

**Пътеводител  
за гражданско участие  
в решаването  
на европейски въпроси**

---



**2010**

*Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество“ – София. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.*

## Пътеводител за гражданско участие в решаването на европейски въпроси

© Екип на проекта: Ася Кавръкова, Звезда Ванкова,  
Алексей Пампоров, Боряна Климентова, 2010

© Институт „Отворено общество“ – София, 2010

© Елена Жекова, художествено оформление, 2010

Печатница „Симолени-94“ – София

ISBN 978-954-9828-92-4

# **Пътеводител за гражданско участие в решаването на европейски въпроси**

---

**Екип на проекта:**

Ася Кавръкова – експерт, Институт „Отворено общество“ – София  
Звезда Ванкова – ръководител проект, Институт „Отворено общество“ – София  
Алексей Пампоров – социолог, Институт „Отворено общество“ – София  
Боряна Климентова – координатор проект, Институт „Отворено общество“ – София

*Експерти:*

Доц. Юлия Захариева – преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“  
Елица Маркова, Институт „Отворено общество“ – София

*Водещи:*

Ева Борисова, Асоциация „Родители“  
Анита Байкушева, Институт „Отворено общество“ – София  
Илко Йорданов, Институт „Отворено общество“ – София  
Светла Аврамова, Институт „Отворено общество“ – София

*Организатор събитие, рецепция:*

Десислава Христова, Институт „Отворено общество“ – София  
Боряна Савова, Институт „Отворено общество“ – София  
Лора Иванова – доброволец

*Патрон на събитието:*

Светлана Ломева – заместник-министър на образованието, младежта и науката

*Институт „Отворено общество“ изказва своята благодарност на г-жа Светлана Ломева в качеството ѝ на заместник-министър на образованието, младежта и науката за нейното участие и ангажираност към събитието.*

# Съдържание

---

<b>Увод</b>	7
<b>Първа глава</b>	
<b>Пътни знаци в лабиринта, наречен Европейски съюз.     Институционални възможности и механизми за гражданско участие</b>	9
<b>Втора глава</b>	
<b>Какво искат българските граждани от ЕС?     Резултати от Българския граждански панел, 21.11.2009 г.</b>	29
<b>Трета глава</b>	
<b>Как може да се осигури участието на европейските граждани     в процеса на формиране на политики в ЕС?</b>	63
<b>Четвърта глава</b>	
<b>Заклучение</b>	71
<b>Приложение</b>	75
<b>Допълнителни източници</b>	77



# У ВОД

---

Анализите на резултатите от проведените референдуми за бъдещето на ЕС сочат, че мненията на гражданите за Европа са разделени донякъде по политическа линия, но все по-съществено е фрагментирането по възраст, благосъстояние и географски произход. Ето защо е важно директното ангажиране на гражданите в процеса на взимане на решения за Европейския съюз да бъде представително за всички сектори на обществото и да има достатъчно голям обхват. Така „демократията на участието“ допълва „представителната демокрация“. Гражданският панел е една от най-новите техники в тази област, която допринася за увеличаване на доверието в управляващите, за по-високо „качество“ на демокрацията и по-активно гражданско общество. Участниците в гражданския панел, изразяващи мнения по поставените въпроси, се избират на случаен принцип от населението, но на базата на критерии за формиране на представителна извадка. Процесът на участие на гражданите следва да бъде организиран по начин, който да гарантира, че „всички печелят“:

- Вземащите решения, защото получават възможност за качествено обяснение и анализ на гледната точка на гражданите в допълнение към изследванията на общественото мнение, които са само количествени и дават моментна снимка на мнението и избора на хората. Чрез тези техники гражданите често „отварят“ очите на експерти и политици, защото предлагат различна гледна точка към познати проблеми и това допринася за намиране на нови решения.

- Гражданите, защото методите на „демократията на участието“ са въздействащи и мотивиращи за участниците, предоставяйки им възможност да се ангажират в демократичния процес в идеални условия. Освен процес „за по-качествена демокрация“, което означава, че участието е важно и има смисъл само по себе си, гражданите често дават работещи предложения и препоръки, което им носи удовлетворение и ги кара да се чувстват значими и ангажирани.

- Неправителствените организации, защото разграничаването между участието на граждани и на структури на гражданското общество става все

по-малко видимо с разпространението на техниките за директно и активно ангажиране на хора. Тези техники засилват ролята на организираната част от гражданското общество като мост между европейските институции и гражданите във връзка със създаването на общоевропейско обществено пространство. Гражданите трябва да се чувстват сигурни, че организаторите не се стремят да наложат свои виждания, а предоставят обективно и балансирано знание, и въпреки че имат добри връзки с европейските институции, са независими от тях. Когато е възможно, обсъжданията на гражданите трябва да се провеждат успоредно с обсъжданията между неправителствените организации, защото и двете страни се нуждаят и от собствено пространство, и от съвместни усилия. Гражданските организации са тези, които трябва да следят за осигуряването на обратна връзка и да припомнят на политиците за направените препоръки и демонстрирания политически ангажимент.

Форматът на ангажиране на гражданите зависи изцяло от поставените цели. Когато процесът е по-важен от резултата, ударението пада върху ангажирането на колкото е възможно повече граждани от повече държави и създаването на обществено пространство за дебат. Когато гражданските дебати целят постигане на „по-добър процес на вземане на решения“, по-малко се набляга на процеса и повече на произвеждането на добри, работещи предложения. Тогава организирането на гражданите в малки групи или журита е най-удачно.

Възможно е гражданските обсъждания да имат за цел възстановяването на нарушен баланс в демокрацията и тогава се дава глас специално на онези групи, които са или се чувстват изключени от обществения живот или от живота на местната общност.

За да бъде полезна „демокрацията на участието“, организаторите трябва да отделят време и внимание на подбора на участниците, които следва да представляват малцинства или социално изключени групи, и на избора и обучението на модераторите, които гарантират равноправното участие на всеки. Важно е гражданите да бъдат информирани по кои въпроси решенията се вземат на европейско и по кои – на национално ниво, за да се избегнат нереалистични очаквания и разочарования – гражданите да правят препоръки, които ЕС просто да не може да изпълни. Ключов е въпросът с обратната връзка – дори гражданите и да не очакват всички техни предложения да бъдат приети, те имат право да знаят защо. Това предполага създаването на институционализирани механизми за обратна връзка от институциите.



