

Senat obywatelski

demokracja nie tylko dla wybranych i wybieranych

21.02.2023 r.

Dawid Sześciło

Demokracja nie musi, a nawet nie powinna ograniczać się do wyborów. Wyłanianie w wyborach politycy nie mają monopolu na mądre decyzje. Idea zbierania pomysłów czy konsultowania ważnych i kontrowersyjnych tematów z udziałem losowo wyłonionej reprezentacji społeczeństwa zyskuje popularność w całej Europie.

Według danych projektu badawczego POLITCIZE (<http://politicize.eu>), w całej Europie przez ostatnie dwie dekady zorganizowano już blisko 130 paneli obywatelskich, z czego 56 na poziomie ogólnokrajowym. Niektóre z nich działają stale, inne były inicjatywami ad hoc. Wszystkie bazują na podobnym modelu – losowo wybierani obywatele i obywatelki, z udziałem ekspertów, dyskutują nad istotnymi wyzwaniami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi, formułując na koniec rekomendacje dotyczące kierunków działania władzy. Panel obywatelski to znacznie więcej niż klasyczne i często fasadowe konsultacje społeczne. Nie ogranicza się on do ulokowania w jednym miejscu wylosowanych mieszkańców i zadania im serii pytań. Nieodzownym elementem panelu są spotkania i dyskusje z ekspertami z danej dziedziny oraz warsztaty moderowane przez ekspertów, które mają doprowadzić uczestników do wypracowania rozwiązań popieranych przez możliwie najliczniejszą ich grupę. W panelu dąży się bowiem do zbudowania wokół rozwiązań większości, która wykracza poza zwykłe „50+1”. Zakładamy, że dzięki pogłębionej, opartej na dowodach i argumentach dyskusji udaje się przewyciężyć podziały i wspólnymi siłami dochodzić do optymalnych rozwiązań.

Co najmniej kilka przykładów paneli obywatelskich zasługuje na bliższe omówienie. Chyba największy rozgłos zyskał do tej pory kasus irlandzkiego Zgromadzenia Obywatelskiego, którego powstanie ogłoszono w październiku 2016 r., po pozytywnych doświadczeniach panelu organizowanego wcześniej przez jedną z organizacji pozarządowych, a także Konwencji Konstytucyjnej działającej w latach 2012–2014 w celu wypracowania rekomendacji w sprawie reformy konstytucyjnej (Suiter, Farrell, O'Malley 2016).

Zgromadzenie składało się z 99 obywaterek i obywateli wybranych losowo według schematu zapewniającego zróżnicowanie pod względem płci, wieku, miejsca zamieszkania i klasy społecznej. Wyboru dokonała firma badania opinii publicznej, z uwagi na to, że wyłonienie uczestników panelu przypomina typowanie respondentów do badania opinii publicznej. Przewodniczącą została sędzia Sądu Najwyższego.

Zgromadzenie otrzymało zadanie wypowiedzenia się, w ciągu 15 miesięcy swojej kadencji, w pięciu kwestiach: 1) aborcja; 2) wyzwania wynikające z starzenia się społeczeństwa; 3) dopuszczalność skracania kadencji parlamentu; 4) zasady organizacji referendum; 5) polityka klimatyczna. Rozpatrywanie każdej kwestii przebiegało według jednolitego scenariusza. Uczestnicy spotykali się w weekendy raz w miesiącu. Plan obrad obejmował prezentację ekspertów, prezentacje organizacji rzeczniczych, sesje pytań i odpowiedzi, dyskusję grupową oraz czas na pisemną refleksję uczestników. Po przegłosowaniu rekomendacji rząd zobowiązany był do ustosunkowania się do nich przed parlamentem (Farrell, Suiter, Harris 2018). Historia irlandzkiego Zgromadzenia Obywatelskiego stała się szeroko znana głównie za sprawą przyjętych przez nie rekomendacji dotyczących zmiany zasad dopuszczalności przerywania ciąży. Na podstawie rekomendacji Zgromadzenia przygotowano pytania referendalne. Praca Zgromadzenia jest oceniana jako ważny czynnik, który wpłynął na obniżenie emocji i poprawę jakości debaty publicznej przed referendum, które ostatecznie doprowadziło do złagodzenia przepisów aborcyjnych. Dziś w Irlandii trwają prace Zgromadzenia Obywatelskiego w sprawie zagrożeń dla bioróżnorodności. Wydaje się więc, że rozwiązanie to na stałe zagościło już w irlandzkim krajobrazie politycznym.

Jako permanentna formuła włączania losowo wybranych obywaterek i obywateli w dyskusję nad kluczowymi wyzwaniami, panel obywatelski funkcjonuje od 2019 r. w Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii (Ostbelgien). Przyjęte tam rozwiązanie jest bardziej zaawansowane. Panel tworzą dwa ciała – stała rada obywatelska i organizowane ad hoc zgromadzenia obywatelskie. Członków zgromadzenia wyłania się losowo, zaś do stałej rady losuje się na 1,5 roczną kadencję uczestników poprzednich zgromadzeń. Rada ma za zadanie określić tematykę prac zgromadzeń oraz zadbać o monitorowanie realizacji rekomendacji zakończonych zgromadzeń (Macq i Jacquet 2021).

Interesującym wątkiem rozważań na temat paneli obywatelskich jest kontekst w jakim rozwiązanie to pojawiło się w różnych krajach. W Islandii i Estonii impulsem były potężne kryzysy polityczne, które poderwały zaufanie do klasy politycznej. W Estonii jednorazowe zgromadzenie losowo wybranych obywaterek i obywateli w kwietniu 2013 r. zostało zorganizowane ze wsparciem prezydenta kraju po wybuchu skandalu z finansowaniem partii politycznych. Zgromadzenie

wpracowało, częściowo zrealizowane, rekomendacje dotyczące finansowania polityki i prawa wyborczego (Jonsson 2020).

