



ДОКЛАД ЗА СЪВЕЩАТЕЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

ЕВРОПЕЙСКИ
КОМИТЕТ
ДЕМОКРАЦИЯ
УПРАВЛЕНИЕ
(ЕКДУ/CDDG)

ПО
И

31 януари 2023 г.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced or transmitted, in any form or by any means, electronic (CD-Rom, internet, etc.) or mechanical, including photocopying, recording or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the Democratic Governance Division and the Directorate of Communication (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

Design and layout: Olena Staranchuk
Cover photo: Depositphotos

Council of Europe Publishing F-67075
Strasbourg Cedex

© Council of Europe, March 2023
Printed at the Council of Europe

РЕЗЮМЕ

Този доклад изпълнява искането на Комитета на министрите за доклад „за новите форми на съвещателна¹ демокрация и демокрация на участието с оглед на допълване на Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местните обществения живот² и като се вземат предвид Насоките за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения от 2017 г.³.” Този доклад е за политици, държавни служители в публични институции, други практики и граждани.

Дейността в областта на демокрацията на участието се извършва от десетилетия под егидата на Съвета на Европа. Тази дейност признава значението на гражданското участие в демократичния процес, по-специално в преамбюла на Европейската харта за местно самоуправление (ETS 122) и нейния Допълнителен протокол относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207).

Самата демокрация е един от крайъгълните камъни на мира в Европа и нейното укрепване е фактор за стабилност, заедно с върховенството на закона и правата на човека. В рамките на демократичната рамка представителната демокрация е част от общото наследство и е добре установена, като основа за участието на гражданите в обществения живот на национално, регионално и местно ниво.

Съвещанията, като форма на участие, са едни от гамата интервенции, достъпни за политиките и законодателите, които искат да чуят гласовете на гражданите, и е начин да се даде свобода на гласовете, които иначе не се чуват. Те са задълбочни и широкообхватни, позволяващи на гражданите да разработят осезаеми препоръки, за това какво трябва да направят властите на всички нива на управление. Това означава, че за да бъде ефективна, когато и да се използва, съвещателната демокрация трябва да бъде приведена в съответствие и тясно да се интегрира с цикъла на политиката, както и публичните органи трябва да се съобразяват с нея по истински начин. Този доклад стартира от предпоставката, че съвещателните методи не заместват съществуващите демократични норми и практики, но могат да ги подобрят и ги информират, ако се използват правилно.

Привържениците на съвещателната демокрация твърдят, че тя може да предложи възможност за отваряне на демократичния процес за по-голямо участие на гражданите, като начин за подобряване на политическите и законодателни резултати и за увеличаване на доверието в демократичния процес. За да се гарантира, че съвещателната демокрация може да осигури такива ползи, е важно да се следват редица основни принципи и стандарти. Този доклад има за цел да идентифицира и опише тези принципи и стандарти.

Съвещателните инициативи не са перфектни решения сами по себе си. Необходими са насоки в подкрепа на лицата, водещи политики и вземащи решения, и на практикуващите при използването на тези нови практики. За гражданите съвещателните инициативи са образоващ опит и техният дизайн трябва да отразява не само подходящото включване, но и пространството и достатъчно време за учене, изградено върху силно гражданско образование. Набирането на

¹ В настоящия неофициален превод „съвещание“ и „обсъждане“ се използват като синоними.

² Неофициален превод на документа на български език може да намерите на следния хиперлинк от ел. страница на МРРБ: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/Rec\(2018\)4%20bg18504dea879da83ac2c7f0e07431e25f.docx](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/Rec(2018)4%20bg18504dea879da83ac2c7f0e07431e25f.docx)

³ Неофициален превод на документа на български език може да намерите на следния хиперлинк от ел. страница на МРРБ: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/CM\(2017\)83-finalBG9ce95783d82bf278e1bc279bdbca92f2.pdf](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/CM(2017)83-finalBG9ce95783d82bf278e1bc279bdbca92f2.pdf)

участници трябва да гарантира, че гласовете на малцинствата присъстват, изслушват се и се зачитат.

Накратко, когато се използват съвещателни методи, от съществено значение е те да бъдат правилно финансирани и планирани. Те трябва да бъдат прозрачни, подлежащи на одит и отчетност, за да гарантират, че подборът на участниците е подходящ, доказателствата не са пристрастни и резултатите не са диктувани или предварително определени. Жизненоважно е също така да се предостави обратна връзка за действията, произтичащи от препоръките.

Този доклад предлага че, ако се направят правилно, инициативите за съвещателна демокрация могат да бъдат съвместими с доброто демократично управление и могат да предложат инструмент за превръщане на последствията от политиките в по-отзивчиви към нуждите и тревогите на хората и общностите, и могат да насърчат доверието в обществените действия. Освен това се предлага, че са необходими насоки за развитието и зрелостта на тази област и че трябва да бъдат определени стандарти.

Този доклад прави следните препоръки:

1. Ролята и целта на съвещателната демокрация и как тя може да функционира в рамките на представителната демокрация трябва да бъдат по-добре формулирани и разбрани. Съветът на Европа и държавите-членки могат да поемат водеща роля в това.
2. Има нужда от стандарти в подкрепа на желаещите да използват съвещателна демокрация. Съвещателните инициативи, когато се използват, трябва да следват ключови характеристики, за да се считат за надеждни и по този начин да се избегне предизвикването на потенциално вредни или контрапродуктивни въздействия върху демокрацията.
3. Важно е по-нататъшното развитие на добрите практики, като се признава разнообразието от демократични култури и процеси в държавите-членки. Няма единен сценарий за провеждане на съвещателен процес и трябва да се създадат възможности за иновации и учене, за да се укрепи демократичният сектор.

Благодарности

Този доклад е разработен в сътрудничество с Анди Уилямсън, международен експерт по гражданско участие, цифрови иновации и парламенти и експерт на Съвета на Европа. Част от този доклад се основават на [„Картографиране на съвещателната демокрация в държавите-членки на Съвета на Европа“](#) - експертно проучване, написано от Анди Уилямсън и Джорди Барат (април 2022 г.) и други проучвания.

Освен това сме благодарни за размяната на мнения с г-н Андре Бахтигер, професор, Институт за социални науки, Университет на Щутгарт, Германия; г-н Ив Дежегер, изпълнителен директор, Федерация за иновации в демокрацията - Европа (FIDE) и експерт на Конгреса на местните и регионални власти; г-н Георгиос Папандреу, Парламентарна асамблея, председател на подкомисията по демокрация; и г-жа Хана-Каиса Пернаа, асистент професор, Университет във Вааса, Училище по мениджмънт, социален и здравен мениджмънт, Финландия.

За ЕКДУ

Европейският комитет по демокрация и управление (ЕКДУ) е междуправителственият форум на Съвета на Европа, където представители на държавите-членки се срещат, за да разработят европейски стандарти (препоръки, насоки, доклади), да обменят и проследяват състоянието на демократичното управление в Европа и да работят заедно за укрепване на демократичните институции на всички нива на управление.

Съдържание

РЕЗЮМЕ	3
БЛАГОДАРНОСТИ	5
1 Въведение	7
2 Демокрация	9
2.1 Легитимност и доверие	11
2.2 Гражданско общество и гражданска ангажираност	12
3 Демокрация на участието	14
4 Съвещателна демокрация	18
4.1 Кодифициране на обсъждането в рамките на регулаторна рамка	20
4.2 Избор на тема за обсъждане	21
4.3 Проектиране на съвещателния процес	22
4.4 Вграждане на обсъждането в цикъла на политиката	23
4.5 Определяне на обхвата и мисията на инициативата	23
4.6 Управление и надзор на съвещателни инициативи	25
4.7 Управление на набирането на участници (представяне)	26
4.8 Обучение на участниците	27
4.9 Улесняване на процеса и управление на обсъждането	28
4.10 Въздействие на инициативата и насърчаване на обществената ангажираност	29
4.11 Оценка и отражение на инициативата	30
5 Заключение	32
5.1 Препоръки за политици и практики	33
ПРИЛОЖЕНИЯ	34
Приложение А - Контролен списък за добри практики за съвещателни инициативи	35
Приложение Б - Библиография	38

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Този доклад изпълнява искането на Комитета на министрите за доклад „за нови форми на съвещателна демокрация и демокрация на участието с оглед на допълване на [Препоръка CM/Rec\(2018\)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот](#)⁴ и като се вземат предвид [Насоките за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения от 2017 г.](#)⁵“ Този доклад е предназначен за политици, разработчици на политики, държавни служители в публични институции, други практикуващи и граждани.

Дейността в областта на демокрацията на участието се извършва от десетилетия под егидата на Съвета на Европа. Тази дейност признава значението на гражданското участие в демократичния процес, по-специално в преамбюла на Европейската харта за местно самоуправление (ETS 122) и нейния Допълнителен протокол относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207). Тя също така се основава на Резолюция 480 на Конгреса и Препоръка 472 „[Отвъд изборите: Използването на съвещателни методи в европейските общини и региони](#)“ и свързания с тях обяснителен меморандум.

Тъй като възможностите за пряко участие се увеличават, Съветът на Европа твърди, че съвещателните методи и методите на участие трябва да се използват за подобряване и допълване на съществуващите демократични норми и практики, а не да се опитват да ги заменят.

Демокрацията като форма на управление не може и не съществува изолирано. Основополагащата харта на Съвета на Европа излага намерението за насърчаване на "личната свобода, политическата свобода и върховенството на закона, принципи, които формират основата на истинската демокрация". Тези три стълба са централни и жизненоважни за всички съвременни изрази на демокрация, не поради собствените си заслуги, въпреки че това е достатъчна причина, а защото опитът ни учи, че те са най-сигурният начин за осигуряване на икономическа, социална и екологична сигурност за гражданите. По този начин, за да поддържа и защитава споделените ценности, поддържани от държавите-членки, демокрацията разчита на правата на човека и върховенството на закона, които действат като нейна проверка и баланс. Това предпазва от неоспоримата слабост на демокрацията пред лицето на демагогска манипулация.

В продължаването на повторното прилагане на мисията на основаването на Съвета на Европа в днешния свят Комитетът на министрите прие Декларацията от Валенсия (CM2008(14)), която съдържа [12-те принципа на доброто демократично управление на местно ниво](#). Тези принципи включват демократично участие, зачитане на правата на човека и върховенството на закона и са жизненоважни характеристики на модерното демократично управление; следователно те трябва да се прилагат и към новите методи, разгледани в този доклад. Освен това ЕКДУ в момента работи върху нова препоръка относно принципите на доброто демократично управление, приложими към всички нива на управление.