Пътни знаци в лабиринта,  
наречен Европейски съюз.  
Институционални  
възможности и механизми  
за гражданско участие

---



## Европейските граждански панели и инструментите за насърчаване на демокрацията на участието

---

Настоящата първа глава представя накратко проекта „Европейски граждански панел – нови демократични инструменти за нови институции“. Наред с това тя предоставя основна информация за процеса на вземане на решения в ЕС, за възможностите за участие на граждани в него, както и за мотивите на ЕС да търси начини за ангажиране на гражданите във вземането на решения. Не на последно място тук са очертани накратко начините, по които гражданите биха могли да участват в този процес.

Проектът „Европейски граждански панел“ има за цел да установи как и при какви условия граждани от цяла Европа биха участвали при вземането на решения в Европейския съюз (ЕС). На четири идентични прояви, проведени в четири различни държави членки на ЕС, граждани с различно обществено положение и професии бяха питани по какъв начин биха желали да участват при вземането на решения на ниво ЕС, по какви въпроси и от каква подготовка имат нужда.

Идеите и желанията на гражданите, участващи в европейските граждански панели, бяха включени в един по-широк процес, в резултат на който се разработи набор от инструменти за насърчаване на демокрацията на участието. Вижданията и очакванията на гражданите са от ключово значение, но наред с тях в набора от инструменти са включени и предложения към вземащите решения на ниво Европейски съюз за подобряване на работата им и преди всичко за насърчаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения.

Европейските граждански панели се проведоха от Европейската служба за граждански действия (ECAS) съвместно с Институт „Отворено общество“ – София в България, както и с Центъра за публични политики

„Провидус“ – Латвия, НИОК – Унгария, и Европейската академия в Берлин. Проектът се съфинансира от програма „Европа за гражданите“ на Генерална дирекция „Образование и култура“ на Европейската комисия.

## Вземане на решения в ЕС

Във вземането на решения на ниво Европейски съюз участват различни европейски институции:

- Европейският парламент (ЕП),
- Съветът на Европейския съюз,
- Европейската комисия.

В общия случай Европейската комисия е тази, която предлага нови законопроекти, а Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент вземат съответните решения. Представителството на гражданите се осъществява посредством Европейския парламент, който се избира пряко на всеки 5 години и понастоящем е основната официална институция, чрез която гражданите могат да влияят върху дневния ред на Европа.

Важно е да се отбележи, че органите, вземащи решения в Европейския съюз, имат много ясно дефинирани правомощия, които очертават областите, попадащи в тяхната компетенция, както и въпросите, с които те не се ангажират. Така области като образованието например остават в сферата на действие на отделните страни членки, като ролята на Европейския съюз е да координира дейностите им в тази посока, докато други области попадат изцяло в обсега на Съюза, а при трети компетенциите се поделят между двете нива.

### Европейска комисия

Европейската комисия е изпълнителният орган на ЕС. Основните ѝ функции са:

- Да предлага ново законодателство на ЕС.
- Да провежда политиките и да изпълнява бюджета на ЕС.
- Да изпълнява взетите решения от ЕС.
- Да води преговори и да сключва международни споразумения от името на ЕС.

Председателят и членовете на Комисията (по един от всяка от 27-те страни членки на ЕС) се номинират от правителствата на отделните държави и се одобряват от Европейския парламент на всеки 5 години. Всеки комисар

отговаря за определена област от политиката на ЕС, разполага със собствен кабинет в Брюксел и работи с екип от постоянни служители.

Комисията носи политическа отговорност пред Европейския парламент, който има право да освободи нейния председател и членовете ѝ, като внесе вот на недоверие.

### Съвет на Европейския съюз

Съветът на Европейския съюз е основният орган за вземане на решения в ЕС. В него участват по един министър от националните правителства на държавите членки на ЕС. В зависимост от обсъжданите въпроси в заседанията на Съвета участват различни ресорни министри (така например министрите на околната среда от всяка държава участват в Съвета по околна среда, а министрите на земеделието – в Съвета по земеделие).

Министър-председателите и/или президентите на 27-те държави членки и председателят на Европейската комисия се срещат до четири пъти годишно в рамките на т.нар. Европейски съвет. На тези срещи на най-високо ниво се определят насоките на цялостната политика на ЕС.

Съветът в различните си състави има шест основни правомощия:

- В преобладаващия брой случаи да взема решения съвместно с Европейския парламент (по някои по-чувствителни въпроси действа самостоятелно).
- Да координира най-общо икономическата политика на държавите членки.
- Да сключва международни споразумения между ЕС и други държави или международни организации.
- Да одобрява бюджета на ЕС съвместно с Европейския парламент.
- Да определя и провежда Общата външна политика и политиката за сигурност на ЕС.
- Да координира сътрудничеството между националните съдилища и полицейските органи на държавите членки по наказателноправни въпроси.

В много от областите Съветът взема решения с квалифицирано мнозинство, като всяка държава има определен брой гласове пропорционално на числеността на населението ѝ. Но в някои чувствителни области, като например внасянето на изменения и допълнения в договорите на ЕС, решенията се приемат с консенсус, като всяка държава членка има право на вето.

На всеки 6 месеца председателството на Съвета се поема на ротационен принцип от различна държава членка. След влизането в сила на Лисабонския договор (от декември 2009 г.) тази практика ще бъде преустановена, тъй като се предвижда създаването на две нови длъжности – председател

на Европейския съвет с мандат не повече от 5 години и върховен представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (заместник-председател на Комисията) – в помощ на дейността на ЕС в областта на външните отношения.

