

Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1. Wprowadzenie w tematykę panelu obywatelskiego

1.1. Mini-publiki jako wcale nienowe demokratyczne innowacje

Mini-publika (ang. minipublic) to pojęcie związane z partycypacyjnymi innowacjami demokratycznymi, które mogą wpłynąć na większe zaangażowanie obywateli w procesy zarządzania publicznego (Dahl 1989).

Są to kolegialne ciała decyzyjne lub konsultacyjne – zgromadzenia różnego typu i różnej wielkości – składające się z losowo wybranych obywateli, którzy jako grupa stanowią reprezentatywną część danego społeczeństwa. O ich reprezentatywności decyduje szereg cech demograficznych i geograficznych, takich jak: wiek, płeć, pochodzenie etniczne, zamożność, wykształcenie czy miejsce zamieszkania. Mini-publiki pochyłają się nad konkretnym problemem, kolektywnie szukając dla niego rozwiązania. Zasadą jest, że każda osoba, której dotyczy omawiana tematyka (np. zamieszkuje na danym terenie), ma równe szanse na bycie wybranym do uczestnictwa w konkretnej mini-publice (Elstub, McLaverty 2014; Elstub 2014; Grönlund, Bächtiger, Setälä 2014).

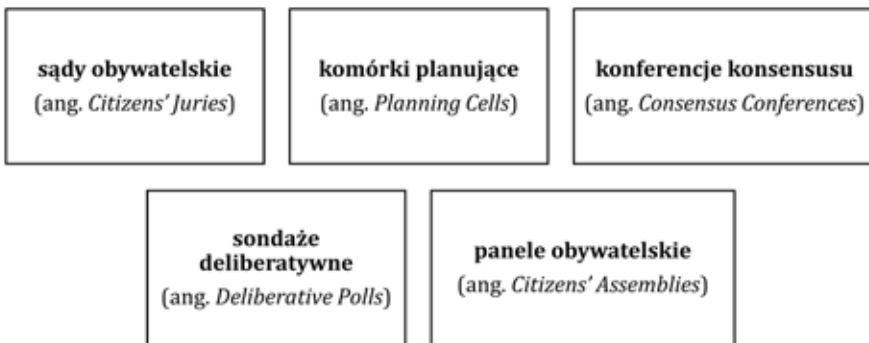
Podejście to opiera się na założeniu, że demokracja jest dla wszystkich i nie ma w społeczeństwie osób bardziej lub mniej predystynowanych do podejmowania decyzji publicznych. Punktem wyjścia dla mini-publik jest pytanie o to, w jaki sposób społeczeństwo poradziłoby sobie z jakimś problemem, gdyby miało wystarczającą ilość czasu i odpowiednie zasoby, również związane z rzetelną i obiektywną wiedzą o możliwych wariantach rozstrzygnięć. Czy gdyby takie warunki zaistniały, to społeczeństwo byłoby zdolne do podjęcia świadomej i rozsądnej decyzji?

Aby odpowiednio dobrać osoby tworzące skład mini-publiki i stworzyć z nich zamkniętą grupę, stosuje się rozmaite klucze, jednak nie mają one charakteru wykluczającego (ekskluzyjnego) a losowy. Celem stosowania tego rodzaju zabiegów jest wybór nie osób najbardziej i najbardziej doświadczonych, a raczej czyniących zadość warunkowi reprezentatywności danej społeczności. Wybrane osoby są więc „takie jak my”, co prze-

kłada się na mocne poczucie społeczności reprezentowanej, iż osoby biorące udział w mini-publice stanowią jej przedstawicieli, zaufanych pełnomocników (Chwalisz2017).

Powstawanie mini-publik ma charakter celowy. Ich zadaniem jest pochylenie się nad jakimś kluczowym problemem publicznym i po rzetelnym zasięgnięciu wiedzy eksperckiej w procesie wspólnego uczenia się, wysłuchaniu stanowisk zainteresowanych instytucji, organizacji i osób, a następnie pogłębionym, kolektywnym namyśle i moderowanej dyskusji, wypracowanie konkretnych rekomendacji i scenariuszy rozwiązań. Tak skonstruowany cykl zapewnia obywatelom możliwość spokojnego poznania i analizy zdywersyfikowanych argumentów związanych z dyskutowanymi problemami polityk publicznych i oparcia końcowych decyzji na merytorycznych i obiektywnych podstawach, mając na uwadze dobro wspólne.