В момента съвещателните методи и процеси все още са експериментални и се развиват. Поради това държавите-членки не са, в повечето ако не във всички случаи, в състояние да кажат, че са

⁴ Неофициален превод на документа на български език може да намерите на следния хиперлинк от ел. страница на МРРБ: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/Rec\(2018\)4%20bg18504dea879da83ac2c7f0e07431e25f.docx](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/Rec(2018)4%20bg18504dea879da83ac2c7f0e07431e25f.docx)

⁵ Неофициален превод на документа на български език може да намерите на следния хиперлинк от ел. страница на МРРБ: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/CM\(2017\)83-finalBG9ce95783d82bf278e1bc279bdbca92f2.pdf](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/categories/attachments/CM(2017)83-finalBG9ce95783d82bf278e1bc279bdbca92f2.pdf)
Report on deliberative democracy ► 7

налице подходящи и жизненоважни предпазни мерки. Като се има предвид новостта на такива методи, това не е изненадващо или неразумно. Ето защо този доклад, в отговор на искането на Комитета на министрите, предоставя основата за препоръка към държавите-членки, които желаят да продължат да експериментират с такива методи и наистина да ги внедрят и кодифицират правилно в собствените си демократични системи на управление.

Докладът също има за цел да помогне да се разбере как изглежда една добра съвещателна инициатива, как такива инициативи могат да бъдат проектирани и приложени и пред какви предизвикателства са изправени публичните органи при преминаването към възприемане на обществено обсъждане. Той описва предисторията по отношение на демокрацията, демокрацията на участието и съвещателната демокрация, за да осигури контекст. След това той поставя съвещателната демокрация в континуум на участието и продължава с разглеждането на основните елементи за съвещание и идентифицирането на критерии за добра практика за успешни съвещателни инициативи.

2. ДЕМОКРАЦИЯ

Неразривната връзка между демокрацията, правата на човека и върховенството на закона е градивен елемент от основаването на Съвета на Европа. В преамбюла на Европейската конвенция за правата на човека подписалите страни потвърждават

„своята дълбока вяра в онези основни свободи, които са в основата на справедливостта и мира в света и се поддържат най-добре от една страна чрез ефективна политическа демокрация, а от друга чрез общо разбиране и спазване на правата на човека, от които те зависят.“

Следователно функциониращата демократична система съдържа няколко взаимно подсилващи се структури, в които тези, които упражняват власт, са субект на проверки, както в рамките на държавата, така и извън нея, например от независими съдилища, независими медии и неограничено гражданско общество. В една функционираща демокрация изборите трябва да се провеждат редовно и често, а бюлетините трябва да бъдат тайни. Трябва да има широка свобода на хората да формират и подкрепят политически партии, като всяка партия е свободна да представя своите възгледи. Демокрацията е система на представителство, при която хората са избрани да вземат решения от името на населението, независимо дали като членове на парламента или като местни съветници. Демократичната система изисква отвореност към промени във властта, като конкурентни кандидати или партии се конкурират честно за управление.

Така представителната демокрация е част от общото наследство на държавите-членки. В рамките на този представителен модел гражданското участие е в самото сърце на идеята за демокрация и Съветът на Европа многократно е потвърждавал в своите препоръки и насоки, че гражданите, които са ангажирани с демократичните ценности, осъзнават своите граждански задължения и са активни в обществения живот, са жизнената сила на всяка демократична система.

Налице е увеличаване на използването на методи за участие и съвещателни инициативи, при които самите граждани могат активно да обсъждат въпроси и да дават препоръки на правителствата. Това не е нещо ново, Съветът на Европа отбеляза през 2001 г., че обществените очаквания се променят и има нужда от повече „директни, гъвкави и ad hoc методи на участие“, които насърчават диалога между гражданите и техните представители. Това изискване произтича от чувството за благоприятна възможност, но също и от разочарованието и откъсването от традиционните демократични процеси.

През последните години демокрацията беше изправена пред предизвикателство от редица пагубни развития. Генералният секретар подчерта тревожната тенденция на отстъпление на демокрацията и спад на доверието в демократичните институции и процеси в годишния си доклад за 2021 г., доказан, наред с другото, от апатията на гласоподавателите, възхода на национализма, разрушаването на обществото чрез дезинформация, както и политическото връзкаство и корупция. Освен това Парламентарната асамблея отбеляза в Препоръка 2232(2022) „[Опазване и насърчаване на истинската демокрация в Европа](#)“, че

„ с оглед на тази тревожна ситуация съществува спешна необходимост държавите-членки на Съвета на Европа да подновят своя ангажимент за защита и насърчаване на истинската демокрация, основана на принципите на личната свобода, политическата свобода, други права на човека и върховенството на закона, както е залегнало в Устава на Съвета на Европа (ETS № 1), като същевременно се обръща внимание на първопричините за отстъплението на демокрацията. „

Някои биха възразили, че методите на участие и съвещанията предлагат структурно подобрене в начина, по който се прави политика и потенциален отговор на гореспоменатото демократично отстъпление. По-широкото и задълбочено **участие**, според аргументите, **може да доведе до повишен интерес към демократичното управление и да допринесе за подобряване на резултатите от политиката, като по този начин намали демократичния дефицит и увеличи доверието.**

2.1. Легитимност и доверие

В основен смисъл легитимността на представителната демокрация идва от законодателната власт, избрана от гражданите на редовни, свободни и честни избори, което ѝ дава конституционно определеното право да създава закони.

По същия начин едно демократично правителство е легитимно, защото то също е избрано и се отчита пред електората. Една система на управление също може да се каже, че е легитимна, доколкото субектите на нейното управление признават нейните права да взема решения. Погледната от гледна точка на гражданите, политическата легитимност на демократичните режими понякога се разделя на различни измерения като:

1. подкрепа за основните режимни принципи, норми и процедури;
2. оценка на ефективността на режима и
3. подкрепа за режимните институции и власти.

Въпреки че изборите имат фундаментално значение в една демокрация, когато става въпрос за улавяне на волята на гражданите, също така е от решаващо значение всички граждани да имат добри условия за участие в различни видове процеси на вземане на решения между изборите. В една добре функционираща демокрация трябва да има много начини гражданите да се ангажират с политиката и правителството между изборите, индивидуално или заедно с други в групи граждани и организации. Ефективното функциониране на демокрацията всъщност зависи от възможността и свободата на обикновените хора да използват такива други средства. Една добре функционираща демокрация създава равни условия, така че всички хора, независимо от обстоятелствата на тяхното раждане или произход, да могат да се радват на универсалните човешки права, на които имат право. Гражданите и други, признати от конституцията, трябва да имат добри условия за участие в политиката и управлението. **Важно е гражданското участие да получи легитимност в рамките на демократичната система, за да бъде ефективно.**

Политическото доверие, което обикновено се определя, като доверие на гражданите в политическите институции, е важен показател за политическа легитимност. Политическото доверие често се счита за основен компонент на гражданската култура, която е необходима за стабилността на демократичните системи и също така се смята, че влияе върху желанието на гражданите да участват в институционализирани форми на политическо участие. Дори и да има значителни различия в нивата на доверие в правителството и институциите между държавите-членки, общата тенденция е, че доверието намалява или остава ниско в много страни. Концепцията за доверие обаче е сложна и се влияе от множество фактори, като например личен опит и обстоятелства; възприеманото поведение на политиците; какво се казва в медиите, социалните медии, чрез маркетинг, реклама и дезинформация; както и социално-икономически модели на макроравнище, и национална или местна култура и исторически контекст.

Освен това често се чува аргументът, че хората нямат доверие на правителството или парламента, но е важно да се признае, че и обратното може да е вярно: правителствата понякога не вярват на обществеността и предпочитат опита на избрани групи, като тези на консултанти и експерти. Това става за сметка на участието и доверието. Дори когато обществеността е консултирана, това консултиране може да бъде обхванато в тесни рамки, ограничено по отношение на време и пространство, и предимството на експертното мнение може да доведе до обезценяване на възгледите на гражданите. Всичко това засилва чувствата на дислокация и неангажираност - на недоверие.



Що се отнася до съвещателната демокрация, привържениците ѝ посочват нейния потенциал да повишава доверието, твърдение, което се направи и от други форми на демокрация на участието. Още през 2004 г. беше предложено, че съвещателните демократични процеси могат да улеснят политическото учене, да насърчат интерпретируема индивидуална и колективна промяна на мнението по въпросите на политиката и да повишат политическата ефикасност, която има потенциала косвено да засили други аспекти на гражданството, като политически интерес и участие. Организаторите на съвещателни процеси предполагат, че нивата на доверие на някои от участващите граждани нарастват, но няма убедителни доказателства дали това новооткрито доверие трае или се разпространява; има ли ефект на вълни от центъра навън и ако да, колко са силни и устойчиви? И докато анекдотични доказателства сочат, че участниците в съвещателни процеси могат да бъдат мотивирани да станат по-политически активни, това важи и за несъвещателните методи, като електронните петиции и участие в бюджетирането.

2.2. Гражданското общество и гражданската ангажираност

Идеалното гражданско общество, което е устойчиво и силно, отразява взаимовръзка на индивиди и групи с различна степен на формалност и структура. Силното гражданско общество е знак за здрава демокрация. Насоките на Съвета на Европа относно гражданското участие изясняват, че организациите на гражданското общество са ключови участници в демократичните системи, но гражданското общество често е изправено пред предизвикателства, а легитимността му понякога е оспорвана.

Понякога се твърди, че официалните системи на управление днес са в най-добрия случай прекалено снизходителни към мощни гласове, като например на бизнеса, за сметка на гражданите и, в най-лошия, че те са корумпирани и не може да им се вярва. Тук е необходимо внимание в смисъл, че това често се е случвало през цялата история. Независимо от това е честно да се каже, че **много политици и създатели на политики днес смятат, че трябва все повече да се отговаря на ангажираната публика, която изисква не само промяна, но и думата за това как се случва тази промяна.** Част от тази ангажираност сред гражданите е свързана с нарастването на популизма и появата на нови социални движения. Последното по-специално постигна пресичане в области на политиката и оттам се доведе до това, че свързаните с климата въпроси са основен избор за съвещателни инициативи, например във Франция и Обединеното кралство.

От доста време се наблюдава и преминаване към професионализация на гражданското общество. Съвещателната демокрация би могла да бъде възможност за по-пряко включване на отделните граждани в политиката или законодателния процес по начин, който по-пряко излага техните мнения и опит.

3. ДЕМОКРАЦИЯ НА УЧАСТИЕТО

Демокрацията на участието допълва и подкрепя представителната демокрация. Гражданите, които смятат, че имат думата при решенията, които ги засягат, са по-склонни да ги приемат и по-вероятно да се доверят на своето правителство и избрани представители. **Съветът на Европа** отбелязва, че гражданското участие във вземането на решения на всички нива на управление е една от предпоставките за функциониращо демократично общество. Това е начин за насърчаване на демократичната сигурност, подпомагане на вземането на по-добри решения и допринасяне за по-силно управление.

Фокусът на вземането на политически решения трябва да се съобразява с опасенията и мненията на гражданите и да действа за общественото благо. Демокрацията на участието предлага техники, чрез които хората могат да имат принос към политическия процес. Грижите на гражданите са в основата на промяната и демокрацията на участието прави точно това - тя дава възможност на гражданите да участват в процесите на вземане на решения между изборите и евентуално да създадат промяна. [Насоките за гражданско участие във вземането на политически решения на Съвета на Европа](#) гласят, че гражданското участие изисква взаимно уважение между всички участници, трябва да зачита независимостта на НПО и позицията на публичните власти. То трябва да бъде отворено, прозрачно, отговорно и отзивчиво, включително да предоставя подходяща и навременна обратна връзка. Демокрацията на участието трябва да бъде приобщаваща и основана на принципите на недискриминация, равенство и достъпност.