## Европейски парламент

Европейският парламент представлява гражданите на държавите членки. Неговите членове се избират пряко на всеки 5 години. Всеки европейски гражданин има право да участва в изборите за Европейски парламент и да се кандидатира за депутат в ЕП в държавата членка на ЕС, където пребивава. Членовете на парламента не се делят на национален принцип, а са организирани по политическа принадлежност в една от седемте парламентарни групи в Европа. В момента най-многочислена е групата на десноцентристката Европейска народна партия, следвана от лсвоцентристката Партия на европейските социалисти. Членовете на Европейския парламент отразяват всички гледни точки за състоянието и развитието на Съюза.

Парламентът има четири основни правомощия:

- Да приема законодателните актове на ЕС, в много области съвместно със Съвета на Европейския съюз.
- Да упражнява демократичен контрол.
- Да приема или отхвърля бюджета, предложен от Съвета на Европейския съюз.
- Да одобрява приемането на нови държави в ЕС след предложение от Съвета.

Парламентът е единственият орган на ЕС, който е изцяло отворен към гражданите: заседанията и обсъжданията са публични, решенията и мненията се публикуват.

## Консултативни органи и процедури за консултации със заинтересованите страни

Освен Европейската комисията, Съвета на Европейския съюз и Европейският парламент във вземането на решения на ниво Европейски съюз участват и други два консултативни органа, до които европейските институции задължително се допитват при вземането на решения, засягащи представяваните от тях въпроси и интереси.

- Комитетът на регионите (CoR) включва представители на европейските регионални и местни власти. Консултация с него е необходима при вземането на решения по въпроси, които засягат или попадат в правомощията на местните правителства. Такива въпроси и политики могат да бъдат свързани с регионалното развитие, околната среда, образованието и транспорта.

- Европейският икономически и социален комитет (EESC) представлява интересите на работодателите, профсъюзите, фермерите, потребителите, както и на други групи, които съставляват т.нар. организирано гражданско общество. Европейският икономически и социален комитет играе съществена роля при вземането на решения, тъй като консултация с него е необходима по всички въпроси, свързани с икономическата и социалната политика, което означава, че периметърът от теми и политики, с които Комитетът се занимава, е изключително голям. По собствена инициатива или по искане на друга европейска институция Комитетът може да даде становище и по други въпроси. Замисълът му е да функционира като мост между ЕС и неговите граждани и да насърчава активното и равнопоставено гражданско участие, а оттам и демократичното общество в Европа.

Към **консултация със заинтересованите страни** все по-често прибегва и Европейската комисия, когато ѝ предстои да предложи нов законопроект. Подобни консултации със заинтересованите страни допълват консултациите, провеждани с гореспоменатите органи, и дават възможност на други заинтересовани страни да дадат становище по предлаганото законодателство. Въпреки че целевите групи, с които се провеждат консултациите, са различни в зависимост от обстоятелствата, би следвало всички заинтересовани страни в едно общество да имат възможността да изразят своето мнение. Това с особена сила се отнася за гражданските организации. Консултативният процес в ЕС се ръководи от няколко ключови принципа, които са оповестени в съобщение на Комисията от декември 2002 г. и са в сила от януари 2003 г.:

- Участие: „Качеството на европейската политика зависи от широкото участие на гражданите в целия процес на разработването на политики – от замисъла до изпълнението.“

- Откритост и отговорност: „Европейските институции трябва да работят по-открито, за да повишат доверието в сложната система от институции“; „Всяка европейска институция трябва да обясни какво точно прави в ЕС и да носи отговорност за действията си.“

- Ефективност: „Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни и да предоставят това, което е нужно.“

- Последователност: „Политиките и действията трябва да бъдат последователни.“

### Кой решава?

Въпреки че новото законодателство се предлага от Европейската комисия, Съветът на Европейския съюз (състоящ се от министри, които носят отговорност пред парламента и гласоподавателите в своята страна) и

Европейският парламент (чиито членове носят пряка отговорност пред гласоподавателите) са тези, които решават дали законопроектите да бъдат приети, или не. В области, в които тези две институции имат съвместни правомощия за вземане на решение, предлаганите законопроекти преминават през процес на преговори, чиято цел е да се постигне съгласие по окончателния вариант на законодателния акт. Този процес може да бъде доста дълъг и да продължи няколко месеца, дори години.

В коя част от този процес на вземане на решения биха могли да участват гражданите и по какъв начин резултатите от гражданското участие биха могли да повлияят на процеса, все още предстои да се установи. Европейските граждани имат право да отправят петиции до Европейския парламент. С Лисабонския договор се предоставя правото на 1 милион граждани от няколко държави с подписите си да приканят Комисията да упражни законодателната си инициатива, като тя не би могла да пренебрегне подобно искане. Имайки предвид изключителното право на Комисията да инициира политики, тази стъпка бележи важен напредък, който ще даде на европейските граждани възможност да участват активно при определянето на европейския дневен ред.

## Процедура за внасяне на жалби и достъп до информация и правосъдие

Освен във вземането на решения Европейският съюз се стреми да привлече гражданите и в други свои процедури и институции. Въпреки че не гарантират реално участие на гражданите във вземането на решения, тези механизми представляват канали, по които европейските граждани биха могли да изразят своето мнение.

а) **Европейският омбудсман** извършва проверки по жалби срещу институции и органи на ЕС. Гражданите могат директно да внесат жалба до омбудсмана за нарушения в работата на институциите и органите на ЕС.

б) Гражданите на държавите членки, постоянно пребиваващите в ЕС и европейските юридически лица (фирми, дружества и др.) имат право **да се допитат до Европейския парламент** по въпроси от компетенцията на ЕС, които пряко ги вълнуват. Това може да стане чрез внасянето на индивидуална молба, жалба или наблюдение относно прилагането на европейското законодателство, както и чрез отправянето на призив към Европейския парламент да изрази становище по конкретен въпрос. Посредством този механизъм Европейският парламент може да бъде сезиран за нарушения на правата на европейските граждани от страна на държави членки, местни власти или други институции.



в) Европейските граждани имат право на **достъп до документи, публикации и информация** за европейските институции. Осигурен е достъп до база данни с документи, издадени от европейските институции след 2001 г. Допълнително може да се изискват документите, които не са включени в базата данни.