W Islandii wszystko zaczęło się po krachu finansowym w 2008 r., który doprowadziło do upadku trzech największych banków i załamania systemu politycznego. Po wyborach parlamentarnych z inicjatywy koalicji organizacji pozarządowych zebrało się Forum Narodowe w składzie: 1200 osób losowo wybranych z rejestru wyborców oraz 300 reprezentantów biznesu i sektora pozarządowego. Jego mandat obejmował zebranie opinii na temat kluczowych wartości i założeń nowej konstytucji. W odpowiedzi rząd powołał zespół ekspertów, z którego udziałem odbyło się już kolejne Forum, które zaowocowało bardziej konkretnymi rekomendacjami dotyczącymi kierunków reformy konstytucyjnej. Na tej podstawie powołana w wyborach powszechnych Rada Konstytucyjna opracowała całościowy projekt, w wielu punktach zbieżny z postulatami Forum. Ten projekt zyskał nawet wsparcie w niewiążącym referendum, ale zmiana większości parlamentarnej zastopowała jego ostateczne uchwalenie (Hudson 2018).

Jak te doświadczenia wykorzystać i przenieść na polski grunt? Przede wszystkim, nie musimy startować od zera. Polskie doświadczenia z panelem obywatelskim nie ograniczają się już tylko do poziomu lokalnego (Gdańsk czy Lublin). Zakończony w grudniu 2022 roku panel obywatelski o kosztach energii zorganizowany przez Fundację Stocznia można uznać za pierwszy przykład wdrożenia tego rozwiązania na poziomie ogólnokrajowym. Niewątpliwy sukces tej inicjatywy powinien być nie tylko źródłem inspiracji, ale modelem, który można wykorzystać do zaprojektowania stałego, stuosobowego panelu (senatu) obywatelskiego, o którym mówił Szymon Hołownia.

Senat obywatelski jako stały panel obywatelski powinien zostać zaprojektowany we współpracy z twórcami panelu energetycznego, wedle kilku kluczowych założeń:

- „Polska w pigułce” – zapewnienie w składzie panelu rozkładu płci, wieku, wykształcenia, miejsca zamieszkania i wysokości dochodów odzwierciedlającego rozkład w całej populacji. Warto przy tym zapewnić możliwość udziału w senacie nie tylko pełnoletnim obywatelkom i obywatelom, ale obniżyć granicę wiekową do 16. roku życia.
- Partnerstwo – choć powołanie senatu powinno być inicjatywą rządu, to jego wdrożenie może zostać powierzone organizacjom pozarządowym działającym we współpracy ze środowiskiem naukowym. Politycy będą adresatami rekomendacji senatu, ale wiarygodności całej inicjatywy będzie sprzyjało powierzenie jej organizacji partnerom ze społeczeństwa obywatelskiego.

- Transparentność – zasady wyłaniania uczestników panelu muszą być jawne i poddane zewnętrznej kontroli, np. poprzez powołanie komitetu naukowego, który zadba o rzetelność i przejrzystość metodologiczną.

- Polityczne zobowiązanie – senat będzie miał sens tak długo, jak rząd będzie poczuwał się do obowiązku poważnego traktowania jego rekomendacji. Jest jasne, że rekomendacje panelu nie będą wiążące, ale kluczowe jest zapewnienie, że rząd szczegółowo odniesie się do każdej z nich.

Zakres tematów powierzonych panelowi może być bardzo szeroki – od kwestii klimatyczno-środowiskowych, poprzez sprawy takie jak edukacja, media publiczne, zdrowie czy polityka migracyjna. Ich dobór powinien być przedmiotem otwartej debaty publicznej. Liczba tematów powinna zaś zależeć od długości mandatu senatu. Rozsądny byłby start z ograniczoną pulą tematów, np. trzy zagadnienia do rozpatrzenia na przestrzeni roku. Wprowadzając więcej tematów ryzykujemy rozmyciem społecznego zainteresowania i uwagi.

Panele obywatelskie zyskują coraz większą popularność w demokratycznym świecie nie bez przyczyny. To powiew świeżości w polityce zdominowanej przez jałowy konflikt między ciągle tymi samymi aktorami. Większość znanych historii paneli obywatelskich pokazuje, że losowo wybrani obywatele i obywatelki, niewiuktani bezpośrednio w polityczne spory, nie mają problemu z rzeczową, otwartą rozmową o kluczowych wyzwaniach. Są w stanie zawstydzić klasę polityczną swoją zdolnością do dialogu i szukania kompromisu. Trudno więc się dziwić, że „stara” klasa polityczna zazwyczaj z nieufnością patrzy na takie demokratyczne innowacje.

Źródła:

Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2018). "Systematizing" Constitutional Deliberation: the 2016–2018 Citizens' Assembly in Ireland, 34(1).

Hudson, A. (2018). When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution. *Policy & Internet*, 10(2), 185–217.

Jonsson, M. E. (2020). Democratic innovations in deliberative systems—the case of the Estonian citizens' assembly process. *Journal of Deliberative Democracy*, 11(1).

Macq, H., & Jacquet, V. (2021). Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly. *European Journal of Political Research*.

Suiter, J., Farrell, D. M., & O'Malley, E. (2016). When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *International Political Science Review*, 37(2), 198-212.

Dawid Sześciło – prawnik zajmujący się administracją publiczną na wszystkich jej poziomach, kieruje Zakładem Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UW, pracuje dla organizacji pozarządowych i instytucji międzynarodowych, wykladał gościnnie i był stypendystą uczelni w Stanach Zjednoczonych, Austrii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Portugalii.