Гражданското участие трябва да се стреми да предоставя, събира и насочва гледните точки на лицата, пряко или чрез неправителствени организации и/или представители на гражданското общество, и трябва да осигурява съществен обмен на информация и мнения, за да информира процеса на вземане на решения, така че обществените нужди да бъдат удовлетворени. Съществуват различни нива на демокрация на участието, от предоставяне на информация, консултация и диалог до съвместно създаване и партньорства, и има множество методи и модели за предоставяне на участие. За да се ангажира автентично и да увеличи максимално потенциала за постигане на полезен резултат, човек трябва да разбере целесъобразността на наличните модели на участие. Един размер не е подходящ за всички и това, което работи на всяко дадено място или момент от време, се определя от множество фактори. Различните методи имат различни силни и слаби страни. [Онлайн платформата BePART](#) на Съвета на Европа предоставя пространство за практикуващи от публични институции и гражданското общество да споделят различни примери за инициативи за участие и извлечените от тях уроци.

Спектърът на демократичните дейности се простира от пасивните (комуникация навън) през участието (включване на хора) до съвещателните (хората да вземат/предлагат решения). Има и нива преди „информиране“, които най-добре се описват като „неучастие“. Няма нищо лошо по същество в това, което може да се разглежда като по-ниски нива на участие; те са ценни части от пейзажа на демократичните практики. В действителност методите могат да се използват заедно, често последователно. За да поставим това в контекст, таблицата по-долу е извлечена от IAP2 Spectrum of Public Participation, и тя описва стълбата на участие и я съгласува с извадка от методи на участие и съвещателни методи:

Ниво	Метод	Описание	Ползи	Рискове
Информира не	Медийна кампания	Осигуряване на широка обществена информираност по даден проблем.	Насочва вниманието на хората към проблемите.	Няма място за участие или ангажираност, а само реакция.
Консултира не	Писмена консултация	Традиционен метод, който лесно може да бъде разширен онлайн и към нови медии.	Широка спектър от мнения за по-дълъг период от време.	Липсва съвещателен елемент; може да се разглежда като твърде формален; предпочита ресурсната осигуреност.
	Консултативни групи	Малки текущи референтни групи от експерти и заинтересовани страни.	Фокусирана дискусия по определена тема.	Може да бъде предубеден и възприет като елитарен.
Включване/ ангажиране	Заседания в кметството/общината	Публични срещи лице в лице (или дигитален онлайн еквивалент).	Събиране на хората, за изслушване на различни гледни точки.	Ограничени във времето и пространството; привличат обичайните заподозрени и могат да бъдат доминирани.
	Фокус групи	Малка група, фокусираща качествени дискусии.	Анализиране на конкретни проблеми.	Склонност към непредставителност.
	Краудсорсинг (crowdsourcing)	Колективно събиране и оценяване (или класиране) на идеи онлайн.	Извлича креативни и оригинални идеи и позволява на обществеността да оценява и приоритизира.	Идеите могат да бъдат доминирани и гласуването предубедено от кампании на групи по интереси.
Сътрудниче ство	Граждански журита	Могат да бъдат свикани журита или комисии, за да изслушат доказателства, да обсъдят и да направят препоръки. Обикновено са за по-малко хора и отнемат по-кратко време от събирането на гражданите.	Представително, съвещателно и способно да изслушва широк спектър от гласове.	Имате нужда от строги процеси и методи или рискува неуспех.
	Граждански събрания	Представителна група се събира, за да обсъди даден проблем и да стигне до заключение.	Добър за задълбочени дискусии по сложни теми, където е необходимо да се постигне аргументирано и обективно заключение.	Навременен и скъп. Трябва да бъде свързан с формалния политически процес, за да има стойност.
	Квартални форуми	Срещи тип „лице в лице“ на малки групи, обикновено включващи граждани, длъжностни лица и изборни представители.	Местни проблеми и дискусии в малки групи. В най-добрия случай може да даде възможност на местните общности да действат в своя полза.	Ограничени във времето и пространството; привличат обичайните заподозрени и могат да бъдат доминирани.
Овластяване	Участие в бюджетирането	Въпреки че може да варира по фокус и мащаб (от включване до овластяване), участието в бюджетирането включва общности, които се събират, за да разпределят бюджети за инициативи или услуги, които ги засягат пряко.	Информирано вземане на решения, сплотеност на общността, демокрация на сътрудничеството. Може да включва обсъждане.	Може да отнеме много време и ресурси; често това, което се прави, е твърде малко, за да бъде истинско участие и често му липсват съвещателни аспекти.
	Хакдни и хакатони (hackdays and hackathons)	Съвместни творчески събирания, където хора от различни среди активно създават прототипи на решения. Те се появяват за първи път сред разработчиците на софтуер с отворен код в края на 90-те години на 20-ти век и оттогава се използват за решаване на социални и демократични предизвикателства.	Креативни и енергизирани пространства, където се появяват иновативни идеи.	Прототипите са точно такива, без инвестиция в последващи хакдни и рядко носят реални ползи.

	Задълбочена демократия	Задълбочени съвещателни събирания, където актьори със значително противоположни (дори враждебни) възгледи се събират, за да слушат, обсъждат и разрешават различията. Този модел е използван при конфликти и за преодоляване на сложни и оспорвани въпроси.	Задълбочени и силно улеснени, те са безопасни пространства за изследване на различията.	Много предизвикателни и интензивни процеси, които изискват много предварително планиране и последващи действия; всички участници трябва да имат желание да променят своите виждания, за да участват ефективно.
--	------------------------	---	---	--

4. СЪВЕЩАТЕЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

Съвещателната демокрация не е нова концепция. Както самата демокрация, тя датира от времето на Древна Гърция и оттогава и двете са се развили значително. Примери за съвещателна демокрация през 20-ти век са „гражданските журита“ в Съединените щати и Германия, провеждани през 70-те години на миналия век, или „консенсусните разговори“ в Дания през 80-те години. Първите граждански събрания се проведеха в Канада през 2004 г., въз основа на модел, известен като „мини-публики“. През последното десетилетие съвещателната демокрация придоби известност и няколко държави-членки експериментираха със съвещателни процеси.

Съвещателната демокрация е форма на демокрация на участието, където прякото гражданско обсъждане е в центъра на процеса. То не отрича и не подкопава демократичните норми, а по-скоро предлага потенциал за изграждане и укрепване на представителната демокрация и предоставя възможност за подобряване на резултатите от политиките.

Съвещателните методи се разполагат в активния край на континуума, където гражданското участие е в основата на политическия процес и гласовете на гражданите допринасят пряко и се чуват. Изборът на метод на участие или на съвещателен метод не е „или/или“: тези методи често се допълват и се използват заедно, или по последователен начин - например петиция води до създаване на гражданско събрание - или обратното, или паралелно. Проучването [„Картографиране на съвещателната демокрация в държавите-членки на Съвета на Европа“ \(2022 г.\)](#) отбелязва, че публичните органи, които искат да се ангажират по-задълбочено в работа с гражданите чрез съвещателни инициативи, трябва да:



Проучат къде съвещателните инициативи могат да бъдат най-въздействащи.



Проучат кой съвещателен метод предлага най-голям потенциал за информиране на политическия процес.



Признават, че валидни идеи могат да възникнат от правителството, неправителствените организации и неформалните граждански групи, следователно е важно наличието на процеси за изслушване на гласовете на всички тези групи.

Поддръжниците често твърдят, че съвещателната демокрация предлага начин за подобряване на резултатите от политиката и за изграждане на обществено доверие в демократичните процеси. Въпреки че е трудно да се измери нарастването на доверието, по-лесно е да се измери ефектът от демокрацията на участието и съвещателната демокрация по отношение на нейното въздействие върху политиката. Проектът „Дигитални диалози“ на Hansard Society/Министерството на правосъдието на Обединеното кралство от 2008 г. демонстрира, че участието може да бъде от полза и за двете страни и показва защо има нужда от по-продължително публично обсъждане с правителството. Ясно е, че въздействието и ефективността на инициативите за участие и обсъждане са пряко свързани с тяхното време позициониране в рамките на цикъла на политиката, колко ефективно са съчетани с политическия процес, използваните методи и нагласите на тези, които контролират процеса.

На пътя на „ефективното ангажиране“ също има значителни пречки от двете страни. От страна на правителството те включват липса на „приемане“ на принципите на истинска ангажираност и култура, която по своята същност не е склонна към риск или която възприема ангажирането с неекспертна публика като висок риск. За обществото това са преди всичко въпроси на достъпността, знанието и доверието. В ефективните съвещателни инициативи участниците от многостепенното управление подкрепят групи от граждани да правят предложения относно сложни области на политиката и тези резултати се вписват в политическия процес.

ВЪЗМОЖНИ СА ЧЕТИРИ ВСЕОБХВАТНИ ОБОСНОВКИ ЗА СЪВЕЩАТЕЛНО АНГАЖИРАНЕ:

1. Случайни инициативи, които не са официално включени в политическия процес, въпреки това имат за цел да подобрят, информират и допълват процеса, чрез който гласът на гражданите се включва при вземането на решения.
2. Правейки процеса по-формализиран, процесите на участие и обсъждане се въвеждат в рамките на съществуващите демократични рамки, за да се подобрят резултатите от политиката и да се разшири участието.

РАЗШИРЯВАЙКИ МРЕЖАТА, ТЪЙ КАТО СЪВЕЩАНИЕТО СТАВА ВСЕ ПО-НОРМАТИВНО, Е ВЪЗМОЖНО ДА СЕ ОБСЪДИ:

3. Съвещателните инициативи са имплицитни в една преосмислена демократична рамка. Това може например да включва конституционно упълномощеното използване на граждански събрания в рамките на предзаконодателен контрол или като допълнение към парламентарни проучвания.
4. Съвещателните инициативи се създават от участници от трети страни, като опит за „фалшив флаг“ за манипулиране на общественото мнение или политически резултати. Няма доказателства това да се случва, но само защото подобни процеси в момента имат ограничено влияние. Ако те станат по-утвърдени и потенциално по-мощни в рамките на политическия процес, тогава в крайна сметка съвещателните процеси и техните резултати могат да бъдат корумпирани или манипулирани.

Ключов фактор при избора на съвещателни методи е, че те предлагат най-добрата възможност за изслушване и за получаване на знания от по-широка широко представителна група, която е в състояние да навлезе дълбоко в дадена тема и да предостави най-добрия метод за информиране на политиката. Въпреки това изглежда по-лесно да се интегрират съвещателни инициативи в демократична рамка, където гражданското участие и ролята на гражданското общество са добре дефинирани. В ситуации, в които демокрацията е по-слаба или крехка, където има по-малко култура на участие, може да са необходими допълнителни ресурси, подкрепа и проверки за успешно внедряване на обсъжданията. Тъй като използването на съвещателни процеси се увеличава - и с това потенциалното въздействие върху политиката - прозрачността и отчетността стават критични фактори за гарантиране, че процесите не се манипулират, подкопават или корумпират.