Тук следва да споменем също и **Съда на европейските общности**, който следи за спазването на актовете на ЕС при тълкуването и прилагането на правото на ЕС. Той проверява законосъобразността на актовете на институциите на ЕС, гарантира спазването на задълженията от страна на държавите членки и тълкува общностното право по искане на националните съдилища.

Тези институции и механизми за взаимодействие между ЕС и гражданите предвиждат повече или по-малко формализирани процедури, които обслужват различни цели. Не всички от тях обаче имат отношение към взаимодействието на ЕС с гражданите и често пъти са насочени по-скоро към привличането на конкретни групи и интереси, отколкото към създаването на условия за диалог с гражданите. (Обикновено гражданите са в центъра на комуникацията и вниманието на ЕС, когато предстоят избори за Европейски парламент.

## Каква е ползата от гражданското участие?

От казаното дотук става ясно, че макар гражданите да са представени в ЕС, техните желания и интереси невинаги стигат до вниманието на европейските институции, а за да се случи това, има няколко начина гражданите да бъдат включени във вземането на решения в ЕС. По тази, а и по редица други причини Европейската комисия инициира проекта „Набор от инструменти за насърчаване на демокрацията на участието“. Последните развития и опитът на ЕС дадоха силен тласък на тази инициатива.

През 2005 г. европейските институции започнаха дебат за бъдещето на Европа и изработиха т.нар. План Д – демокрация, диалог, дебат. Това не стана в резултат на планирана стратегия, а по-скоро като реакция на отказа на френските и холандските избиратели да подкрепят Конституционния договор на ЕС. В рамките на „План Д“ бяха инициирани редица проекти, насочени по-конкретно към насърчаване на демокрацията на участието. Целта бе да се намали дистанцията между ЕС и гражданите, т.е. институциите на ЕС и процесите на вземане на решения да станат по-известни и разбираеми. Тези проекти не просто повишиха осведомеността на гражданите относно ЕС, но им предоставиха възможност да изразят своето мнение и да

кажат на ЕС какво те очакват от него. Въпреки че проектите бяха пилотни и се осъществяваха еднократно, те доказаха на практика ползата от включването на гражданите в процеса на вземане на решения в Европа както за самите граждани, така и за вземащите решения. Проектите спомогнаха за разработването на инструменти за реално гражданско участие и показаха, че напълно различни хора от цяла Европа са способни да се изправят пред предизвикателството и да проведат ползотворни дискусии, които да доведат до ценни резултати.

Проектите доказаха, че активното участие на гражданите в правенето на политики може да бъде добра инвестиция за по-ефективно управление, тъй като допринася за нарастване на доверието на гражданите в управлението, подобрява качеството на демократичните процеси и повишава гражданския потенциал. Нещо повече, ангажирането на такъв широк кръг от хора във вземането на едно решение често пъти води до приемането на по-качествени решения, тъй като всеки от участниците допринася със своя опит и знания. Не на последно място, прякото участие на гражданите дава много по-задълбочени и по-качествени резултати от традиционните методи за изследване на обществените нагласи.

Процесът носи полза и за двете страни. Гражданите получават възможността да се запознаят по-пряко с работата на ЕС и да изразят своето мнение. Европейските институции и националните власти имат нов източник на сведения, емпирични данни и идеи, свързани с провежданата от тях политика, което им позволява да намалят дистанцията между себе си и гражданите, които управляват. Гореписаните механизми имат за цел да гарантират спазването на гражданските права, но не водят автоматично до установяването на диалог с гражданите. Именно това обосновава необходимостта от настоящия проект, който ще даде на гражданите възможност да участват във вземането на решения пряко, а не чрез посредничеството на определени органи.

Как обаче би следвало да изглежда едно такова пряко участие и как би могло да се постигне?

## Начини за гражданско участие

Съществуват редица инструменти за участие на гражданите в процеса на вземане на решения, всеки един от които осигурява постигането на отделни цели и резултати посредством различни подходи. Изборът на подходящ метод на взаимодействие с гражданите е от ключово значение за успешното гражданско участие.

За да дадем по-ясна представа за различните начини на участие на гражданите във вземането на решения, по-долу са изброени основните форми с цел да се даде отговор на въпроса: как трябва да изглежда гражданското участие. Макар и неизчерпателна, представената информация би следвало да подпомогне най-общо ориентирането в този процес.

## Граждански консултации

Гражданските консултации представляват добре структурирани прояви, на които участниците обсъждат различни въпроси на пленарни заседания или в по-малки работни групи.

### Описание на метода

В работни групи или на пленарни заседания гражданите обсъждат даден въпрос и се стремят да формулират възможни решения. Дискусиите се подпомагат от професионални водещи, които съдействат за постигането на консенсус в групата. Ползват се също така съвременни технологии, например система за електронно гласуване. Тъй като обсъжданията се водят от професионалисти и се провеждат в малки групи, обикновено от по 8–12 души, всеки гражданин има възможност да вземе участие и да изрази своето мнение. Предложенията, формулирани в отделните работни групи, се обобщават от редакционен екип и се внасят за гласуване на пленарни заседания, след което се пристъпва към следващия етап на обсъждане. Гражданските консултации могат да бъдат обогатени с творчески елемент или със съвместни дейности, които да ги направят по-привлекателни и продуктивни. Експерти и други заинтересовани страни също могат да бъдат включени в дискусиата.

### Добри примери

- Консултации с европейските граждани – 2009 и 2007 г.  
<http://www.youtube.com/watch?v=IJOsjXS0ZZ8>

## Гражданско жури

(граждански панел, панел за граждански контрол, звено за планиране, граждански форум)

Гражданското жури, което включва представителна извадка граждани, дава възможност да бъдат формулирани обосновани препоръки относно конкретна дейност или проблем, на който трябва да бъде намерено решение.

**Описание  
на метода**

Гражданското жури следва модела на съдебното, в което обикновени граждани без специална подготовка обсъждат представените пред тях доказателства и стигат до единно решение или препоръка. Обсъжданията се провеждат по предварително определен кръг от въпроси и се подпомагат от професионален водещ, който обаче не се намесва в дискусиата. Гражданите имат достъп до експерти, които предлагат различни гледни точки. Журито изслушва представените от експертите доказателства и има право да поиска от тях допълнителни разяснения. Въз основа на получената информация журито разработва препоръки за конкретни мерки. Често пъти изборът на експерти и кръгът от въпроси, които ще бъдат поставени на обсъждане, се определят от консултативен съвет.