W oparciu o tę ideę na całym świecie pojawia się i rozwija, zyskując coraz większą popularność, wiele demokratycznych innowacji, mających charakter mini-publik, w tym: sądy obywatelskie – zapoczątkowane w USA, komórki planujące – zapoczątkowane w Niemczech, konferencje konsensusu – zapoczątkowane w Danii, sondaże deliberatywne – po raz pierwszy zastosowane w Wielkiej Brytanii i panele obywatelskie – zapoczątkowane w Kanadzie.



Mini-publiki są wykorzystywane do omawiania różnorodnych tematów, począwszy od reform konstytucyjnych i wyborczych, przez problemy społeczne i światopoglądowe (polityka społeczna, zdrowie, penalizacja aborcji), aż po zmiany klimatyczne. Katalog jest jednak otwarty i przykłady, nie tylko zagraniczne, ale również krajowe dowodzą, że jego ramy nie muszą być niczym ograniczone (Escobar, Elstubb2017).

Istotną cechą mini-publik – choć nie wszystkich – jest ich jednorazowość, odmienna od stałej i cyklicznej kadencyjności typowych organów władzy publicznej. Zaangażowane osoby przychodzą i odchodzą, a więc kończą swoją „misję” po wykonaniu zadania. W związku z tym, proces ma charakter celowy, zorganizowany i zamknięty. Jednak mimo jednorazowości konkretnego zgromadzenia, sama idea partycypacji, włączenia, deliberacji czy namysłu wciąż żyje i staje się odnawialna, mając charakter aplikacyjny. Tym samym, sprzyja długoterminowemu zaangażowaniu obywatelskiemu, rozwijaniu zdolności danej społeczności do uczenia się, rozważania i rozstrzygnięcia złożonych kwestii.

Jednak jednorazowość nie jest cechą konstytutywną mini-publik. Przykładem stałego zgromadzenia tego rodzaju jest senat obywatelski (niem. Bürgerrat), który powołano 25.2.2019 r. we Wschodniej Belgii. Stanowi on stały system partycypacji politycznej niemieckojęzycznych mieszkańców Belgii. Zgodnie z modelem opracowanym we współpracy z międzynarodowym gronem ekspertów oraz belgijską organizacją G1000, instytucja ta każdego roku będzie decydować o tematach wymagających konsultacji. Każdy z tematów będzie następnie omawiany w ramach osobnego panelu obywatelskiego w celu wypracowania konkretnych rekomendacji dla władz. Oba ciała składają się jednak z osób wybranych w drodze losowania, zgodnie z regułą reprezentatywności.

Czy jednak obywatele chcą w ogóle angażować się w sprawy publiczne? Czy są gotowi, by aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu polityki, czy wolą zostawić to „zawodowym” politykom? Czy swoista publiczna apatia jest przyczyną czy skutkiem niskiego zaangażowania społecznego? Obserwując rosnące na całym świecie zaangażowanie w procesy współdecydowania, w tym m.in. w proces budżetowania partycypacyjnego, którego popularność w ostatnich latach rośnie w niesamowitym tempie, wydaje się, że apatii obywateli skutecznie przeciwdziała oddawanie w ich ręce rzeczywistych narzędzi władzy. A więc z tej perspektywy, to nie obywatele są, czy byli, bierni, a raczej przedstawicielskie systemy demokratyczne stały się generatorami braku społecznego zaangażowania, skutecznie zniechęcając i wykluczając wszystkich, którzy nie mieścili się w sztywnych, formalnych ramach ich funkcjonowania (Escobar, Elstub2017).

Badania prowadzone na całym świecie, związane z działalnością różnego typu mini-publik deliberacyjnych, dowodzą, że obywatele, bez względu na swój status, płeć, wiek, zamożność czy pochodzenie, chcą być i są aktywni, jeśli tylko otrzymają odpowiednie wsparcie techniczne oraz merytoryczne i zostaną zaangażowani w przejrzysty i uczciwy proces współdecydowania. Jeśli zaangażowanie to jest konkretne i celowe, a wylosowani członkowie społeczeństwa wiedzą, że ich praca przełoży się na rekomendacje, które z kolei zostaną uwzględnione w decyzjach publicznych – okazuje się, że ludzie jednak „lubią politykę” (Roberts, Escobar2015).