Съвещателната демокрация изисква нови умения, които не са често познати в публичния сектор, например за набиране на участници и за подпомагане, както и културна промяна за оценяване на процеса и това, което той произвежда. Ако всичко това може да бъде постигнато, тогава, както твърди ОИСР, съвещателните инициативи могат да „станат редовна част от демократичното управление“, защото те:

1. Позволяват на лицата, вземащи публични решения, да вземат повече и по-добри трудни решения, както и повече решения с дългосрочно въздействие.
2. Увеличават общественото доверие, а редовното обществено обсъждане дава на хората и вземащите решения възможност да изградят взаимно доверие.
3. Предлагат икономии от мащаба по отношение както на разходите, така и на процеса.
4. Укрепват демократичните способности на обществото.

Това са похвални цели, въпреки че са необходими повече доказателства в тяхна подкрепа. Въпреки че броят на съвещателните инициативи нараства и те стават по-популярни, те служат за малко цели, ако не са пряко свързани с политиката или законодателния процес, за които е обещано да информират. Трябва да се обърне повече внимание на това как да се съчетаят съвещателните инициативи с процеса на създаване на политика. Това има значение, тъй като съвещателните инициативи без ясен механизъм за последващи действия няма да ангажират гражданите и в дългосрочен план е вероятно да навредят на и без това крехкото доверие в демокрацията.

За да се разреши това предизвикателство, **съвещателните процеси и процесите на участие, когато се използват, трябва да бъдат формално включени в системите на политиката**, така че резултатите да резонират с дейността на политиките и да има ангажимент за отговор. Също така е важно да се осигури **надзор и проверка**, след като участниците в съвещателните процеси са представили своите констатации, като по този начин се наблюдава реакцията на правителството и други. За да може да се предложат политически решения, **нивото на намеса трябва да е подходящо**. Предизвикателството е, че съвещателните инициативи често се занимават с широки обществени проблеми, като изменението на климата. В тези случаи те трябва да могат да имат предвид както системна промяна на макро ниво, така и повече подробности на по-ниско политическо ниво.

Доброто планиране, сполучливият дизайн и добре разработените и съгласувани принципи могат да преодолеят предизвикателствата и бариерите пред обсъждането. Въпреки че тези принципи ще варират в зависимост от културата и обстоятелствата, констатациите от гореспоменатото проучване предполагат, че съществува **основен набор от характеристики на дизайна, който може да се очаква да бъде открит в добре проектирана съвещателна инициатива**, обхващаща мандат, процедури и управление, набиране, улесняване и обсъждане, комуникация и ангажираност и накрая, собственост, заедно с непрекъснато подобрене. По-долу тези ключови елементи на съвещателната демокрация са обяснени по-подробно.

4.1. Кодифициране на обсъждането в рамките на регулаторна рамка

Има нужда от яснота при определянето на това какво е съвещание/обсъждане, как трябва да се случи и къде се вписва в демократичната рамка - с други думи, кога може да се използва и как резултатите се включват в по-широкия процес, включително кой трябва да вземе предвид тези доказателства и как трябва да се реагира на тях.

Съвещателните инициативи до голяма степен са били еднократни, въпреки че много от тях са провеждани за продължителни периоди. В Ирландия събранията на гражданите са се превърнали в добре установени механизми в рамките на държавната система за информиране за промените, но те се управляват индивидуално без всеобхватна координация и темите се решават от правителството. Въпреки това те са показали значителен успех в прокарването на няколко предизвикателни въпроса до етапа на публичен референдум, като по този начин са създали осезаема промяна в Ирландия.

Всички горепосочени изискват кодификация в рамките на демократичната рамка, така че тяхната цел, употреба и пълномощия да са ясни и недвусмислени. Нидерландия в момента обсъжда законодателно предложение за засилване на участието на поднационално ниво, състоящо се от две разпоредби: 1). Предписателно/задължително: Разширяване на рамката за участие от участие в подготовката към правенето на политики до участие на гражданите по време на изпълнението и след изпълнението на политиката във фазата на оценка; и 2). Описателно: вграждане на правото на оспорване като специфична форма на участие в рамките на участието на поднационалната власт. Във Франция също продължават дискусии относно предложената правна разпоредба, кодифицираща практиките на участие и съвещателни практики, включително правото на оспорване и събранията на гражданите.

Всъщност съвещателните инициативи често нямат официална власт да влияят пряко върху политиката или закона. Те на практика са консултативни органи. Наличието на някаква форма на кодифицирани критерии за съвещателни инициативи не трябва да бъде процес на „отметка“ или бюрократично упражнение, стойността се състои в ясното поставяне на ролята на съвещанието в рамките на демократичната рамка, така че да има осъзнаване кога може да се използва и разбиране, че това е една от многото правни разпоредби, достъпни за публичния сектор. Някои

държави-членки са въвели постоянни граждански събрания, където структурата е постоянна, но членовете се сменят, например в немскоезичната общност в Белгия, квартал Нюхам в Лондон и в Париж.

Създателите и спонсорите на инициативи трябва да са наясно как и къде е разположен съвещателният процес и да могат ясно да формулират следното:

Каква е целта на съвещателното упражнение?

Коя е оптималната точка в политическия цикъл за използване на съвещателни методи?

Кой ръководи процеса и кой е отговорен за наблюдението на успешния резултат?

Процесът прозрачен ли е, отчита ли се и подлежащ на одит ли е от началото до края?

Как ще бъдат използвани препоръките на инициативата??

4.1.1. Предложена добра практика

- Трябва да бъдат определени ясни насоки, които показват как, къде и кога се използват съвещателни инициативи.
- Съвещанията, когато се използват, трябва да бъдат вградени в общата демократична рамка.
- Трябва да бъдат създадени регламенти и ръководства, за да се гарантира, че инициативите са ефективни, легитимни, прозрачни и подлежащи на одит.

4.2. Избор на тема за обсъждане

Съвещателните инициативи могат да бъдат ефективен начин за справяне с политически въпроси. Дневният ред за обсъждане обаче трябва да бъде ясно определен и управляем. Също така и правителствата трябва да бъдат внимателни при избора на теми, за да гарантират, че те са подходящи за обсъждане. За да бъде ефективна, инициативата трябва да бъде разумна и да се занимава с проблем с достатъчна тежест, за да заслужи инвестицията на ресурси и време. Съвещателните инициативи се разглеждат като начин за изследване на големи въпроси на обществената политика, като напр. изменението на климата, но също и като начин за справяне с предизвикателни теми, които разделят политиките и общностите, като напр. абортите. Също така е възможно участниците да имат думата в дневния ред, както е в Белгия. В Мостар, Босна и Херцеговина, изборът на темата за обсъждане е всеобхватен и включва граждани на Мостар, представители на гражданското общество и академичните среди, както и изборни представители и държавни служители от град Мостар. Процесът на вземане на решение относно темата за обсъждане включва онлайн анкети, персонализирани семинари и окончателно произволно гласуване от граждани чрез писма с покани.

4.2.1 Предложена добра практика

- Темата трябва да е ясна, недвусмислена и управляема.
- Темата трябва да има достатъчно достойнства, за да оправдае използването на ресурсоемък процес.

4.3. Проектиране на съвещателния процес

Има много начини за по-голямо и по-ефективно включване на обществеността в демократичните процеси, независимо дали те са при определяне на политика или като част от законодателно проучване. Съществува текуща тенденция за използването на съвещателна демокрация, но публичните органи не трябва да избират да използват съвещателни инициативи просто защото са модерни. Вместо това публичните органи трябва да разбират проблема, който решават, набора от налични възможности и предизвикателствата, пред които ще се изправят. Само след като индивидуалните обстоятелства са оценени и разбрани, може удобно и уверено да се реши, че съвещанието е най-ефективният път напред. Решението ще се основава на:

- Проблемът, който трябва да бъде разрешен.
- Типът въпроси, на които инициативата иска да отговори.
- В кой момент от политическия цикъл се случва това и кое е най-подходящото време в този цикъл за използване на съвещателни инструменти.
- Времето, бюджета и наличните ресурси.
- Наборът от налични умения за провеждане на съвещателен процес.
- Наличните възможности и средства, за да бъде резултатът от процеса въздействащ.

Съвещателните методи предлагат конкретни предимства в определени ситуации, но те сами по себе си **не решават проблемите, пред които е изправена демокрацията, нито сами по себе си радикално изместват фокуса на политиката, за да бъдат повече ориентирани към гражданите и по-отворени.**

Инструментите за обсъждане се намират в рамките на съвкупност от дейности, които, когато се използват в точното време по правилния начин, могат да допринесат за по-добри политически и законодателни резултати. Съвещателният процес е сложен, взаимосвързан и е жизненоважно, преди да започне, той да бъде напълно разбран и добре планиран. Тези, които организират успешни обсъждания, следва да са обмислили и ясно формулирали следните критерии, преди да започнат инициативата:

- Цел - защо се случва това и какво ще постигне обсъждането?
- Стремеж - защо се използва обсъждане, а не друг метод?
- Интеграция - как съвещателният процес се интегрира с предишни консултации, политически документи и методи на участие и как ще информира бъдещите процеси?
- Подходящ - дали избраният метод е най-добрият наличен за постигане на желаните резултати в този момент от политическия цикъл и предлага ли максимален потенциал за полезно информиране?
- Ресурси - какви ресурси са необходими, за да заработи този процес и да се подпомогнат обсъжданията?
- Начин на работа - как ще се проведе обсъждането, кога и къде? Кой ще участва, как ще бъдат определени доказателствата и по какъв начин участниците могат да поискат допълнителни доказателства или да изслушат различни свидетели?
- Набиране на участници - как ще стане набирането на участници?
- Комуникация - как съвещателният процес ще комуникира с участниците, ключовите заинтересовани страни, медиите и широката общественост?

4.3.1 Предложена добра практика

- Напълно разбиране на индивидуалните обстоятелства на инициативата, за да се избере правилния метод.
- Разбиране къде обсъждането подкрепя по-широкия политически процес и как може да се интегрира с други методи.
- Уверение, че инициативата е добре обмислена и че е предприето солидно планиране.
- Осигуряване на достатъчно ресурси за избрания метод.

4.4. Вграждане на обсъждането в цикъла на политиката

ОИСР предполага, че институционализирането на съвещателните инициативи позволява на правителствата да вземат „по-трудни решения и на по-ниска цена“. То подобрява резултатите от политиката, като осигурява колективно учене и експериментиране, и може потенциално да повиши доверието в правителството, да укрепи демокрацията и да обогати демократичните способности на обществото, като създаде повече възможности за повече хора да преоформят по съществен начин обществените решения. Това може да се постигне само, ако съвещателният процес е формално и здраво свързан с по-широкия политически процес. Съвещателни инициативи в Гданск, Полша, разработиха механизми за препоръки, които да бъдат формулирани в предложения, които да бъдат приети от градския съвет. В Босна и Херцеговина Градският съвет в Мостар единодушно прие План за действие за изпълнение на препоръките, произтичащи от Гражданското събрание, и се включи в процес на наблюдение.