Подходът е близък до метода Planungszelle (звено за планиране) с тази разлика, че при него гражданите разработват алтернативни политики и дават препоръки за действията, които биха довели до тяхното приемане, докато при гражданското жури участниците избират между три или четири предварително разработени политики.

**Добри  
примери**

- Граждански препоръки относно политика за потребителите, Бавария (Германия)



Снимки: <http://www.partizipation.at/?id=228>

<http://www.partizipative-methoden.de/index.php?page=beschreibung-planungszelle>

**Консенсусна конференция**

(конференция за постигане на консенсус,  
гражданска конференция, публичен форум)

Консенсусните конференции са въведени за първи път в Дания като средство за оценка на въздействието на различни технологии. Стоотици такива конференции са проведени в Европа и САЩ, като методът е най-разпространен в Дания.

**Описание  
на метода**

Консенсусните конференции представляват разновидност на гражданското жури. Хора, избрани на случаен принцип – обикновено между 10 и 30 души, – разработват набор от въпроси по даден, често пъти противоречив проблем, които след това поставят пред експерти. Въз основа на получената информация участниците в конференцията приемат съвместен доклад, който включва конкретни препоръки и се представя пред широката общественост. Гражданите са ползват с пълна свобода при формулирането на проблема и избора на експерти. Те водят дискусиите самостоятелно и са в центъра на целия процес. Разработват набора от въпроси, избират експерти и излизат с конкретни заключения. Въпреки че наименованието на метода предполага консенсус, окончателният доклад не е задължително да отразява единодушното мнение на участниците – допуска се гражданите да изразят различни и дори противоположни позиции. Целият процес обикновено отнема три месеца, за подготовката на конференцията са нужни две съботи и недели, а самата конференция, на която гражданите се допитват до експерти и изготвят доклада, обикновено продължава четири дни.

**Добри  
примери**

- Спорни научни и технологични въпроси като биомониторинга

<http://www.youtube.com/watch?v=uLFEUKMk-2k>

- „Трафикът в Копенхаген“ (Дания) или „Възрастните хора и съвременните информационни и комуникационни технологии“ (Норвегия).

**Гласуване в съвещателни групи**

Гласуването в съвещателни групи е метод, който измерва промените в нагласите на дадена група хора с цел да изведе заключения за обществените нагласи.

**Описание  
на метода**

На представителна извадка граждани се задава набор от въпроси, които впоследствие се обсъждат в едnodневна или двудневна дискусия. На този форум участниците получават информационни материали и обсъждат поставените въпроси в малки групи, подпомагани от професионални водещи. След това разговарят с ек-

**Описание  
на метода**

перти и политически лидери по темите, които са обсъдили в групите. В края на събитието участниците отново отговарят на въпросите, които са им били зададени в началото, за да се установи до каква степен мнението им се е променило. Въз основа на резултатите се правят заключения за евентуалните промени в обществените нагласи, които биха могли да бъдат постигнати, ако хората имаха възможност да се информират по-добре и да се ангажират по-пряко с проблемите.

**Добри  
примери**

- Европа утре

<http://www.youtube.com/watch?v=0oMCFnBWnu0>

**Фокус-групи**

Този метод е заимстван от маркетинговите проучвания и предвижда сформирването на малка група от хора за установяване на техните предпочитания. Фокус-групите дават представа за различните гледни точки, интереси и възгледи на участниците, като благодарение на неформалната обстановка по време на обсъжданията хората обикновено отговарят много искрено и открито.

**Описание  
на метода**

Фокус-групите обикновено се провеждат с малка извадка от хора, от които се изисква да дадат своето мнение по определен продукт или проблем. Мнението, предпочитанията и изборът на участниците се установяват чрез индивидуални интервюта и групови дискусии. Неформалният характер на обсъжданията допринася за откритостта и искреността на изразените мнения.

**Добри  
примери**

- Фокус-групите имат широко приложение в различни области, включително и в разработването на политики (напр. от американското правителство), в развитието на определен продукт, както и за набиране на информация в областта на социалните науки и градското планиране.



Снимка: <http://www.sresearch.com/research/focusgroup.html>

## Конференции за планиране на бъдещето

Конференциите за планиране на бъдещето представляват подпомаган от професионалист процес, който обхваща голяма група от хора и преминава през няколко етапа.

### Описание на метода

Участниците – в идеалния случай 64 души – се разделят на 8 групи от по 8 човека и чрез дискусия постигат съгласие относно дадено желано бъдещо положение. Разнообразните интереси, ценности и опит, които участниците споделят при така създадената организация, дават възможност да се разработи обща визия за бъдещето. Дискусионните групи се подпомагат от водещи, които оказват съответната помощ, без да влияят върху същината на дискусията. Обсъжданията протичат на 5 етапа: размисли за миналото, анализ на настоящето, развитие и визуализация на бъдещето, очертаване на сферите, в които мненията са сходни или се припокриват, планиране на конкретни стъпки и мерки.

### Добри примери

- Планиране на бъдещето във връзка с демобилизацията на деца войници в Южен Судан (UNICEF/OLS)
- Съвместно планиране, 3М-модел



Снимки: <http://www.futuresearch.net/method/methodology/index.cfm>

## Технология на отвореното пространство

Технологията на отвореното пространство е развита през 80-те години на ХХ в. и представлява напълно свободен формат за провеждане на дискусия в големи групи. Нито темите, нито дневният ред са предварително обявени – те се определят от самите участници в хода на работния процес.

### Описание на метода

В началото на дискусията към всеки участник се отправя покана да сформира и ръководи работна група по тема, която представлява интерес за него. Работата в групата изцяло зависи от участниците в нея, от кои-

**Описание  
на метода**

то се изисква единствено да се придържат към четири принципа:

- Всеки е добре дошъл да се присъедини.
- Каквото и да се случи, не би могло да стане по друг начин.
- Когато и да започне работата, винаги е навреме.
- Когато приключи, няма връщане назад.

