

Doporučení CM/Rec(2023)6

Výboru ministrů členským státům k deliberativní (poradní) demokracii

(Přijato Výborem ministrů dne 6. září 2023 na 1473. zasedání zástupců ministrů)

Výbor ministrů podle čl. 15 písm. b) Statutu Rady Evropy (ETS č. 1),

maje na zřeteli, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty mezi jejími členskými státy za účelem zachování a realizace ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, a usnadnění jejich hospodářského a sociálního pokroku;

jsa přesvědčen, že demokracie, lidská práva a právní stát mají zásadní význam pro zachování míru v evropských zemích a že jejich posílení je faktorem stability a sociální spravedlnosti;

připomínaje, že zastupitelská demokracie je základem pro účast občanů na veřejném životě na celostátní, regionální a místní úrovni;

maje na zřeteli, že účast všech občanů je jádrem demokracie, že občané, kteří jsou odhodláni dodržovat demokratické hodnoty, dbají svých občanských povinností a jsou aktivní ve veřejném životě, jsou hnací silou jakéhokoli demokratického systému, a že dialog mezi občany a osobami s rozhodovací pravomocí má zásadní význam pro demokracii, neboť posiluje důvěru, legitimitu demokratických institucí a účinnost jejich jednání;

odvolává se na zásady řádné demokratické správy věcí veřejných, které zahrnují účast, schopnost reagovat, odpovědnost, inovace a otevřenost vůči změnám;

připomínaje, že postupy participativní demokracie, které zahrnují poradní demokracii, jsou v členských státech stále více využívány a doplňují demokracii zastupitelskou;

vědom si toho, že očekávání veřejnosti se nadále vyvíjejí, přičemž občané hledají a praktikují nové způsoby, jak se zapojit a vyjádřit se;

jsa přesvědčen, že poradní demokracie – proces přímého jednání občanů, ať už mezi sebou nebo za účasti jiných zúčastněných stran, o podstatné politické nebo legislativní oblasti – má v některých případech potenciál zlepšit výsledky politik a v konečném důsledku dále posílit důvěru občanů ve veřejné rozhodování a veřejnou činnost;

uznává, že poradní demokracie musí být zákonným, spravedlivým, transparentním, inkluzivním, odpovědným a kontrolovatelným procesem;

maje na zřeteli činnost orgánů Rady Evropy, zejména Parlamentního shromáždění, Kongresu místních a regionálních orgánů, Konference mezinárodních nevládních organizací a Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), jakož i závěry navazujících zasedání Světového fóra pro demokracii;

na základě ustanovení Dodatkového protokolu k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místního orgánu (CETS č. 207) a doporučení Kongresu č. 472 (2022) „Volby: používání poradních metod v evropských obcích a regionech“ a jeho důvodové zprávy;

domnívá se, že nastal čas vytvořit právní nástroj použitelný na všechny úrovně správy se souborem zásad, jehož cílem je zajistit, aby poradní demokracie posílila demokratický rámec a doplnila *acquis* Rady Evropy, jako je doporučení Výboru ministrů [CM/Rec\(2018\)4](#) členským státům o účasti občanů na místním veřejném životě, Metodiku pro účast občanů na rozhodování přijatou Výborem ministrů dne 27. září 2017, dřívější činnost Evropského výboru pro demokracii a správu k problematice participace a elektronické demokracie, jakož i nástroje Centra expertiz v oblasti dobré správy věcí veřejných a dalších příslušných orgánů Rady Evropy;

maje na paměti různorodé způsoby úpravy a organizace pravomocí jednotlivých institucí a úrovní správy v členských státech,

doporučuje tudíž, aby vlády členských států:

- uznaly, že rozhodovací procesy, jsou-li řádně prováděny, mohou doplňovat zastupitelskou demokracii a mohou rozšířit příležitosti pro občany, aby přispěli k rozvoji politik a tvorby právních předpisů;
- ukotvily jakýkoli poradní proces, který se rozhodnou přijmout v souladu s těmito zásadami:
 - dostupnost právního rámce,
 - jasnost mandátu a koncepce,
 - spravedlivé zastoupení,
 - podporovaná a informovaná účast,
 - kvalifikovaná facilitace,
 - odpovědnost,
 - dohled a dobrá správa věcí veřejných,
 - hodnocení a studium;
- zavedly opatření a podnikly patřičné kroky, včetně případného začlenění ustanovení do právního rámce, s cílem umožnit nebo povzbudit veřejné instituce na celostátní, regionální a místní úrovni, které chtějí provádět poradní procesy v souladu s těmito zásadami, jak je uvedeno v příloze;
- zajistily, aby toto doporučení, včetně jeho přílohy, bylo přeloženo a široce šířeno mezi příslušnými orgány na celostátní, regionální a místní úrovni.

Příloha k doporučení CM/Rec(2023)6

Tato příloha stanoví zásady, které by měl být zohledněny při navrhování a/nebo provádění poradních metod a procesů.

Zásady poradní demokracie

1. Dostupnost právního rámce

Rozhodovací procesy by měly být v souladu s obecným právním rámcem a mezinárodními závazky.

V případě potřeby by základní nebo prováděcí právní předpisy měly jasně vymezit rozsah a požadavky pro poradní procesy a uvést, kdy by měly být použity, jak fungují, a jejich úloha a pravomoci.

Měly by být zavedeny předpisy a pokyny, které zajistí, aby poradní procesy byly účinné, zákonné, spravedlivé, transparentní, inkluzivní, odpovědné a kontrolovatelné.

2. Jasnost mandátu a koncepce

Mandát poradních procesů by měl být jasně definován, včetně jasného harmonogramu, odpovědnosti, zdrojů a následných opatření v návaznosti na výsledky.

Rozsah působnosti by měl být proveditelný a dosažitelný s přihlédnutím k dostupným zdrojům, jako je čas, personál a finanční prostředky.

Mandát, rozsah, složení a formáty poradních procesů by měly být přiměřené a vhodné pro projednávané téma a účel procesu.

Forma poradního procesu by měla být transparentní a veřejně známá.

3. Spravedlivé zastoupení

Proces náboru by měl řídit nezávislý soukromý nebo veřejný subjekt, který je k tomu kvalifikovaný a má příslušné pověření.

Proces náboru by měl být transparentní, inkluzivní, odpovědný a nezávisle kontrolovatelný.

Nábor účastníků by měl zajistit, aby byla získána reprezentativní skupina s využitím metod náhodného výběru, v případě potřeby oslovením sociodemografických skupin dotčených tématem jednání.

Je třeba zvážit vyváženou účast žen a mužů, jakož i všech ostatních skupin, aby se zohlednilo demografické složení zeměpisné oblasti, které se poradní proces týká. Pokud skupina zahrnuje volené zástupce, měl by být tento poměr jasně definován a měl by být zaveden mechanismus, který zajistí, aby během celého procesu jednání nevedl k nerovnováze moci.

Je vhodné zvážit zajištění přístupnosti a inkluzivity, mimo jiné náhradou nákladů na účast, včetně náhrady za cestu, péči o děti nebo pracovní volno, s cílem podpořit účast.

4. Podpořená a informovaná účast

Účastníci by měli mít možnost požadovat a přijímat jakékoli informace a měli by mít možnost poskytnout odpověď, kterou chtějí, bez externího vedení nebo návrhu na to, jaká by měla být.

Důkazy poskytnuté účastníkům by měly být ověřitelné a měly by pocházet z různých zdrojů.

Podle rozsahu a složitosti důkazů by účastníci měli mít dostatek času na zvážení toho, co slyšeli, a měli by mít možnost požádat o další vysvětlení nebo doplňující informace.