Съществува и възможност за използване на съвещателни методи във връзка с парламентарни проучвания, както се случи в Обединеното кралство. Стигайки дори по-далеч, някои привърженици на съвещателната демокрация предполагат, че събранието на гражданите може да се превърне в допълнителна камара от национални парламенти или местни съвети, като по този начин предоставя на гражданите пряка роля в законодателния процес.

Инициативите за планиране на участието в Прага, Чехия, бяха използвани като начин за обединяване на различни заинтересовани страни и се превърнаха в Наръчник за участие, който може да подпомогне по-широкото ангажиране и участие на гражданите в демократичните процеси. По подобен начин проектите на Съвета на Европа в Украйна доведоха до партньорства за обучение, обединяващи гражданското общество и местната власт, за да се научат как да си сътрудничат за решаване на проблеми. Гражданските събрания, които страдат от липса на ангажираност и участие на политически представители, не могат да бъдат ефективни или да дадат осезаеми резултати, тъй като въпросите на събранията ще останат без отговор и няма да има насока за последващи действия по предложените препоръки.

Няма универсален подход за обсъждания. Както отбелязва ОИСР, това зависи от контекста, целта и процеса. Трите съществуващи пътя за институционализиране на обсъждането, които те предлагат, са:

1. Постоянна или текуща структура за съвещания на гражданите;
2. Изисквания към публичните органи да организират съвещателни инициативи при определени условия, и
3. Правила, позволяващи на гражданите да поискат съвещателен процес по конкретен въпрос.

4.4.1 Предложена добра практика

- Създаване на възможност за законодателство или формални насоки за определяне на обхвата и изискванията за съвещателни инициативи, как те да работят, тяхната роля и правомощия.
- Създаване на възможност за законодателство, което да позволи достъпа на потенциални участници.
- Определяне на необходимите ресурси от страна на публичния сектор и планиране придобиването на нови умения, като фасилитиране.

4.5. Определяне на обхвата и мисията на инициативата

По-горе беше отбелязано, че темата трябва да е подходяща за метода, но съвещателните инициативи могат да бъдат проектирани да бъдат по-стеснени като формат, когато разглеждат един въпрос за сравнително кратък период от време, или по-широки, като се стремят да определят нова посока на движение за определено място или нация. Гражданските асамблеи относно изменението на климата в Англия, Франция и Шотландия са примери за широк обхват,

както Гражданската асамблея на Шотландия, която се опита да изгради бъдеща визия за страната. Оценка на последното идентифицира, че „ключово предизвикателство, пред което е изправена Асамблеята, е широкият обхват на правомощията. Изследването установи, че това предизвикателство прониква във всички аспекти на Асамблеята.“ В Ирландия на някои от асамблеите на ирландските граждани бяха дадени теснообхватни теми, които може да не са най-подходящи за такъв процес, като например въпроса относно мандата на президента. Въпреки това редица събрания на ирландските граждани успешно разгледаха важни, предизвикателни и понякога противоречиви теми, достигайки до набор от препоръки, които правителството успя да приеме и представи на референдум (конституционно изискване в Ирландия).

В Армения срещите в кметството бяха използвани като начин за подкрепа на по-широкото участие в създаването на Националния план за действие за партньорства за отворено управление. Този метод е умишлено изготвен да бъде „отдолу-нагоре“ и да заобиколи онова, което се смята за „пазач на статуквото“ чрез процес на краудсорсинг. В Полша в няколко града се проведе събрания на местни граждани, за да проучат теми като гражданско участие, управление на наводнения, качество на въздуха, горско стопанство, постепенно премахване на изкопаемите горива и изменението на климата и транспорт.

Има редица предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни, включващи претоварване с информация, подбор на доказателства и формиране на решения. С течение на времето тези фактори могат да подкопаят стойността на съвещателната демокрация. В рамките на съвещателните компоненти на Конференцията на ЕС за бъдещето на Европейската обсерватория на Консултативната група на високо равнище се отбеляза, че „обхватът на темите, липсата на време, слабите връзки между транснационалните и (под)националните дебати и неяснотата на целите се появяват като уроци, които трябва да се научат за подобни бъдещи начинания.

4.5.1 Предложена добра практика

- Когато се изготвят съвещателни инициативи, наложително е обхватът да е управляем и постижим, като организационните органи са наясно с претоварването с информация, кривата на обучение за участниците и как инициативите се осигуряват с ресурси.
- Въпреки че е изкушаващо да бъдете амбициозни, може да е по-ефективно съвещателните инициативи да бъдат по-тясно фокусирани, стига това да не създава изключения по отношение на дебата или наличните доказателства. В това отношение може да е полезно да се насърчат местните възможности за съвещателни инициативи, докато те се развиват, вместо прекалено амбициозните разговори на национално ниво.

4.6. Управление и надзор на съвещателни инициативи

Съвещателният процес трябва да се управлява и трябва да се интегрира с други аспекти на политическия цикъл, с политици и изборни представители. От тази гледна точка наличието на ясна мисия и структура на управление може да позволи на процеса да бъде по-динамичен и да отговори на възникващите предизвикателства. Освен това може да даде по-голяма достоверност на процеса. Някои са критични към тесните правомощия и явния контрол на процеса, но оставянето на инициативата твърде отворена също може да бъде контрапродуктивно. Необходим е баланс, но също и отзивчивост към възникващи проблеми и предизвикателства.

Един от начините за наблюдение на процеса е използването на „пазители“, подход, възприет от Френската асамблея на гражданите по въпросите за изменението на климата или ролята на „Конферентна обсерватория“ и в рамките на това „Консултативен комитет на високо ниво“ за осигуряване на надзор и препоръки за подобрения в Конференцията на Европейския съюз за бъдещето на Европа.

Част от този процес на управление е да се гарантира, че има участие в процеса от страна на участниците и модалностите на работа на съвещателния процес трябва да бъдат финализирани с тях. Друга част е да се гарантира, че процесът е направен да бъде възможно най-открит и прозрачен, да е отчетен и да подлежи на одит, за да се гарантира справедливост и изрично да се демонстрира, че не е пристрастен или не се опитва да изкриви резултатите. Освен това опитът с участието в бюджетирането в Хелсинки, Финландия, предполага, че решителната мотивация и желанието за оптимизация са от съществено значение по време на целия процес. Използваните методи са били допълнително разработени, за да станат по-бързи и по-ефективни от гледна точка на разходите чрез прилагане на принципите на икономичност, в съответствие с критиките както на гражданите, така и на градските отдели, участващи в процеса.

4.6.1 Предложена добра практика

- Създаване малка консултативна група, която може да подкрепи организаторския орган в дизайна и създаването. Уверете се, че консултативната група е съставена от комбинация от персонал на публичната институция и външни експерти.
- Обмисляне дали има нужда от независим надзор, като например ролята на „пазител“, за да се гарантира, че процесът е легитимен.
- Обмисляне кой ще председателства процеса; ще бъде ли назначен този човек или групата ще избере собствено ръководство.
- Включване на участниците в проектирането в това как ще работи ежедневният процес.
- Изграждане на откритост и прозрачност към всички части на процеса, като начин за демонстриране на надеждност и изграждане на доверие.
- Уверение, че има добре обезпечен и функциониращ секретариат, който да поддържа ежедневните операции.

4.7. Управление на набирането на участници (представяне)

Привържениците на съвещателната демокрация често говорят за „представители“ и „представителна извадка“. Те подчертават колко важно е участващите в обсъждането да са представителна извадка от населението като цяло по отношение на география, възраст, пол, сексуална ориентация, (увреждания) и етническа принадлежност, наред с други. Важно е да се подчертае, че „народните представители“ – тези, които са надлежно избрани – се различават от „представителната извадка“.

Следването на добри практики за набиране на участници дава доверие на инициативата. Има някои характеристики, които се очаква да присъстват при набирането на участници за съвещателна инициатива:

- Налице е официален механизъм, който открито описва как се създава форум, как ще работи, кой ще го управлява, как се набират участници и как резултатите ще информират формалната политика или законодателните процеси. Без това процесът не може да се счита за надежден.
- Представителите, участващи в инициатива, се избират чрез прозрачен и открит процес и такъв процес гарантира, че избраните участват законно.
- Процесът осигурява широко представителство, така че инициативите да приличат на умален мащаб на обществото, което са създадени да представляват. Това включва създаване на пространство за гласове на малцинствата и труднодостижими гласове, а не просто повтаряне на основното мнение. Набирането трябва да създаде панел от граждани, които са представителни за общността като цяло или поне за демографската група, засегната от темата за обсъждане.
- Въпреки че във всеки дебат може да се очаква да се чуят различни мнения, би се очаквало възгледите на инициативите като цяло да съвпадат с тези на обикновените граждани (има исторически контекст в английското право, който използва измисления „човек от омнибуса на Clapham“ за такива цели⁶).

Набирането на участници може да бъде предизвикателство и опитът показва, че обществената мотивация за участие като цяло е ниска. Причините за това не са добре проучени. Мотивацията се причинява или възпрепятства от множество фактори, като интерес, доверие и способност за участие поради други ангажменти. Някои поддръжници твърдят, че „повече е по-интелигентно“ и че подборът трябва да бъде открит и случаен, други подкрепят използването на произволна извадка, насърчавайки многоетапни методи за набиране, които осигуряват представителен баланс между по-малки групи, като аргументът е, че това дава на процеса по-силно чувство за легитимност.

Община Корсхолм, Финландия, създаде процес на „преглед по инициатива на гражданите“ преди референдума. Намерението зад този процес беше група граждани да могат да анализират и обсъдят темата на референдума, разглеждайки наличните доказателства и след това да предоставят обратна връзка на цялото население по темата. Общината се обърна към произволна извадка от 1400 отговарящи на условията граждани, но това доведе до само 73 положителни отговора (5%), предлагащи участие (от които беше избрана група от 24). По същия начин Брюкселската асамблея на гражданите изпрати 5000 покани до отговарящи на условията граждани, което доведе до 400 предложения за участие (8%), от които 89 бяха избрани. В лондонския квартал Нюхам, който е установил постоянен процес на събрание на гражданите, използването на представителна селекция е подоброено чрез постоянно членство, където 50% от следващото събрание е ново, а 50% се прехвърлят от предишното.

Въпреки че основен атрибут на повечето видове гражданско участие е, че то се извършва на доброволна основа, 45-те произволно избрани граждани в събранията, организирани от Брюкселския парламент, получават възнаграждение. Покриването на разходите за участие, като пътуване, настаняване, грижи за деца, дневни разходи и, може би, загуба на печалба, подобно на опита със журитата, не изглежда неразумно; малко вероятно е да повлияе на желанието на някого да се включи, но може да позволи участие на онези, които иначе биха намерили участието за предизвикателство и следователно да разшири демографския обхват.

Една методология за управление на процеса на набиране е описана в Програмата за иновации в демокрацията (IIDP) на правителството на Обединеното кралство, която включва граждански

⁶ Изразът „човек от омнибуса на Clapham“ се отнася до „въображаем човек, чиито мнения или идеи се считат за типични за тези на обикновените британски хора“ (Определение на мъжа/жената в омнибуса на Clapham от Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus); това също е фраза, измислена от английските съдилища в случаи на небрежност, за да се отнася до разумния човек, вижте Правния речник на Duhaime.