Każdy pojedynczy przykład mini-publiki jest znaczącym przedsięwzięciem – wymaga nie tylko zaangażowania, czasu i zasobów, ale również gwarancji, że wypracowane zalecenia dotrą do osób posiadających uprawnienia decyzyjne. Rekomendacje te mają różny charakter, czasami są wiążące, w innych przypadkach są poddawane pod referendum, a bardzo często zdarza się, że stanowią tylko głos doradczy. Nawet jednak w tym ostatnim przypadku presja społeczna powoduje, że wpływają na podejmowane przez decydentów rozstrzygnięcia. Stanowią publiczny głos w konkretnej sprawie i jako takie nie mogą zostać zignorowane. Brak przychylności i akceptacji tej formy współdecydowania ze strony polityków może stać się przyczyną konfliktów, a także spadku zaufania i zaangażowania obywateli.

Idea mini-publik inspirowana jest starożytnymi, demokratycznymi ideałami zgromadzeń obywatelskich. Na wzór instytucji dojrzałej, klasycznej demokracji ateńskiej stanowią przykład systemu reprezentacyjnego, a nie jak zwykle się określać ateński wzorzec – demokracji bezpośredniej – patrząc na nią, chociażby przez pryzmat skali. Punktem wyjścia dla koncepcji mini-publik jest założenie, że kluczowe elementy modelu ateńskiego, a więc przyjęte rozwiązania, zasady i praktyki mogą być aktualne także dzisiaj. Kluczem

w ich recepcji staje się przede wszystkim odpowiedni dobór członków zgromadzenia (Escobar, Elstub2017).

Idealizowanie ateńskiej demokracji nie jest w tym kontekście uzasadnione, jako że tamtejszy klucz doboru uczestników stanowiło raczej wykluczenie m.in. niewolników, kobiet czy generalnie nie-obywateli. W modelach współczesnych nikogo się nie wyklucza, wręcz przeciwnie, stosuje się mechanizmy, które koncentrują się na tworzeniu demograficznie reprezentatywnych dla większej populacji ciał kolegialnych. Wybór, swoista selekcja członków ich składów, następuje na zasadach losowych, a więc rządzących się przede wszystkim cechami, takimi jak: sprawiedliwość i równość.

Wybór przez losowanie był dla Ateńczyków istotną cechą demokracji. Opierano jej ideę na przekonaniu, z jednej strony, że wszyscy obywatele powinni mieć równe prawa polityczne (gr. isonomia), ale z drugiej strony, iż nie jest zasadne, by wszyscy uczestniczyli w podejmowaniu wszystkich decyzji, co było nie tylko niemożliwe, ale również niepraktyczne. Drugą ważną cechą ateńskiego modelu demokracji było prawo każdego obywatela do zabrania głosu (gr. isegoria). Należy podkreślić, że chodziło jedynie o zabranie głosu, a więc wypowiedzenie się w konkretnej sprawie, co nie równało się i dziś też się nie równa z prawem do głosowania. Było to jednostkowe i powszechne prawo wszystkich obywateli (Hansen 1999). Czy miało jakiegokolwiek znaczenie? Wydaje się, że wręcz fundamentalne, bo patrząc na to z innej perspektywy: jeden głos znaczy niewiele, ale jedna „informacja” może zupełnie zmienić ostateczną decyzję (Bouricius 2013).

Konstatując, idea mini-publiki wiąże się z przekonaniem, że jeśli obywatelom zapewni się czas, zasoby i wsparcie (m.in. eksperckie) będą chcieli zaangażować się w debatę publiczną, a także będą mieli potencjał do wspólnego podejmowania przemyślanych i rozsądnych decyzji.

1.2. Deliberacja w procesie podejmowania decyzji przez mini-publiki

Deliberacja jest kluczowym elementem procesu podejmowania decyzji przez mini-publiki, w tym też panele obywatelskie. Na aspekty związane z debatą czy dialogiem wskazuje jednoznacznie etymologia tego pojęcia, tłumacząc je jako rozważanie, zastanawianie się, naradzanie się z kimś (łac. delibero), bądź czas do namysłu (łac. deliberatio deliberationis).