Резултатите от работните групи се документират, размножават и в края на дискусиата се разпространяват сред всички участници. Заключителната сесия дава възможност да се определят приоритети и да се набележат конкретни действия. Този метод предполага голяма активност от страна на участниците, тъй като съдържанието и крайният резултат зависят изцяло от тях.

**Добри  
примери**

- Конференция по метода на отвореното пространство, организирана от Мрежата за подпомагане на прехода в град Щрауд

<http://www.youtube.com/watch?v=UxLfjFeCvg>

- Сториборд на събитие по метода на отвореното пространство

[http://www.openingspace.net/gallery/agora.cgi?cart\\_id=4769468.26839\\*-b70D2&xm=on&product=Anatomy\\_of\\_an\\_Open\\_Space\\_Event](http://www.openingspace.net/gallery/agora.cgi?cart_id=4769468.26839*-b70D2&xm=on&product=Anatomy_of_an_Open_Space_Event)

**Нагледно планиране**

(общностно планиране, изложби на граждани)

Нагледното планиране е метод, който често се използва при градското планиране. Става дума за полуструктуриран, ориентиран към общността процес, който мобилизира гражданите и ги насърчава да се включат активно в развитието и подобряването на градската среда. Участниците в нагледното планиране идентифицират проблеми и недостатъци в населеното място или в общността, в която живеят, разработват идеи и набелязват възможни подобрения, които биха могли да се направят с неизползвани до момента ресурси.



**Описание  
на метода**

Първо група представители на общността се събира и построява триизмерен модел на съответния град/район/квартал, който бива изложен на различни места, така че да се види от всички. След това се набелязват свободните ресурси и хора с различни умения от общността и се организира дискусия, на която се предлагат възможни промени с оглед на наличните ресурси. До края на дискусията обикновено постъпват около 300 предложения за възможни промени. Впоследствие участниците определят приоритети и разработват планове за действие, разделени в няколко работни групи.

**Добри  
примери**

- Фондация „Градски инициативи“, Лондон (Великобритания)
- High Hazels, Шефийлд (Великобритания)



Снимки: <https://consultations.southglos.gov.uk/inovem/consult/ti/Cadburyheathp4r/consultationHome>  
<http://www.planningofficers.org.uk/file/a3426ba8638801d00d2d99fa29d8bc39/dm-spatial-planning.html>

**Кръгли маси**

Кръглите маси имат някои общи характеристики с методите за определяне на правила чрез преговори, но дават повече свобода при избора на формат. Кръглите маси между експерти например дават възможност да бъдат изразени различни мнения по даден въпрос в по-свободна дискусия. Въпреки че участието на гражданското общество не е задължително, често в подобни дискусии участват различни граждански организации. За разлика от методите за определяне на правила чрез преговори, кръглите маси нямат за цел постигането на официално споразумение с правна сила, въпреки че на практика договореностите, постигнати на кръгла маса, по-късно придобиват правен формат и се превръщат в законоустановени правила.

**Описание  
на метода**

Поради отворения си формат методът на кръглата маса предполага различен брой участници, различна продължителност, различни етапи и резултати. По същество кръглата маса е вид дискусия с предварително избрани участници, на която даден въпрос се обсъжда със съдействието на водещ. Понякога на обсъжданията присъства и публика.

**Добри  
примери**

Поради гъвкавия си формат кръглите маси се провеждат навсякъде, включително и в Комисията по финанси на Американския сенат, който организира кръгла маса за обсъждане на финансовите аспекти на новата здравна реформа в САЩ.



Снимки: <http://great-enterprises.com/approach.html>

**Семинари за разработване на възможни сценарии**

Семинарите за разработване на възможни сценарии позволяват да се предвидят евентуалните бъдещи развития на даден проблем. Техниката за разработване на сценарии се прилага както в икономиката, така и в технологичния и социалния сектор.

Подобни семинари са ефективно средство за идентифициране на възможни бъдещи развития и планиране на действия въз основа на направените предвиждания. Въпреки че невинаги е необходимо, обикновено е от полза участниците в семинара да имат интерес към конкретната тема или да притежават предишен опит и специализирани познания, за да могат да участват пълноценно.

**Описание  
на метода**

Най-напред се прави анализ на настоящото състояние, след което се събира ключова информация и се набелязват факторите, които могат да окажат влияние за в бъдеще – какво би се случило, ако се промени това или онова, какво влияние оказва единият проблем върху другия, как би могъл даден фактор или институция да наруши естествения ход на събитията и т.н. Отчитайки влиянието на тези фактори заедно и поотделно, участниците правят предвиждания за бъдещето в зависимост от ефекта, който даден фактор или тенденция биха могли да окажат върху развитието на процеса.

**Добри  
примери**

- Градска екология (Дания)
- Бъдещето на производството на храни и животновъдството в Андгра Прадеш (Индия)

Както стана ясно, Европейският съюз разполага с механизми, чрез които се стреми да ангажира гражданите в процеса на вземане на решения, но те не дават желаните резултати, еднопосочни са и са концентрирани върху гарантиране на гражданските права. Тези механизми не създават условия за реален диалог с гражданите, чрез който те биха могли да изразят своите виждания и да допринесат за развитието на европейското бъдеще.

Настоящият проект има за цел да компенсира недостатъците на установените официални механизми и да идентифицира начините, по които европейските граждани биха желали да се включат във вземането на решения. За постигането на тази цел се проучва мнението на гражданите, за да се установи как те биха искали европейските институции да се допитват до тях. Наред с това проектът си поставя за задача да разбере каква обратна връзка очакват да получат гражданите, за да се уверят, че мнението им действително се зачита, и с какви механизми би могло да се постигне всичко това.



Какво искат българските  
граждани от ЕС?  
Резултати от Българския  
граждански панел,  
21.11.2009 г.

---



## Методология на гражданските панели

Настоящата втора глава представя резултатите от проведения на 21.11.2009 г. Български граждански панел и от допитването до български НПО по въпроса за методите на гражданското участие в процеса на вземане на решения в ЕС.