събрания в три общини. Тази инициатива набира участници чрез двуетапен процес на „гражданска лотария“, при който писмата с покани били изпратени до произволно избрани домакинства и от тези, които отговорили, била съставена произволна стратифицирана извадка, която да отговаря на предварително определени демографски критерии. Тази инициатива също така отбелязва, че след като публичната агенция определила критериите за набиране на участници, стандартна практика е самото набиране на участници да се делегира на независима агенция. В случая с Обединеното кралство е използвана компания за пазарни проучвания, тъй като те имат значителен опит в подбора на представителни извадки и големи бази данни с потенциални участници. Подобен процес беше използван в Конференцията на ЕС за бъдещето на Европа, където процесът бе възложен на агенция за пазарни проучвания, която е натоварена да гарантира, че има силно представителство на младите хора в съвещателните панели.

Алтернативен метод за набиране е „излъчване“ на поканата за участие и след това улесняване на отговора чрез множество, кратки онлайн сесии или сесии лице в лице. Един пример за това беше инициативата „Намиране на места“, предприета в Хамбург. Създадена била хибридна комбинация от сесии, като се разпространили около 40 000 листовки сред население от 5 милиона души и позволило на хората сами да изберат да участват. След това били проведени малки групови сесии с до 20 души всяка (средно 11). Недостатъкът на този подход е очевиден; той се самоизбира и има вероятност да привлече онези със силно поддържани възгледи. По този начин той не успява да преодолее предизвикателството, което винаги е изправено пред съвещателната демокрация, това да се чуе „средният“ глас и да се включат хора, които наистина ще се ангажират и адаптират собствените си възгледи.

Ангажирането с полярностите на мненията рядко води до приемлив резултат, освен ако процесът не е много по-ангажиращ от методите, идентифицирани тук. Разглеждайки Южноафриканската комисия за истина и помирение, съвещателните инициативи, които се проведоха преди това и, по-локално, са прилагането на подобна методология за постигане на Споразумението от Разпети петък в Северна Ирландия. Тези процеси, често описвани като „дълбока демокрация“, са много по-интензивни, по-предизвикателни и дългосрочни от всеки обикновен съвещателен процес, описан тук, но наистина представляват крайност от дъгата на възможностите.

Създаването на представителен панел от 50 граждани изисква мрежата да бъде широка. Съотношение покана към участие от 50:1 не би се считало за необичайно: 5000 покани вероятно ще създадат оферти от 250-500 отговарящи на условията граждани, от които можете да изберете извадка от +/-50 души, която възможно най-точно представя обществеността демографски и по позиции.

4.7.1 Предложена добра практика

- Признава се, че ефективното набиране на участници започва с голяма база и очакване за ограничен отговор.
- Може да се изисква законодателство, за да се даде възможност за достъп до централна база данни на потенциални участници (напр. Избирателен регистър) и използването му вероятно ще бъде стриктно регулирано от закона за неприкосновеността на личния живот.
- Обмислете възстановяване на разходите за участие, за да сте сигурни, че това не е пречка.
- Помислете кой ще отговаря за набирането на участници и дали това може да се извърши по-добре от външна организация с опит в подбора на представителни извадки (напр. компания за проучване на пазара).
- Признава се, че независимо от това кой отговаря за набирането на участници, процесът трябва да бъде прозрачен, отчетен и подлежащ на независим одит.
- Ако панелът включва изборни представители, както и обществеността, изяснете съотношението и как процесът може да гарантира, че техните възгледи няма да надделят над обществения дебат.

4.8 Обучение на участниците

Съвещателният процес изисква да се събере група, за да чуе широк набор от доказателства по дадена тема и след това да направят препоръки въз основа на чутото. Наложително е процесът на подбор на доказателства да е прозрачен и да може да бъде представен в широк диапазон; процесът ще се провали на теста за достоверност, ако не адресира всички страни на аргумента. Това обаче означава, че гражданите, които най-вероятно имат малък или никакъв опит в изслушването, претеглянето и обсъждането на често пъти сложни доказателства, трябва да го направят моментално.

Ограничените оценки на съвещателните инициативи показват, че това може да бъде особено

предизвикателство за участниците и че може да повлияе на резултата, ако не му се обърне внимание. Тези, които организират процеса, трябва да обмислят какво „включване“ е необходимо, за да подготвят участниците за събитието, така че те да разберат какво им се представя и процеса на обсъждане. Това навлизане в темата ще включва обучение както в съвещателния процес, така и неутрално въведение в разглежданата(ите) тема(и). В австрийския регион Форалберг⁷ на „гражданските кафенета“, създадени от участниците, било позволено да определят как ще работи механизмът. Рано станало ясно, че избраният процес е слаб и бързо беше прекъснат от група с един интерес. Ревизирайки формата, инициативата използва модел на „световно кафене“, разделяйки се на по-малки групи за дебат и изготвяне на препоръки, което довело до по-конструктивно обсъждане.

Самият процес е учебно изживяване за участниците и подпомагането на това обучение „точно навреме“ в рамките на процеса също е важно. В прегледа на Шотландската гражданска асамблея за бъдещето на Шотландия се отбелязва, че „до края на Асамблеята знанията [на участниците] бяха по-големи в сравнение с цялото население“. Лошо проектираните съвещателни процеси биха били тези, при които, наред с другото, времето е недостатъчно за представяне на различни гледни точки и за генериране на подходящ дебат.

4.8.1 Предложена добра практика

- Разпознайте както дълбочината, така и сложността на доказателствата и изградете места за преглед, за да гарантирате, че участниците са в състояние да обмислят в достатъчна степен това, което са чули, и да се включат в груповия процес, за да видят дали нещо от него трябва да бъде повторено или обяснено по-подробно.
- Вземете предвид обема на информацията и човешката способност да я усвоява и обработва; претоварването с информация е реален проблем, но може да му бъде противодействано в дизайна.
- Създайте добро улеснение в сърцето на инициативата, за да гарантирате, че процесът протича гладко, участниците са изслушани и подкрепени, а не затрупани от доказателства.
- Доказателствата трябва да бъдат разнообразни и да отразяват набор от гледни точки.
- Помислете как да предоставите допълнителни доказателства, ако това е поискано от участниците или когато участниците не смятат това, което са чули, за достатъчно, за да вземат решение.
- Разпознавайте и приспособявайте възможностите за учене точно навреме.

4.9 Улесняване на процеса и управление на обсъждането

Както бе споменато по-горе, доброто улесняване е от ключово значение за силен и ефективен процес. Има ограничен фокус върху качеството на фасилитирането в разгледаните случаи, но трябва да се подчертае, че фасилитирането е професионално умение. Изборът на подходящо квалифицирани и опитни фасилитатори е ключова част от процеса на проектиране. Обсерваторията на Конференцията за бъдещето на Европа отбелязва, че разпределението на времето е предизвикателство за съвещателните компоненти и че е необходимо внимателно планиране и че дебатът отнема повече време, отколкото очакват организаторите.

Фасилитаторите са там, за да управляват цялостния поток на съвещателния процес, да подкрепят участниците, да гарантират, че препятствията са разрешени, получаването на знания се случва и всички гласове се чуват. Добрите фасилитатори също признават, че несъгласието и конфликтът възникват в дискуссионните пространства и че тяхната роля е да отразяват, изграждат и насърчават уважителен диалог. Дизайнът на сесиите в рамките на съвещателния процес сам по себе си може да насърчи или възпрепятства дебата; отличителен белег на доброто обсъждане е, че противоположните мнения могат да бъдат представени и силно аргументирани за и против по уважителен начин. Организаторите трябва да са наясно, че твърде малкото време може да скрати конструктивните и необходими дебати, а лошото фасилитиране може да доведе до завладяване от доминиращи гласове за сметка на други възгледи.

Освен това е важно как се държат и взаимодействат участниците. Стандартите на поведение, които всеки участващ трябва да се стреми да спазва, могат да включват доброта, състрадание, уважение,

приобщаване и откритост.

Във всяка група винаги ще има силен фокус върху сплотеността и това често води до търсене на консенсусни позиции, които мнозинството може да подкрепи. Това не винаги е добро нещо и консенсусът може да се равнява на „по-малко лошия“ вариант. Доброто улесняване и дизайн на процеса трябва да могат да подкрепят несъгласие и множество позиции, вместо да се опитват да насочат дебата към консенсус, който оставя другите недоволни, изолирани или неангажирани.

4.9.1 Предложена добра практика

- Инвестирайте в добър дизайн на процеса, за да сте сигурни, че той е стабилен и респектиращ.
- Признайте, че фасилитирането е критично умение и се уверете, че фасилитаторите имат подходящ опит и обучение.
- Уверете се, че фасилитацията поддържа и насочва дебата, но не води до заключения.
- Оставете място за строги дебати и несъгласия; фасилитаторите не са там, за да постигнат консенсус на всяка цена и констатациите трябва честно да отразяват всички чути мнения.

4.10 Въздействие на инициативата и насърчаване на обществената ангажираност

Ако съвещателният процес трябва да има пряко въздействие, тогава той трябва да има формални механизми, които да се захранват с процеса, чрез утълномощаване. Как това ще работи, на какви етапи от процеса и с кого са въпроси, на които трябва да се отговори ясно при проектирането на съвещателния процес и да се разгледат в механизмите за управление.

Въздействието трябва да се разглежда и като вторичен фокус; този на съвещателния процес на обществеността. Има ли обществен интерес към темата, който може да бъде споделен и ако да, как могат да бъдат ангажирани медийни организации и други, за да споделят случващото се?

Обществената ангажираност е важна по две причини:

1. Подпомага профила на обсъждания въпрос, включително споделянето на доказателствата, които се чуват. Това предполага, че съвещателен процес съществува само защото има по-широк обществен интерес към темата и следователно самият процес може да се използва за повишаване на интереса и знанията.
2. Издига профила на съвещателния процес като основна част от демократичната рамка, изгражда съзнанието, че такъв процес съществува и че „обикновените граждани“ могат да вземат участие. В това отношение е жизнено важно да се насърчава не само процесът, но и резултатите от него, за да се демонстрира, че това е ефективен механизъм за влияние върху политиката.

4.10.1 Предложена добра практика

- Ясно дефинирайте как процесът на обсъждане ще работи с ключовите лица, вземащи решения (напр. министри, държавни служители) и дали процесите са предназначени да бъдат информативни или имат задължителен характер.
- Определете и съгласувайте с двете страни как процесът ще предостави препоръки, как ще бъде отговорено на тях.
- Покажете и измерете какво въздействие (пряко и непряко) е имал съвещателният процес.
- Създайте план за ангажиране на обществеността, който популяризира широко както процеса, така и резултатите сред обществеността и медиите.