Deliberacja nie jest zwykłą rozmową. Stanowi dynamiczny proces kolektywnego namysłu, moderowanej debaty, w której uczestnicy rozważają zróżnicowane stanowiska i argumenty, wspólnie szukając najlepszych rozwiązań postawionych problemów. Osoby deliberujące wykazują tzw. postawę deliberatywną (ang. deliberativestance), a więc chęć uczenia się i gotowość do zmiany stanowiska pod wpływem argumentów i racji innych, ale też bez oczekiwania otrzymania czegoś w zamian. Jako proces rozmyślenia i konfrontowania ze sobą lub z innymi, deliberacja stanowi podstawową metodę i narzędzie pracy mini-publik (Dryzek2009; Owen, Smith2015).

Deliberacyjne idee oraz praktyki znane są ludzkości od dawna, jednak we współczesnej debacie publicznej pojęcie demokracji deliberacyjnej zaczęło się pojawiać w okresie powojennym, a dopiero w latach 80. doczekało się naukowej konceptualizacji. Zaczęto posługiwać się nim w kontekście postulatów związanych z koniecznością zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych, celem podniesienia jakości systemu demokratycznego. Wskazywano głównie na te elementy deliberacji, które wiązały się z publicznym rozważaniem postawionych problemów, indywidualnym i zespołowym namysłem oraz kolektywnym i analitycznym poszukiwaniem najlepszych rozwiązań, m.in. w oparciu o badanie konkurencyjnych scenariuszy działań i wzajemne przekonywanie się do swoich racji i argumentów (Bessette 1994).

Najszerzej zakrojone poszukiwania realistycznych podstaw koncepcyjnych dla współczesnej deliberacji prowadzili Jürgen Habermas (2002, 2005) oraz John Rawls (2005, 1997, 1998). Autorzy ci eksponowali jednak różne jej aspekty. Począwszy od sieci dyskursów i negocjacji (Habermas 2002), przez omawianie kategorii publicznej rozumności, wiążącej się z rozsądnym pluralizmem (Rawls 1997). Jeszcze inni autorzy koncentrowali się na aspektach związanych z emocjami (m.in. lojalnością, solidarnością, odwagą), których w debacie tego rodzaju trudno przecież uniknąć (Walzer 1999).

Ciekawy katalog postulatów odnoszących się do procedury właściwej deliberacji wskazał Joshua Cohen (2009), zwracając uwagę na jej argumentatywny, publiczny i wolny od przymusów zewnętrznych charakter; dopuszczanie do dyskusji wszystkich poglądów i stanowisk; wolność od przymusów wewnętrznych; skoncentrowanie się na problemach możliwych do uregulowania w równym interesie wszystkich uczestników deliberacji (deliberacja nie skazuje nikogo z góry na porażkę) oraz reinterpretację potrzeb, zmianę postaw i preferencji. W deliberacji zakłada się bowiem, że w związku z pełną argumentacją dyskusją, uczestnicy zyskują nowe spojrzenie na omawianą kwestię i podejmą decyzje „na nowo”, zmieniając wyjściowe preferencje pod wpływem pozyskanych w toku deliberacji informacji. Postulaty te wiążą się ściśle z przekonaniem, że w deliberacji osoby debatujące są sobie równe, a wysuwając argumenty i formułując stanowiska decydują się nie na takie, które sami uznają za rozsądne, ale takie, co do których można oczekiwać, że inni ludzie także uznają je za rozsądne. W deliberacji stawia się na złożony proces wspólnej dekonstrukcji problemów (Cohen 2009; Sroka 2009; Elster 1998).