Гражданският панел съчета различни механизми на работа – презентации на експерти пред участниците, работа по групи на отделни маси, ротация на масите, работа в открито пространство, гласуване по скала.

Участниците бяха разделени на малки групи (по 10 човека) и разпределени около 5 маси с различни цветове – червен, жълт, син, зелен и оранжев. Всяка маса имаше по един водещ.

Провеждането на панела започна с кратки презентации на експерти относно процеса на вземане на решения в ЕС и методите на гражданско участие.

Участниците на всяка маса дискутираха по предварително определени въпроси, еднакви за всички партньори:

- Днес ни предстои да поставим началото на плодотворен и значим диалог за бъдещето на Европа. Как се чувствате като участници в него?
- Какво не бива да се случва, докато участвате в процеса на вземане на решения на ЕС?

Последваха обсъждания на следните твърдения по специално изработена скала:

- Разискванията трябва да доведат до ясни препоръки за вземащите решения.
- Дискусията трябва да бъде много подробна и задълбочена.
- Вземащите решения трябва да дават обратна информация за това, как прилагат препоръките на гражданите в своята работа.
- Процесът на разискване трябва да бъде забавен.
- Всички участници трябва да имат възможност да участват независимо от нивото на тяхното знание.

Според мен дискутираният въпрос е:



Такава скала бе поставена на всяка маса, а в уголемен вариант – на пода на залата, където представители на всяка маса имаха възможност да „гласуват“.

Представянето на резултатите от обсъжданията и коментарите на експертите бяха последвани от позициониране на представителите на всяка маса на уголемена скала на пода на залата.

Във втората част на панела започна работата по групи по предварително разпределени теми:

- **Червена маса** – На какъв етап от процеса на вземане на решения в ЕС да се включват гражданите? Дискусията на масата се подпомагаше от експерт.
- **Жълта маса** – По кои политики/сфери на дейност ЕС трябва да включи гражданите? Дискусията на масата се подпомагаше от експерт.
- **Зелена маса** – Какво би мотивирало гражданите да участват в процеса на вземане на решения на ЕС?
- **Синя маса** – Каква подготовка е необходима, за да участват гражданите в събитие като днешното?
- **Оранжева маса** – Какво да прави ЕС с препоръките на гражданите?

След дискусиите, проведени под ръководството на водещите, участниците започнаха да сменят масите си така, че на всяка маса да останат по двама участници от предходната дискусия. Това предостави възможност на гражданите да разискват и по други теми, които представляваха интерес за тях.

Обсъждането на въпросите в различен формат бе последвано от работа във формата „открито пространство“, което позволи да бъдат обменени възможно най-много гледни точки между участниците.

В края на панела участниците се върнаха на първоначалните си места. Въз основа на проведените дискусии с другите участници бяха внесени допълнения по отношение на първоначално постигнатия консенсус на отделните маси. Бе проведено гласуване по вече модифицирана скала с „ДА“ в



горния и с „НЕ“ в долния край на пода на залата. Целта на гласуването бе участниците от всяка маса да покажат доколко е постигнат общ консенсус по резултатите и препоръките към ЕС в рамките на обсъжданите теми. Скалата послужи и за обратна връзка по отношение на организацията на събитието.

## Демографска информация за участниците в панела

В Българския граждански панел взеха участие 49<sup>1</sup> граждани. От тях 44 бяха избрани на случаен принцип по квотна извадка<sup>2</sup> и 5 – въз основа на техния предишен опит с методи на гражданско участие.

Сред участниците имаше 22 мъже и 27 жени. Възрастовата група на 18–30-годишните бе представена от 12 участници, 15 бяха на възраст между 31 и 45 години, 12 – между 46 и 60 години, и 10 – над 60 години. От общия брой участници:

- 5 са учащи,
- 32 – работещи (между които студенти и пенсионери),
- 5 – безработни, и
- 10 – пенсионери.

Образованието на гражданите, взели участие в панела, е, както следва:

- с висше и полувисше образование – 16 души;
- със средно образование – 23, включително студентите, които все още не са завършили образованието си;
- с основно или по-ниско образование – 10.

Само един от участниците живее извън град София.

## Дискусии с гражданите по общи въпроси

Основните чувства, споделени от гражданите в отговор на поставения им въпрос: **„Днес ни предстои да поставим началото на плодотворен и**

<sup>1</sup> Методологията на проекта предвижда в панела да вземат участие 50 граждани. В последния момент една от избраните на случаен признак участнички не успя да се включи поради здравословни проблеми.

<sup>2</sup> Вж. Приложение.

значим диалог за бъдещето на Европа. Как се чувствате като участници в него?<sup>3</sup>, са следните<sup>3</sup>:

### Нагласи към диалога и участието

- **Конструктивен**
- **Полезен** – „Чувствам се добре! Приятно ми е, че ще се иска мнението ми.“  
„Чувствам се важен и значим: има представител на правителството, събра-ни сме в приятна обстановка, иска се мнението ни.“
- **Активен** – „Важно е участието – олимпийският принцип.“
- **Активен европейец**
- **Спокоен да изразя мнението си**
- **Изолиран** – „Дали ще вземат препоръките ни предвид? Имам нужда от обратна връзка от организаторите какво ще стане с моите препоръки.“
- **Неинформиран** – „Неинформиран съм – как препоръките ми могат да стигнат до този, който трябва? Какви са моите права за участие в процеса на вземане на решение на ЕС?“
- **Изненадан** – „За първи път ми е. Досега демокрацията я свързвах с изборите. Тук се вижда, че може да е още нещо.“
- **Некомфортно** – „Тъп въпрос! Не се чувствам комфортно – поставя ме в рамка този въпрос. Но съм съгласна, че можем да допринесем с мненията си.“
- **Неуверен от това, че не знам достатъчно**

### Любопитство към процеса

- **Интересно ми е**
- **Различно**
- **Приятно ми е, че се уча на нещо** – „Определено съм заинтересован. Младите се интересуват да опознаем Европа.“
- **Любопитен и ентузиазизиран** – „Любопитна и ентузиазизирана съм.“  
„За мен е интересно да чуя всички неща, които вълнуват днешните участници.“  
„Чувствам се ентузиазизирана като част от групата около мен, която е заинтересована от проблема.“  
„Любопитно ми е да чуя мненията на по-възрастни и различни хора.“

<sup>3</sup> При отвореното кодиране първоначалните отговори на гражданите на двата въпроса са групирани в клъстери. Аксиалното кодиране обособява няколко категории, в които са изразени чувствата и емоциите на гражданите, представени графично на фиг. 1 и 2.