4.11 Оценка и отражение на инициативата

Отдавна се смята, че последната фаза на всяка инициатива за участие е учене и размисъл: цикъл на идеята, изпълнение и учене. Съвещателните инициативи, като подгрупа от тях, не се различават и предвид целта да бъдат използвани като агенти на демократична промяна, те трябва да бъдат напълно разбираеми. За съжаление досега рецензиите и оценките на съвещателните инициативи са леки и често некритични. Проучванията са склонни да цитират една и съща малка група от инициативи и да повтарят същите изразени възгледи. Това може би е типично за всяка нововъзникваща област, но не е достатъчно, ако искаме да изградим критично валиден набор от знания, който ще доведе до по-добре насочени и по-ефективни съвещателни инициативи.

Освен работата на малък брой учени, независимият преглед на Шотландската климатична асамблея и Консултативната група на високо ниво на Конференцията за бъдещето на Европа предоставят рядък критичен и задълбочен анализ и оценка на съвещателната инициатива. Такива доклади са жизненоважни, тъй като те са в състояние да идентифицират какво е проработило и какво не е проработило и контекстуализират тези оценки за бъдещо обучение. Част от предизвикателството тук е, че критичното, задълбочено изследване отнема време.

4.11.1 Предложена добра практика

- Вградете оценка и размисъл в процеса на проектиране от самото начало, създавайки пространство и възможност да чуете директно участниците, организаторите и тези, които дават доказателства.
- Уверете се, че прегледът е открит и критичен, няма смисъл да пренебрегвате предизвикателствата, тъй като това е мястото, където идват подобренията и ученето.
- Направете всичко публично достояние и гарантирайте, че оценките са част от по-широк рефлексивен цикъл в рамките на органа от публичния сектор.
- Насърчавайте независими учени да изследват и оценяват това, което правите, и да споделят това, което откриват.
- Гледайте на всяка съвещателна инициатива като на възможност за размисъл и учене.



5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съветът на Европа признава значението на гражданското участие в демократичния процес и отбелязва, че възможностите за пряко участие се увеличават. Съвещателните и други методи на участие могат да се използват за подобряване и допълване на съществуващите демократични норми и практики, а не за тяхното заместване.

Този доклад разглежда методите на съвещателната демокрация като част от демокрацията на участието в общата рамка на представителната демокрация. Тъй като такова обсъждане е една от редица интервенции, отворени за политиците и законодателите, които искат да чуят и да вземат предвид гласовете на гражданите, включително иначе нечути гласове. Докладът е задълбочен и детайлен, позволяващ на гражданите да разработят осезаеми препоръки за това какво трябва да направят властите и изборните представители. Това означава, че за да бъде ефективна там, където се използва, съвещателната демокрация трябва да се приведе в съответствие и тясно да се интегрира с цикъла на политиката и публичните органи трябва да я приспособят по истински начин.

Този доклад, в отговор на искането на Комитета на министрите, осигурява основата за препоръка към държавите-членки, които желаят да продължат да експериментират с такива методи и наистина да ги внедрят и регламентират правилно в собствените си демократични системи на управление. Той също така предоставя предложени добри практики, които са в съответствие с жизненоважните характеристики на доброто демократично управление.

Практическото приложение на съвещателната демокрация е сравнително ново и все по-популярно, но трябва да се използва разумно и по подходящ начин; нито е „сребърен куршум“, нито само по себе си ще предотврати отстъплението на демокрацията, нито ще реши всички политически въпроси. Всъщност, ако съвещателната демокрация трябва да допринесе положително, когато се използва, тя трябва да следва обяснените предложени добри практики, в противен случай може да бъде контрапродуктивна или да навреди на концепцията за демокрация, която означава, че хората могат да имат подходящо мнение по въпроси, които засягат тях и тяхното ежедневие.

За да бъде ефективен, мандатът за съвещателни инициативи трябва да бъде ясен и прозрачен. Трябва да е ясно как направените констатации или препоръки се разглеждат и следват от изборните представители. Съвещателните инициативи трябва да бъдат установени по такъв начин, че да са прозрачни и отговорни, поставяйки професионалното улесняване в центъра на процеса. Те трябва да осигурят открит и свободен дебат между участниците, които изглеждат като умален мащаб от населението, но в същото време да не налагат мнения или резултати и да не затварят гласовете на малцинствата. На по-стратегическо ниво има нужда от изграждане на критична оценка като инструмент за подобряване на обучението и иновациите и като инструмент за проверка на легитимността.

• Препоръки за политици и практики

Има заслуги в преследването на инициативи за съвещателна демокрация като начин за подобряване на резултатите от политиката. Необходима е допълнителна подкрепа, за да може тази област да се развие и да узрее, и трябва да се определят стандарти, ако искаме да има устойчиво доверие в такива процеси. Като продължение на демокрацията на участието, това е подходящ момент за държавите-членки да насърчат и възприемат добри и ефективни практики за участие на гражданите и когато е решено да се използват техники на съвещателна демокрация, да се вземе предвид следното:

1.

Ролята и целта на съвещателната демокрация и как тя може да функционира в рамките на представителна демокрация трябва да бъдат по-добре формулирани и разбрани. Съветът на Европа и държавите-членки могат да поемат водеща роля в този процес.

2.

Има нужда от стандарти в подкрепа на желаещите да използват съвещателната демокрация. Съвещателните инициативи, когато се използват, трябва да следват ключови характеристики, за да се считат за надеждни и да избягват произвеждането на потенциално вредни или контрапродуктивни въздействия върху демокрацията.

3.

Важно е по-нататъшното развитие на добрите практики, като се признава разнообразието от демократични култури и процеси в държавите-членки. Няма единен сценарий за провеждане на съвещателен процес и трябва да се създадат възможности за иновации и учене, за да се укрепи демократичният сектор.





ПРИЛОЖЕНИЯ



ПРИЛОЖЕНИЕ А

Контролен списък за добри практики за съвещателни инициативи

Този доклад идентифицира няколко стандарта и предлага добри практики. Те могат да бъдат полезни за лицата, правещи политики и вземащи решения, практиците и гражданското общество и действат като ръководство или „контролен списък“ за подпомагане на планирането, прилагането и оценката на съвещателни инициативи. Този контролен списък идентифицира 11 тематични области, които проектите за съвещателна демокрация трябва да вземат предвид, за да се считат за легитимни, ефективни и прозрачни. Както при всеки контролен списък, този набор от критерии не е изчерпателен. Организаторите и оценителите на съвещателни инициативи се насърчават да разглеждат този контролен списък като „основен“ набор от въпроси, които могат да бъдат прецизирани и развити, за да отговарят на техните обстоятелства.

• 1. КОДИФИЦИРАНЕ НА ОБСЪЖДАНЕТО В РЕГУЛАТОРНА РАМКА

- Има ли ясни насоки, които да показват как, къде и кога могат да се използват съвещателни инициативи?
- Вградено ли е обсъждането в общата демократична рамка?
- Регламентите и насоките гарантират ли, че инициативите са ефективни, легитимни, прозрачни и подлежащи на одит?

• 2. ИЗБОР НА ТЕМА ЗА ОБСЪЖДАНЕ

- Темата ясна, недвусмислена и управляема ли е?
- Достатъчно достойна ли е темата, за да оправдае използването на ресурсоемък процес?

• 3. ИЗБОР НА ПОДХОДЯЩИЯ МЕТОД(И) ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА

- Избраните методи за инициативата подходящи ли са за целта, обхвата и мандата?
- Ясно ли е къде обсъждането подкрепя по-широкия политически процес и как може да се интегрира с други методи?
- Добре ли е обмислена инициативата и дали е предприето солидно планиране?
- Налични ли са достатъчно ресурси за избрания метод и мащаб на инициативата?

• 4. ВГРАЖДАНЕ НА ОБСЪЖДАНЕТО В ЦИКЪЛА НА ПОЛИТИКАТА

- Законодателството (или официалните насоки) позволява ли процеса и подкрепя ли обхвата и изискванията за съвещателни инициативи, как работят, тяхната роля и правомощия?
- Ако участието е чрез случаен подбор, има ли достъп до официален регистър на отговарящите на условията граждани и достъпен ли е той по управляван начин?
- Разбират ли се необходимите ресурси от страна на публичния сектор?
- Има ли план за придобиване на нови умения, като фасилитация?

• 5. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБХВАТА И МИСИЯТА НА ИНИЦИАТИВАТА

- Управляем и постижим ли е обхватът, като организационният орган е наясно с информационното претоварване, кривата на учене за участниците и как се финансира инициативата?

• 6. УПРАВЛЕНИЕ И НАДЗОР НА СЪВЕЩАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ

- Има ли консултативна група, която може да подкрепи екипа на организационния орган при проектирането и изпълнението и тази група съставена ли е от комбинация от персонал на публична институция и външен експертен опит?
- Има ли механизъм за независим надзор, като например роля на „пазител“, за да се гарантира, че процесът е легитимен?
- Има ли обмислен и дефиниран процес за назначаване на председател?
- Участниците участват ли в проектирането как ще работи ежедневният процес?
- Откритостта и прозрачността вградени ли са във всички части на процеса, за да демонстрират надеждност и да изградят доверие?
- Има ли достатъчно финансиран и функциониращ секретариат, който да поддържа ежедневните операции?

• 7. УПРАВЛЕНИЕ НА НАБИРАНЕТО НА УЧАСТНИЦИ

- Има ли изготвен план за набиране на участници и той определя ли кой е най-добре да се заеме с това?
- Процесът на набиране на участници е прозрачен, отчетен и подлежащ на независим одит?
- Започва ли набирането с голяма база и предвижда ли ограничен отговор?
- Законодателството позволява ли достъп, ако е необходимо, до централна база данни на потенциални участници (напр. Избирателен регистър) и използването на това вероятно ще бъде строго регулирано от закона за неприкосновеността на личния живот?
- Обмислено ли е възстановяване на разходите за участие, за да се гарантира, че това не е пречка?
- Ако групата включва избрани представители, както и обществеността, има ли яснота относно съотношенията и как процесът може да гарантира, че техните възгледи няма да надделят над обществената дебат?

• 8. ОБУЧЕНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА

- Дизайнът разпознава ли както дълбочината, така и сложността на доказателствата и изгражда ли места за преглед, за да гарантира, че участниците могат да спрат, да обмислят това, което са чули и да се регистрират в груповия процес, за да видят дали нещо от него трябва да бъде повторено или обясни повече?
- Обмислен ли е обемът на информацията и човешката способност да я усвоява и обработва?
- Практики за професионално улесняване ли са проектирани в сърцето на инициативата, за да се гарантира, че процесът протича гладко, участниците са изслушани и подкрепени и не са затрупани от доказателства?
- Разнообразни ли са доказателствата, отразяващи редица гледни точки?
- Има ли механизъм за предоставяне на допълнителни доказателства, ако това е поискано от участниците или когато участниците не смятат това, което са чули, за достатъчно, за да вземат решение?
- Дизайнът разпознава ли и включва ли възможности за учене точно навреме?

