

Wytyczne dla uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych

*(przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 27.09.2017r.
podczas 1295-tego spotkania Komitetu Zastępców Ministrów)*

Komitet Ministrów,

zważywszy, że sercem demokracji jest aktywność obywatelska;

zważywszy, że elementem wspólnego dziedzictwa Państw Członkowskich jest demokracja przedstawicielska oparta na prawie obywateli do swobodnego wyboru swoich przedstawicieli z odpowiednią częstotliwością;

zważywszy, że długoletnią tradycją niektórych Państw Członkowskich jest stosowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej opartych na prawie do uczestniczenia w wyborach oraz do zgłaszania i podpisywania inicjatyw i wniosków o przeprowadzenie referendum;

zważywszy, że demokracja partycypacyjna, zasadzająca się na prawie do dążenia do stanowienia o wykonywaniu przez władzę publiczną jej kompetencji i zadań lub wpływania na ten proces, przyczynia się do urzeczywistnienia demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej oraz że jednostkom, organizacjom pozarządowym i szeroko pojętemu społeczeństwu obywatelskiemu należy zabezpieczyć prawo do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji politycznych;

podkreślając, iż ostateczna odpowiedzialność za podejmowanie decyzji spoczywa na posiadającej mandat demokratyczny władzy publicznej, która jest z nich rozliczana;

uwzględniając teksty Rady Europy stanowiące wkład w tworzenie otoczenia dla uczestnictwa obywateli, w tym:

- Konwencję Ochrony Prawy Człowieka i Podstawowych Wolności (ETS nr 5) wraz z protokołami dodatkowymi;
- Konwencję Rady Europy w sprawie dostępu do oficjalnych dokumentów (CETS nr 205);
- Zalecenie [Rec\(2003\)3](#) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w decyzjach politycznych i publicznych;
- Zalecenie [CM/Rec\(2007\)14](#) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie;
- Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym (2009);

ponadto odnosząc się do tekstów określających prawo do uczestnictwa:

- Protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach samorządu lokalnego (CETS nr 207);
- Zalecenia [Rec\(2001\)19](#) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie uczestnictwa obywateli w lokalnym życiu publicznym;

świadomy potrzeby dalszego wzmacniania zaufania do naszych instytucji demokratycznych i ich wiarygodności, przekonany, iż poszerzanie możliwości uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych jest jednym ze sposobów realizacji tego celu;

zachęcając Państwa Członkowskie do korzystania z poglądów, informacji, wiedzy i doświadczenia uzyskanych dzięki uczestnictwu obywateli oraz do tworzenia kultury skutecznego uczestnictwa obywateli w oparciu o zasadę poszanowania praw człowieka, demokracji i praworządności,

przyjmuje niniejsze wytyczne i zachęca Państwa Członkowskie do maksymalnego korzystania z nich oraz do zapewnienia ich upowszechnienia, w szczególności wśród wszystkich władz odpowiedzialnych za uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych lub w inny sposób zaangażowanych w ten proces.

I. Cel

1. Celem niniejszych wytycznych jest wzmocnienie i ułatwienie uczestnictwa jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji politycznych.

II. Definicje

2. Pojęcia użyte w niniejszych wytycznych mają następujące znaczenie:

a. "uczestnictwo obywateli": zaangażowanie jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego w procesy decyzyjne realizowane przez władze publiczne. Uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych jest czymś odmiennym od działalności politycznej związanej z bezpośrednią interakcją z partiami politycznymi oraz od lobbingu dotyczącego interesów gospodarczych;

b. "proces decyzyjny": opracowanie, dostosowanie, wdrożenie, ocena skutków i nowelizacja dokumentu programowego, strategii, ustawy lub rozporządzenia na szczeblu krajowym regionalnym lub lokalnym oraz dowolny inny proces, w ramach którego odpowiednio umocowana władza publiczna podejmuje decyzję mającą wpływ na życie społeczne lub jego wycinek;

c. "organizacje pozarządowe": działające na zasadach dobrowolności samorządne podmioty lub organizacje, których celem jest realizacja zasadniczo niekomercyjnych interesów ich założycieli lub członków, zgodnie z treścią Zalecenia [CM/Rec\(2007\)14](#) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie. W grupie tej znajdują się między innymi organizacje wolontariackie, organizacje

typu *non-profit*, stowarzyszenia, fundacje, organizacje dobroczynne, organizacje społeczne oraz organizacje rzecznicze;

d. "szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie": zbiorowisko jednostek oraz mniej lub bardziej zorganizowanych grup, w tym grup nieformalnych, poprzez które jednostki mogą uczestniczyć w życiu społecznym lub wyrażać swoje poglądy i opinie, w tym m.in. sygnalizować przypadki naruszania praw człowieka, korupcji i innych nieprawidłowości czy wypowiadać uwagi krytyczne. Owe mniej lub bardziej zorganizowane grupy obejmują między innymi organizacje branżowe, lokalne organizacje społeczne, uczelnie wyższe i ośrodki badawcze, organizacje religijne i bezwyznaniowe oraz organizacje obrońców praw człowieka;

e. "władze publiczne": organ wykonawczy, prawodawczy lub administracyjny na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, w tym między innymi osoby sprawujące władzę wykonawczą lub funkcje administracyjne.

III. Warunki i zasady

Warunki uczestnictwa obywateli

3. Uczestnictwo wymaga od wszystkich zaangażowanych osób szczerzej i uczciwej wymiany poglądów zapewniającej uwzględnienie stanowisk społeczeństwa obywatelskiego przez mające kompetencje do podejmowania decyzji władze publiczne. Szczegółowe warunki umożliwiające skuteczne uczestnictwo obywateli obejmują:

a. poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, przestrzeganie podstawowych zasad demokracji, zaangażowania politycznego, jasnych procedur, wspólnych przestrzeni dialogu i ogólnie dobrych warunków dla funkcjonowania prężnego, pluralistycznego i trwałego społeczeństwa obywatelskiego;

b. stworzenie i utrzymanie przez Państwa Członkowskie sprzyjającego otoczenia, na które składają się ramy polityczne, prawne (tam, gdzie to jest uzasadnione) oraz wymiar praktyczny skuteczne gwarantujące jednostkom, organizacjom pozarządowym i szeroko pojętemu społeczeństwu obywatelskiemu ich prawa, w tym swobodę zrzeszania się, wolność zgromadzeń, wolność słowa i wolność informacji;

c. uznanie, ochrona oraz wsparcie dla roli społeczeństwa obywatelskiego w pluralistycznej demokracji, jego funkcji rzeczniczych i strażniczych w sferze spraw publicznych, a także jego wkładu w budowanie prężnego i zróżnicowanego społeczeństwa.

Zasady

4. Należy upowszechniać i umożliwiać uczestnictwo obywateli poprzez stosowanie zasad obowiązujących wszystkich uczestników procesu zaangażowania obywatelskiego w podejmowania decyzji politycznych:

a. wzajemny szacunek pomiędzy wszystkimi uczestnikami jako podstawa uczciwych kontaktów i wzajemnego zaufania;

- b. poszanowanie niezależności organizacji pozarządowych niezależnie od tego, czy ich opinie są zgodne z opiniami władze publicznych czy nie;
- c. poszanowanie pozycji władz publicznych, na których spoczywa odpowiedzialność za podejmowanie decyzji i które są z nich rozliczane;
- d. otwartość, przejrzystość i odpowiedzialność;
- e. gotowość reagowania na informację zwrotną ze strony wszystkich uczestników procesu;
- f. brak dyskryminacji oraz uwzględnianie każdego głosu, w tym głosu osób mniej uprzywilejowanych i najbardziej zagrożonych;
- g. równość płci i równość wszystkich uczestniczących grup, w tym grup o określonych interesach i potrzebach, np. młodzieży, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i mniejszości;
- h. przystępność dzięki użyciu jasnego języka i odpowiednich form uczestnictwa, zarówno tradycyjnych jak i internetowych, za pośrednictwem dowolnego urzędu.