Informace by měly být prezentovány vhodným způsobem za použití jasného a srozumitelného jazyka.

Je účelné zabránit přehlcení informacemi a přílišnému zjednodušování.

Jednání by mělo zohledňovat příležitosti pro přípravu a průběžné informování v průběhu poradního procesu.

5. Kvalifikovaná facilitace

Facilitace by měla zajistit, aby proces probíhal hladce.

Zprostředkovatelé by měli být náležitě zkušený a vyškolení; facilitace zapojení je důležitá dovednost, která má zásadní význam pro zajištění úspěchu procesu.

Měl by existovat prostor pro diskusi a nesouhlasná stanoviska; zprostředkovatelé by měli zajistit zdvořilý dialog, a ne formulovat závěry či se pokoušet dosáhnout konsensu za každou cenu.

Účastníci by měli mít možnost dospět k vlastním závěrům a rozvíjet své vlastní reakce bez vměšování.

Facilitace by měla zajistit, aby účastníci obdrželi dostatečné a přiměřené informace a aby byli v případě potřeby vyslyšeni a podporováni.

V případě rozsáhlých procesů by měla existovat zjednodušená koncepce facilitace, aby byla zajištěna soudržnost mezi všemi skupinami zapojenými do poradního procesu.

Je nutno zvážit zajištění genderově vyvážené zastoupení zprostředkovatelů.

6. Odpovědnost

Vztah mezi poradním procesem a celkovým rozhodovacím procesem by měl být jasně definován a řízen.

Měl by být dohodnut mechanismus, jak bude poradní proces vydávat doporučení a jak na ně budou reflektovat orgány s právem rozhodovat a/nebo tvůrci politik. To by mělo být transparentní.

Orgány s právem rozhodovat a/nebo tvůrci politik by měli účastníkům a veřejnosti vysvětlit svá rozhodnutí a postupy, zejména v případě, že nezohledňují výsledky jednání.

Měly by být zavedeny záruky proti neoprávněnému ovlivňování, včetně manipulace a dezinformací.

Měl by být vytvořen plán zapojení veřejnosti s cílem široce propagovat jak proces, tak výsledky poradních procesů prostřednictvím vhodných kanálů, včetně sociálních médií.

Je třeba předem zvážit, jak budou účastníci poradního procesu komunikovat s širší veřejností, například výběrem mluvčího.

7. Dohled a dobrá správa věcí veřejných

Aby bylo zajištěno, že proces je legitimní, je vhodné zvážit zavedení nezávislého dohledu, například ve formě poradní skupiny nebo „dohlázele“.

Postupy řízení by měly být předem dohodnuty a měly by být transparentní.

Správa a řízení procesu by měly být řádně financovány, včetně podpory běžné každodenní činnosti.

Je třeba zvážit zapojení účastníků do přípravy běžné každodenní činnosti.

Otevřenost a transparentnost by měly být součástí do procesu, aby se prokázala jeho důvěryhodnost.

Veřejná správa by měla zajistit, aby byly v průběhu celého cyklu plánovány a k dispozici dostatečné zdroje, včetně účelové určených na budování kapacit.

Účastníci a veřejní činitelé by měli před procesem a/nebo v průběhu procesu absolvovat odpovídající odbornou přípravu v oblasti poradenských dovedností.

8. Hodnocení a studium

Hodnocení by mělo být součástí návrhu procesu a mělo by být prováděno prostřednictvím postupů sebehodnocení nebo nezávislým subjektem.

Měl by být poskytnut prostor pro úvahy o písemné nebo ústní zpětné vazbě získané přímo od účastníků, organizátorů a osob podávajících důkazy.

Výsledky hodnocení by obecně měly být veřejné a měly by být součástí širšího cyklu reflexe v rámci subjektu veřejného sektoru.

Postup hodnocení by měl být otevřený a kritický; je třeba přijmout výzvy, neboť tímto způsobem lze dosáhnout zlepšení a učení.