• 9. УЛЕСНЯВАНЕ НА ПРОЦЕСА И УПРАВЛЕНИЕ НА ОБСЪЖДАНЕТО

- Стабилна, уважителна и приобщаваща ли е инициативата?
- Дизайнът признава ли, че фасилитирането е критично умение и гарантира ли, че фасилитаторите са с подходящ опит и обучени?
- Ясно ли е, че фасилитацията поддържа и направлява дебата, но не достига до или не влияе на заключенията?
- Ясно ли е, че фасилитаторите не са там, за да постигнат консенсус на всяка цена и констатациите трябва честно да отразяват всички чути мнения?
- Има ли места за сериозен дебат и несъгласие?

• 10. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ИНИЦИАТИВАТА И НАСЪРЧАВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА АНГАЖИРАНОСТ

- Ясно ли е определено как ще работи съвещателният процес с ключовите лица, вземащи решения - тези процеси информативни или задължителни ли са?
- Официално ли е определено и съгласувано ли е с двете страни как процесът ще предостави препоръки и как ще бъде отговорено на тях?
- Възможно ли е да се покаже и измери какво въздействие (пряко и непряко) е оказала съвещателната инициатива?

- Има ли план за ангажиране на обществеността, който популяризира както процеса, така и резултатите широко сред обществеността?

• 11. ОЦЕНКА И ОТРАЖЕНИЕ НА ИНИЦИАТИВАТА

- Оценката и размисълът са вградени в процеса на проектиране от самото начало, създавайки пространство и възможност да се чуе директно от участниците, организаторите и тези, които дават доказателства?
- Прегледът отворен и критичен ли е и идентифицира ли проблеми и предизвикателства, тъй като оттук идват подобренията и ученето?
- Всичко ли се оповестява публично, за да се гарантира, че оценките са част от по-широк рефлексивен цикъл в рамките на органа от публичния сектор?
- Насърчава ли независимите представители на академичната общност да изследват и оценяват това, което правите, и да споделят това, което откриват?
- Има ли култура в рамките на инициативата, която вижда всяка съвещателна инициатива като възможност за размисъл и учене?



ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Документи на Съвета на Европа, свързани с този доклад

CDDG

Civil participation in political decision making. An overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States (2016) prepared by the European Center for Not-for-profit Law (Ivana Rosenzweigova and Vanja Skoric, with the support of Hanna Asipovich) under the authority of Katerina Hadzi-Miceva, Executive Director for the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) with a view to preparing guidelines on civil participation in Political decision-making processes. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>

TERMS OF REFERENCE

of the Working group on deliberative and participatory democracy of the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) of the Council of Europe. <https://rm.coe.int/gt-dd-terms-of-reference-2749-5699-2005-v-1/1680a56b55>

COMMITTEE OF MINISTERS

Recommendation CM(2008)14 15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government

Recommendation CM(2017) 83 Guidelines for civil participation in political decision making. (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies). <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>

Recommendation CM/Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life.

Recommendation CM/Rec (2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018 at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies). <https://rm.coe.int/16807954c3>

Explanatory Memorandum to the Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168077df31

CONFERENCE OF INGOS

Code of Good Practice for Civil Participation in the decision making process (2009) and (2019) <https://bit.ly/3n754XG>

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

Recommendation 472 and Resolution 480 on Beyond elections: the use of deliberative methods in European municipalities and regions adopted at the 42nd Congress Session, March 2022

Deliberative methods, combating hate speech, smart cities and regions and regional identities on the agenda of the Governance Committee (2021). Rapporteur:1 Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgium (R, SOC/G/PD). <https://www.coe.int/en/web/congress/-/deliberative-methods-combating-hate-speech-smart-20cities-and-regions-and-regional-identities-on-the-agenda-of-the-governance-committee>

PACE

Recommendation 2212(2021) and Resolution 2397(2021) on More participatory democracy to tackle climate change - (see Doc. 15351, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr George Papandreou). Text adopted by the Assembly on 29 September 2021 (27th sitting). <https://pace.coe.int/en/files/29517#trace-3>

Recommendation 2232(2022) Safeguarding and promoting genuine democracy in Europe

REPORT OF THE SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE

State of democracy, human rights and the rule of law: A democratic renewal for Europe (2021). <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/report-2021#page-0>

ДРУГА ЛИТЕРАТУРА

Arapovic, A. (2021). Civil Participation in Decision - Making Process in Bosnia and Herzegovina: General Overview. Council of Europe

Arnstein, S. (1969) 'A ladder of citizen participation', Journal of the American Institute of Planners 35.4: 216-224

Bächtiger, A. and Parkinson, J. (2019) Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality. Oxford: Oxford University Press.

Blockmans, S. and Russack, S. (eds) (2020). Deliberative Democracy in the EU: Countering Populism with Participation and Debate. CEPS. <https://bit.ly/3Ts2MOV>

Boswell, J. (2021) Seeing Like a Citizen: How Being a Participant in a Citizens' Assembly Changed Everything I Thought I Knew about Deliberative Minipublics, Journal of Deliberative Democracy, 17(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.975>

Breckon, J., Hopkins, A. and Rickey, B. (2019) Evidence vs Democracy: How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence. Nesta. https://media.nesta.org.uk/documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf

Conference on the Future of Europe Observatory (2022). High-level advisory group report. HLAG Secretariat.

Courant, D. (2021a) Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy? Front. Polit. Sci. 2:591983. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.591983/full>

Courant, D. (2021b) Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems, Critical Policy Studies. https://www.researchgate.net/profile/Dimitri-Courant/publication/356118951_Institutionalizing_deliberative_mini-publics_Issues_of_legitimacy_and_power_for_randomly_selected_assemblies_in_political_systems/links/6356efe296e83c26eb4ce5e2/Institutionalizing-deliberative-mini-publics-Issues-of-legitimacy-and-power-for-randomly-selected-assemblies-in-political-systems.pdf

Delli Carpini M.X., Cook, F.L. and Jacobs, L. (2004) Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. Annual Review of Political Science, 7: 315-344.

Dryzek, J.S. (2000) Deliberative Democracy and beyond: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.

Elstob, S., Escobar, O., Henderson, A., Thorne, T., Bland, N. & Bowes, E. (2022). Research Report on the Citizens' Assembly of Scotland. Edinburgh: Scottish Government Social Research. Available: <https://www.gov.scot/publications/research-report-citizens-assembly-scotland/>

Farrell, D. (2022, Feb 16). Many recommendations from previous assemblies have been ignored or rejected. Irish Times. <https://bit.ly/3zbgtbT>

Fiket, I., Ilić, V. and Pudar-Dražko, G. (2022) Failed expectations: can deliberative innovations produce democratic effects in hybrid regimes? <https://bit.ly/3FyNS30>

Foa, R.S., Klassen, A., Slade, M., Rand, A. and R. Collins (2020). The Global Satisfaction with Democracy Report 2020. Cambridge: Centre for the Future of Democracy.

Foulques, R. (2019) Innovation démocratique dans le monde: voici les chiffres. Citoyens de demain. <https://citoyensdedemain.org/innovation-democratique-dans-le-monde-voici-les-chiffres>

Garry, J., Pow, J., Coakley, J., Farrell, D., O'Leary, B., & Tilley, J. (2021) The Perception of the Legitimacy of Citizens' Assemblies in Deeply Divided Places? Evidence of Public and Elite Opinion from Consociational Northern Ireland. Government and Opposition, 1-20. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.4>

Germann, M., Marien, S. and Muradova, L. (2021) Scaling Up? Unpacking the Effect of Deliberative Mini-Publics on Legitimacy Perceptions. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954035

Gherghina, S., Ekman, J. and Podolian, O. (2020). Democratic Innovations in Central and Eastern Europe. Routledge

Gutmann, A. and Thompson, D. (2004) Why Deliberative Democracy? Why Deliberative Democracy? Princeton, NJ: Princeton University Press.

Landmore, H. (2013) Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives. Synthese 190, 1209-1231. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11229-012-0062-6>

Landmore, H. (2017). Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy. Daedalus. 146(3). <https://bit.ly/3Ts3Geh>

Melios, G. (2020) Europe in crisis: political trust, corruption and austerity. Institute for Global Prosperity, University College London. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/europe_in_crisis.pdf

Miller, L., & Williamson, A. (2008). Digital Dialogues Third Phase Report. London: Hansard Society & UK Ministry of Justice

Motos, R., Font, J., Bherer, L. and Smith, G. (2021) Expertise and Participatory Governance: The Incorporation of Expert Knowledge in Local Participatory Processes. Journal of Deliberative Democracy. 17 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.971>

OECD (2017) Government at a glance. OECD Publishing, Paris.

OECD (2020) Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

OECD (2021). Eight ways to institutionalise deliberative democracy. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy_4fcf1da5-en

Pitkin, H.F. (1967) The Concept of Representation. Berkeley: University of California.

Pow, J. & van Dijk, L. & Marien, S. (2020) It's Not Just the Taking Part that Counts: 'Like Me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics, Journal of Deliberative Democracy 16(2), p.43-55. doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.368>

Public Participation and Democratic Innovations: Assessing Democratic Institutions and Processes for Deepening and Increased Public. <https://bit.ly/3n98rgy>

Scottish Government (2022). Institutionalising Participatory and Deliberative Democracy Working Group report: supporting document. Edinburgh: <https://bit.ly/3lpZVtj>

Skidmore, P., Bound, K., & Lownsbrough, H. (2006) Community participation: Who benefits? Joseph Rowntree Foundation: York, UK

Smith, G. (2022) Designing for impact: the next stage for climate assemblies. Foundation for Democracy and Sustainable Development <http://www.fdsd.org/blog-gs-climate-assemblies-impact/>

Suteu, S. (2019) The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution? European Constitutional Law Review, 15(3). pp. 488 - 518

Theuwis, M-I., van Ham, C. & Jacobs, K. (202) A Meta-Analysis of the Effects of Democratic Innovations on Citizens in Advanced Industrial Democracies", December, ConstDelib Working Paper Series, no. 15, pp. 1-39.

Touraine, A. (2000) Can we live together? Equality and difference. Oxford: Polity.

Walsh, C.D. & Elkink, J.A. (2021) The dissatisfied and the engaged: citizen support for citizens' assemblies and their willingness to participate, Irish Political Studies, 36:4, 647-666, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07907184.2021.1974717>

Wike, R., Fetterolf, J., Schumacher, S. and Moncus, J.J. (2021) Deliberative Democracy, More than Deliberation. Political Studies. August 2021. <https://bit.ly/3JRh08K>

Williamson, A, and Barrat, J. (2022) Mapping deliberative democracy in Council of Europe Member States. <https://rm.coe.int/-mapping-deliberate-democracy/1680a87f84> Council of Europe.

Европейският комитет по демокрация и управление (CDDG) е междуправителственият форум на Съвета на Европа, където представители на държавите-членки се срещат, за да разработят европейски стандарти (препоръки, насоки, доклади), да обменят и проследяват състоянието на демократичното управление в Европа и да работят заедно за укрепване на демократичните институции на всички нива на управление.

ENG

www.coe.int

Съветът на Европа е водещата правозащитна организация на континента. Състои се от 46 държави-членки, включително всички членки на Европейския съюз. Всички държави-членки на Съвета на Европа са подписали Европейската конвенция за правата на човека, договор, предназначен да защитава правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Европейският съд по правата на човека наблюдава прилагането на Конвенцията в държавите-членки.