IV. Podstawowe elementy uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych

5. W procesie uczestnictwa obywateli należy dążyć do zaprezentowania, zgromadzenia i skanalizowania poglądów jednostek, bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przy zapewnieniu merytorycznej wymiany informacji i opinii celem ich uwzględnienia w procesie decyzyjnym i wypełnienia potrzeb publicznych.
6. Uczestnictwo obywateli należy zagwarantować poprzez użycie odpowiednich uporządkowanych i przejrzystych form, w tym, jeśli to konieczne, środków prawnych i regulacyjnych, takich jak zapisy dotyczące rozpatrywania wniosków regresowych lub odszkodowawczych w przypadku braku spełnienia wymogów prawa. Wszelkie ograniczenia lub zastrzeżenia uczestnictwa powinny być jasno i systemowo zdefiniowane oraz powinny być zgodne z Konwencją Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz właściwego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
7. Różne etapy procesu decyzyjnego realizowanego przez posiadające właściwe kompetencje władze publiczne powinny być otwarte dla uczestnictwa obywateli.
8. Należy zapewnić łatwy, publiczny dostęp do przystępnych i przejrzystych informacji, o ile informacje takie nie są utajnione na podstawie jasno określonych przesłanek zapisanych w prawie lub zastrzeżone jako dane osobowe chronione zgodnie z właściwymi konwencjami Rady Europy oraz innymi zobowiązaniami międzynarodowymi.
9. Należy udostępniać na bieżąco odpowiednie informacje, aby umożliwić merytoryczny wkład w treść decyzji, dopóki są one jeszcze odwracalne.

10. Władze publiczne powinny planować i organizować uczestnictwo obywateli oraz jasno określać cele, uczestników, procedury i terminarz, a także metody.
11. Władze publiczne powinny zapewnić aktualną i kompleksową informację na temat procesu decyzyjnego i procedury uczestnictwa.
12. Władze publiczne powinny dążyć to unikania nieuzasadnionego obciążania jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego w procesie uczestnictwa, a także mogą podejmować odpowiednie działania ułatwiające uczestnictwo obywateli.
13. W przypadku, jeśli w procesie uczestnictwa obywateli władze publiczne zapewniają pewną formę wsparcia dla jednostek, organizacji pozarządowych lub szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego, powinny to robić w taki sposób, aby unikać wpływania w jakiegokolwiek formie na wynik tego uczestnictwa.
14. W razie konieczności należy powołać lub stworzyć organy koordynujące z funkcją organizowania i zarządzania procesami uczestnictwa obywateli, pod warunkiem, że ich zadania zostaną jasno określone oraz będą uwypuklane i podtrzymywane.
15. Władze publiczne i organizacje pozarządowe mogą rozważyć zawieranie porozumień ramowych o współpracy przy wspieraniu uczestnictwa obywateli.
16. Z wyjątkiem jasno sprecyzowanych okoliczności nadzwyczajnych określony kalendarz uczestnictwa obywateli powinien dawać wystarczającą możliwość odpowiedniego przygotowania się i przedstawienia konstruktywnych opinii. Analogicznie, po procedury ograniczone lub procedury zawężające liczbę uczestników należy sięgać jedynie w wyjątkowych okolicznościach i z uzasadnionych powodów.
17. Zakres i metody uczestnictwa obywateli powinny być współmierne do przedmiotowej sprawy. Władze publiczne powinny zabiegać o maksymalnie szerokie spektrum opinii, w tym opinie grup zmarginalizowanych, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i zagrożonych.
18. Władze publiczne nie powinny podejmować ostatecznej decyzji aż do zakończenia uruchomionego przez siebie procesu uczestnictwa obywateli, chyba że wymagają tego wyjątkowe okoliczności oraz przedstawione zostanie jasne uzasadnienie podjęcia takiego kroku.

V. Formy uczestnictwa obywateli

19. Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji może przyjmować różne formy, w tym: udzielania informacji, konsultacji, dialogu oraz aktywnego zaangażowania.^[1]

Udzielanie informacji

20. Na wszystkich etapach podejmowania decyzji, wszystkie właściwe informacje powinny być prezentowane jasnym i zrozumiałym językiem, w odpowiedniej i przystępnej formie i bez niepotrzebnych przeszkód administracyjnych oraz zasadniczo bezpłatnie, zgodnie z zasadami jawności danych.^[2]

21. Władze publiczne powinny zapewniać maksymalnie szeroki dostęp, zarówno metodami tradycyjnymi jak i za pośrednictwem Internetu, do najważniejszych dokumentów i informacji bez ograniczeń dotyczących ich analizy i ponownego wykorzystania informacji.

Konsultacje

22. Konsultacje pozwalają władzom publicznym w ramach oficjalnej procedury gromadzić opinie jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego na temat określonych rozwiązań systemowych lub zagadnień.