Deliberacja prowadzi do przewyciężenia ograniczeń charakterystycznych dla poglądów i interesów indywidualnych, pomagając jej uczestnikom wypracować nową jakość i wykreować nową wiedzę. W procesie debaty deliberacyjnej zmierza się też do zaradzenia rozbieżnościom, a nawet sprzecznościom interesów, z którymi mierzą się wciąż instytucjonalne organy decyzyjne i od których nie sposób uciec nawet przy okazji przypadkowej rozmowy. Metody deliberacyjne ogniskują się na współpracy i wymianie argumentów, dopuszczając zarówno wiedzę ekspercką, jak i potoczną, środowiskową. Zaangażowane w proces deliberowania osoby mają przy tym prawo do wyrażania własnych emocji, a także indywidualnych przekonań (Sroka 2009; Krzewińska 2016; Zabdyr-Jamróz 2020). Rezygnuje się z popularnego – często nieuzasadnionego – podziału na informacje obiektywne, które są chętnie dopuszczane w debacie i subiektywne, od których się (przynajmniej w teorii) stroni. Deliberacja akceptuje wszystkie stanowiska, poglądy

i emocje, a o jakość i merytoryczność debaty dbają profesjonalni moderatorzy i facylitatorzy.

Procesy deliberacyjne zachodzące w mini-publikach charakteryzują się wysoką jakością interakcji wewnętrzgrupowej i racjonalnością komunikacyjną, zarówno w wariancie komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej (Habermas 2005, 2002). Pozwala to unikać problemów typowych dla oficjalnych, publicznych spotkań i forów, m.in. nieefektywnych konfrontacji, zamierzonych manipulacji, jednostkowych dominacji, braku czasu na refleksję czy wyuczonych monologów. W sposobach komunikacji właściwych debatom deliberacyjnym podkreśla się znaczenie świadomej refleksji, która pozwala ludziom przyjmować bardziej wyważone stanowiska i wypracowywać bardziej sprawiedliwe i efektywne kompromisy decyzyjne.

Deliberacyjne rozważanie to proces charakteryzujący się skutecznością proceduralną (Habermas 2005, 2002; Cohen 2009; Rawls 1997) oraz wysokojakościowymi merytorycznymi wynikami decyzyjnymi. Prawidłowo przeprowadzona narada przekłada się na wyższą przejrzystość i jakość procesu publicznego podejmowania decyzji, nadając mu przede wszystkim cechę inkluzywności. Otwarte i transparentne procesy decyzyjne prowadzą do wyższej efektywności interwencji publicznych, a więc wybierania skutecznych, rozsądnych i akceptowalnych społecznie rozwiązań. Dzieje się to pod wpływem zmiany rozumienia pojęcia legitymacji politycznej w odniesieniu do członków zgromadzenia. Ulega ona rozszerzeniu w takim rozumieniu, że ciało deliberacyjne, w porównaniu z ciałem pochodzącym z tradycyjnych, kadencyjnych wyborów podejmuje czynności wykraczające ponad robienie pewnych rzeczy prawidłowo (zgodnie ze sztuką, zgodnie z prawem). Robi natomiast rzeczy „właściwe”, a więc wybiera właściwe priorytety.

Aby deliberacja była skuteczna, ważne jest zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na zapoznanie się z różnymi aspektami omawianego tematu oraz na własne przemyślenia osób deliberujących. Jest to jedna z wyraźniejszych różnic pomiędzy demokracją deliberatywną, a szeroko pojętą demokracją partycypacyjną. Demokracja partycypacyjna jest pojęciem zdecydowanie szerszym, mieszczącym w sobie więcej możliwych praktycznych rozwiązań, metod i narzędzi. Sama partycypacja oznacza uczestnictwo mieszkańców oraz formalnych i nieformalnych organizacji, instytucji i społecznych grup interesu w procesach decyzyjnych na różnych szczeblach zarządzania publicznego, na zasadzie konsultowania bądź współdecydowania, opierające się na zasadach dobrowolnej współpracy.

Tworzenie i stymulowanie deliberacyjnych mini-publik w miejsce wzmocnienia masowej aktywności obywateli może być jednym z zarzutów kierowanych pod ich adresem. Statystyki wyborcze ukazują jasno problem z niską frekwencją. Zachęcanie ludzi do głosowania wiąże się z ich włączeniem w interakcję, niejako zmuszeniem do zainteresowania się sprawami publicznymi. Gdy jednak do rozstrzygnięcia problemu wybiera się jedynie reprezentatywną grupę, może to skutkować dezaktywizacją i utratą zainteresowania przez resztę obywateli, a więc spadkiem partycypacji w szerszej skali. Zwolennicy tej tezy uważają, że mini-publiki stanowią tylko eksperyment w skali mikro, za pomocą którego będzie można następnie skonceptualizować implementację tego typu rozwiązań w skali makro.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl