so bili organizirani štirje evropski državljanski forumi, katerih namen je bil državljanom in državljkam omogočiti skupni razmislek o prihodnosti, ki si jo želijo za Evropsko unijo. EESO je bil v to pobudo uradno vključen in je zadovoljen, da bo ta pilotni projekt temeljito ocenjen, kar lahko pomaga izboljšati morebitne prihodnje pobude.

3.5 EESO zlasti obžaluje pomanjkanje prepoznavnosti in zanimanja za Konferenco v državah članicah ter zmedo glede njenih ciljev.

3.6 V končnem poročilu<sup>(?)</sup> Konference dajeta predlog 36 o informacijah za državljane in njihovi udeležbi ter predlog 39 o postopku odločanja EU EESO jasen mandat, da strukturno okrepi svojo institucionalno vlogo kot porok in posrednik za dejavnosti participativne demokracije, kot so strukturiran dialog z organizacijami civilne družbe in državljskimi forumi. Z institucionalnega vidika je EESO v odličnem položaju, da krepi participativno demokracijo ter usklajeno in celovito deluje.

3.7 EU že ima izdelan sklop instrumentov EU za sodelovanje, med katerimi so volitve v Evropski parlament, dialogi z državljani in evropska državljanska pobuda, peticije pri Evropskem parlamentu in evropski varuh človekovih pravic. Poleg tega Komisija pri pripravi zakonodajnih pobud organizira javna posvetovanja, da bi deležnikom, med njimi državljanom, omogočila izraziti mnenje o določeni temi. Javno posvetovanje temelji na smernicah Komisije za boljše pravno urejanje in poteka prek njenega portala Povejte svoje mnenje.

3.8 **Evropska državljanska pobuda**, ustanovljena leta 2012, je ena od ključnih novosti participativne demokracije na ravni EU. Skupinam državljanov omogoča, da določeno vprašanje uvrstijo na dnevni red evropskih zakonodajnih organov.

3.9 Vendar so imele štiri evropske državljanske pobude, ki jim je uspelo zbrati milijon podpisov, potrebnih za odziv Evropske komisije, doslej razmeroma majhen učinek. Zakonodajni predlogi so bili sprejeti kot rezultat pobud „Pravica do vode“ in „Prepovejmo glifosat“, za leto 2023 pa je bil napovedan predlog o prepovedi kletk za vse živali. EESO meni, da evropska državljanska pobuda ni izpolnila vseh pričakovanj in bi jo bilo treba zato reformirati, pri čemer bi moral tudi sam sodelovati.

3.10 Državljsko udeležbo spodbujajo digitalne platforme. Internet je omogočil sodelovanje civilne družbe v velikem obsegu in vključevanje družbenih skupin, ki so bile doslej oddaljene od tovrstnega pristopa, zlasti mladih.

3.11 Čeprav digitaliziran pristop olajšuje in razširja obseg sodelovanja, ima tudi omejitve. Spletna posvetovanja omogočajo zbiranje mnenj, vendar pa ne vedno tudi resnične razprave.

3.12 Za oblikovanje trajnih državljanskih forumov v prihodnosti je potrebna močna spletna komponenta, ki bo ključna za nadnacionalne razprave, v katerih bo lahko sodelovalo čim več državljanov. EESO na podlagi izkušenj in spoznanj, pridobljenih na večjezični platformi Konference o prihodnosti Evrope, predlaga vzpostavitev izboljšane večjezične spletne platforme/mobilne aplikacije. To bi omogočilo veliko večjo udeležbo, kot je možna pri fizičnih dogodkih, če bo spletno orodje zasnovano tako, da bo dostopno čim večjemu številu državljanov. Fizični dogodki ostajajo pomembno orodje, ki dopolnjuje spletna posvetovanja, vendar bi morali biti omejeni na neko razumno število in zelo osredotočeni na aktualne teme horizontalnega pomena. Za vzpostavitev takšne najsodobnejše digitalne platforme bi bilo treba nameniti ustrezna sredstva<sup>(?)</sup>.

3.13 EESO meni, da je treba obravnavati vprašanje zastopanosti in strokovnega znanja v prispevkih državljanov k javni razpravi. Ali mnenje združenja, ki zastopa na tisoče članov, šteje enako kot mnenje posameznika?

3.14 EESO opozarja, da dodana vrednost njegovih mnenj in priporočil izhaja iz ustvarjanja soglasja med organizacijami civilne družbe in iskanja skupnih poti med različnimi interesi posameznih družbenih organizacij.

---

<sup>(?)</sup> Glej Poročilo o končnem izidu Konference o prihodnosti Evrope.

<sup>(?)</sup> Kot je bilo ugotovljeno v študiji EESO iz leta 2023 z naslovom „EESO kot spodbujevalec in porok dejavnosti participativne demokracije, vključno s strukturiranim dialogom z organizacijami civilne družbe in državljskimi forumi“, je povpraševanje po digitalizaciji očitno, vendar bi bilo treba zagotoviti sredstva tudi za fizično udeležbo.

3.15 Mandat posvetovanja z državljani mora biti jasen, zato je po mnenju EESO bistveno že v zgodnji fazi pojasniti, kako bodo zahtevani prispevki vključeni v postopek odločanja.

3.16 Pri vsakem procesu resničnega sodelovanja z državljani je potreben mehanizem povratnih informacij, da se zagotovi njegova legitimnost. Zato je izredno pomembno, da Evropska komisija vzpostavi mehanizem za spremljanje priporočil državljanov. To bi bilo mogoče doseči z oblikovanjem preglednice priporočil za ukrepe, ki bi se nato uporabila za določitev nadaljnega ukrepanja v zvezi s predlogi, kot je zahteval EESO na Konferenci o prihodnosti Evrope.

3.17 EESO bi moral veljati za pomembnega akterja pri zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja EU, premoščanju razdalje in krepitvi evropske politične identitete med državljani.

#### 4. Vloga EESO pri organizaciji posvetovanja z državljani

4.1 Določbo v členu 11 Pogodbe o Evropski uniji, ki se nanaša na „odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo“ na vseh področjih EU, bi bilo treba v celoti izvajati.

4.2 EESO je z leti okrepil položaj državljskih pobud in njihovo prepoznavnost pri vsakodnevnem delu institucij. Od uvedbe evropske državljske pobude vsako leto organizira konferenco na visoki ravni ob dnevu evropske državljske pobude. Ustanovljena je bila tudi *ad hoc* skupina EESO za evropsko državljsko pobudo, katere naloga je podati politične smernice o državljskih pobudah in spremljati razvoj dogodkov na tem področju.

4.3 EESO posreduje tudi informacije o pravicah državljanov. Njegova najbolj razširjena publikacija „Evropski potni list za demokracijo“ je postala priljubljen vir informacij za širšo javnost ter je predstavljena in uporabljena na različnih dogodkih, ki jih organizirajo institucije EU in organizacije civilne družbe.

4.4 Institucionalno vlogo EESO bi bilo treba okrepiti ter ga opolnomočiti, saj je uveljavljen predstavnik organizirane civilne družbe pri podajanju mnenj o oblikovanju politik EU, pa tudi spodbujevalec in porok za dejavnosti participativne demokracije, kot so strukturirani dialog z organizacijami civilne družbe in državljski forumi. Živahna civilna družba je ključna za demokratično življenje Evropske unije.

4.5 EESO ima kot dom organizirane civilne družbe posebno strokovno znanje ter predstavlja edinstven in stalen forum za civilni dialog, kjer se rešitve predlagajo na podlagi soglasja med različnimi deležniki. Njegovi člani imajo mandat organizacij, ki jih zastopajo.

4.6 Izkušnje s Konferenco o prihodnosti Evrope so povečale pričakovanja in od evropskih institucij terjajo ustrezne nadaljnje ukrepe.

4.7 EESO posebej zanima posvetovalna razsežnost državljskih forumov, ki bi bili vključeni v njegovo delo in bi dopolnjevali spletna posvetovanja Evropske komisije. Ta so sicer dragoceno orodje, vendar ne omogočajo neposredne razprave med sodelujočimi deležniki.

4.8 Kot izhaja iz manifesta predsednika EESO, bodo pred volitvami v Evropski parlament leta 2024 organizirani državljski forumi, katerih prispevki bodo vključeni v krovno resolucijo vseh strokovnih skupin EESO. V njej bodo podane glavne zahteve Odbora za novo sestavo EP in Komisije.

4.9 Nadalje se v sklopu cikla dialogov povezovalne skupine EESO v letu 2023 ustanavlja delovna skupina za državljske forume kot del rednih tematskih dialogov med člani EESO in ustreznimi organizacijami civilne družbe v okviru povezovalne skupine, kot je predvideno v komunikacijski strategiji EESO za obdobje 2022–2027. Rezultat tega dialoga bo dokument za razpravo, ki bi lahko prispeval k pobudam EESO za udeležbo državljanov.

4.10 EESO bi lahko v okviru tega razmisleka preučil svojo novo vlogo pri nadaljnjem razvoju svojega strokovnega znanja v zvezi z vsemi vprašanji, povezanimi z udeležbo državljanov in participativno demokracijo. Predsedstvo EESO bi lahko zlasti sprejemalo odločitve o vprašanjih, kot so obseg in metodologija sodelovanja državljskih forumov pri delu EESO ter teme, o katerih bi se državljski forumi posvetovali.

4.11 Za to novo pristojnost EESO bi bilo treba dodeliti posebna finančna sredstva, človeške vire in digitalno orodje.

4.12 Oblikovati bi bilo treba pravila, ki bi se uporabljala za vzorec izžrebanih državljanov, in bi določala način delovanja, komuniciranje in odnose z mediji ter stike med EESO in njegovimi delovnimi skupinami in vzorcem državljanov.

4.13 EESO meni, da bi bilo koristno razmisliti o ustanovitvi posebne delovne skupine, ki bi po posvetovanju in sprejetju sklepa predsedstva EESO določila potrebne postopke glede na razpoložljivost proračunskih sredstev<sup>(4)</sup>. Delovna skupina bi lahko med drugim obravnavala naslednja vprašanja:

- postopek za vključitev teh forumov v delo EESO;
- določitev meril za teme posvetovanj z državljskimi forumi, da bodo vključena prečna vprašanja širšega družbenega pomena;
- natančni pogoji za žreb in digitalno platformo;
- iskanje proračunskih sredstev in posebnih človeških ter tehničnih virov;
- način in organizacija razprav, da bo na podlagi razpravljanja med državljskimi forumi in člani EESO mogoče oblikovati sklepe;
- opredelitev mandata, ki bo določala, kako se bodo rezultati posvetovanj upoštevali v mnenjih EESO;
- izbira izvajalca, ki bo organiziral žreb oseb na podlagi njihovega soglasja;
- pogoji in časovni okvir poskusnega obdobja.

V Bruslju, 13. julija 2023

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Oliver RÖPKE

---

<sup>(4)</sup> Kot je bilo ugotovljeno v študiji EESO iz leta 2023 z naslovom „EESO kot spodbujevalec in porok dejavnosti participativne demokracije, vključno s strukturiranim dialogom z organizacijami civilne družbe in državljskimi forumi“, bi bilo treba vsaki novi obliki dejavnosti EESO v zvezi s participativno demokracijo nameniti čas, sredstva in pozornost, da bi bila učinkovita.