23. Konsultacje mogą być realizowane w różnych formach i przy pomocy różnych narzędzi, np. spotkań, wysłuchań publicznych, zogniskowanych wywiadów grupowych, sondaży, ankiet i narzędzi cyfrowych.

24. Władze publiczne powinny udzielać dostępnych publicznie odpowiedzi na wynik konsultacji, szczególnie w kwestii uzasadnienia podjętych ostatecznie decyzji.

Dialog

25. Dialog jest procesem uporządkowanym, długotrwałym i realizowanym z myślą o osiągnięciu wyniku. Opiera się na wzajemnym zainteresowaniu wymianą opinii pomiędzy władzami publicznymi, jednostkami, organizacjami pozarządowymi i szeroko pojętym społeczeństwem obywatelskim.

26. Władze publiczne, organizacje pozarządowe i szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie mogą rozważyć stworzenie różnych platform permanentnej przestrzeni dla dialogu i uczestnictwa. Platformą taką mogą być cykliczne wysłuchania publiczne, fora publiczne, rady doradcze itp.

Czynne zaangażowanie

27. Czynne zaangażowanie to możliwość uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych stworzona przez władze publiczne dla jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego a wykraczająca poza udzielanie informacji, konsultacje i dialog. W formule tej mieszczą się grupy robocze lub komitety, w ramach których wspólnie przygotowuje się dokumenty, a także rozwiązania systemowe i prawne nakładające ostatecznie obowiązek podjęcia decyzji przez właściwe władze publiczne.

28. Tam, gdzie istnieją wspólne grupy robocze lub komitety, władze publiczne powinny przyjąć przejrzyste kryteria i procedury dotyczące reprezentowania jednostek, organizacji pozarządowych i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego.

29. Na różnych etapach procesu decyzyjnego mogą być odpowiednie różne typy współpracy władz publicznych, organizacji pozarządowych i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym współpracy przy wdrażaniu decyzji.

VI. Środki wdrażające

30. W celu umożliwienia uczestnictwa obywatelom Państwa Członkowskie powinny w maksymalnym stopniu wykorzystać niniejsze wytyczne i zapewnić ich upowszechnienie, aby umożliwić władzom publicznym podejmowanie działań podnoszących świadomość i upowszechnianie samych wytycznych, o ile to konieczne, w językach urzędowych swoich krajów, np. poprzez przystępnie zredagowane poradniki, broszury oraz inne narzędzia tradycyjne i internetowe, a także szkolenia dla urzędników oraz wsparcie szkoleń organizowanych dla członków społeczeństwa obywatelskiego.

31. Państwa Członkowskie powinny w uzasadnionych przypadkach przyjąć bądź dostosować zasady i działania umożliwiające władzom publicznym korzystanie z niniejszych wytycznych.

32. Państwa Członkowskie mogą rozważyć zaproszenie społeczeństwa obywatelskiego do wspólnego:

- ogłaszania i rozpowszechnienia informacji na temat możliwości uczestnictwa i pomocy w pozyskiwaniu opinii szerokich kręgów społeczeństwa obywatelskiego;
- uczestnictwa w ocenie wdrażania przepisów regulujących uczestnictwo obywateli.

33. W celu oceny doświadczeń Państw Członkowskich w praktycznym stosowaniu niniejszych wytycznych, Komitet Ministrów może zwrócić się do Europejskiego Komitetu na rzecz Demokracji i Zarządzania Rady Europy (CDDG), wraz z Konferencją Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych (INGOs) Rady Europy o zapewnienie systematycznego monitorowania i przekazywania uwag Komitetowi Ministrów.

34. Komitet Ministrów może przekazać niniejsze wytyczne Zgromadzeniu Parlamentarnemu, Komisarzowi Praw Człowieka, Kongresowi Władz Lokalnych i Regionalnych, Konferencji INGOs Rady Europy i Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej) oraz zwrócić się do nich o upowszechnianie i maksymalne wykorzystanie wytycznych w ich własnej pracy.

[1] Zgodnie z zapisami "Kodeksu dobrych praktyk uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji".

[2] Dane powinny być kompletne, źródłowe, przekazywane na bieżąco, przystępne, nadające się do przetworzenia maszynowego, niedyskryminujące, nie objęte ochroną praw autorskich, nie objęte licencją oraz z możliwością sprawdzenia ich zgodności z przepisami prawa.