### Емоционално състояние

● **Притеснен, но полезен** – „Преди да дойда, много се притеснявах, въпреки че съм стара и много преживяла. Сега тук се чувствам освободена.“

● **Добре** – „Чувствам се добре. Особено съм впечатлена, като виждам, че младите се интересуват.“

● **Обнадежден** – „Чувствам се добре, очаквам развитие и ефект на практика.“

„Бих желала да съм частица от тези 1 000 000 европейски граждани, които могат да прокарат решение на нивото на ЕС. Това е малка крачка за мен, но голяма крачка за България. Бих искала моята страна да заеме подходящото ѝ място в ЕС.“

„Имам надеждата да бъда чута.“

„Пътувам много и хората в чужбина не ме впечатляват, но се получават нещата, и обратно – тук са толкова качествени хората, а не става... Този граждански панел ме обнадеждава.“

### ● С настроение

### Нагласа към резултата

● **Значим (ценен, важен, полезен)**

● **Отговорен**

● **Предизвикан**

● **Удовлетворен**

● **Оптимист** – „С оптимистично съмнение“

● **Несигурен** – „Не съм сигурен, че мнението ни ще се вземе предвид. Не знам кой би го взел предвид. Българите поначало сме свити. Нямаме самочувствие. Аз бих искала тук да съм по-решителна.“

● **Скептичен** – „Пускат ни фъндък, че нещо зависи от нас, но нищо не зависи.“

„По принцип съм евроскептик – много малко зависи от нас.“

### Нагласа към атмосфера

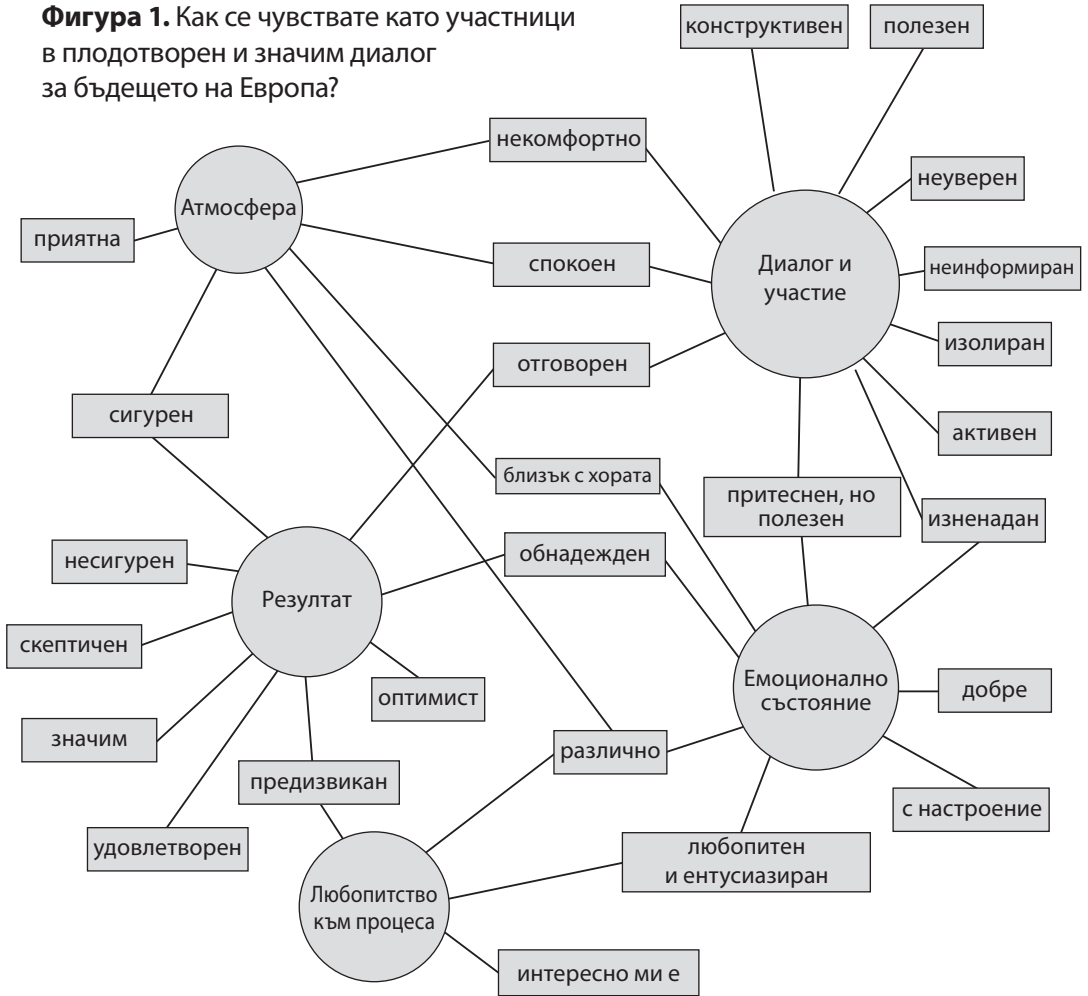
● **Сигурен**

● **Спокоен** – „Чувствам се успокоена от начина, по който се провежда.“

● **В приятна атмосфера**

● **Близък с хората** – „Любов към отношенията между хората“

**Фигура 1.** Как се чувствате като участници в плодотворен и значим диалог за бъдещето на Европа?



Интересно е, че гражданите на някои от масите, на които се провеждат дискусиите, са изцяло положително настроени към своето участие, докато при други преобладават смесени емоции. Водещият на една от масите споделя, че в началото на дискусиата около една трета от изказаните мнения и чувства са били в отрицателната/песимистичната скала: скептичност, несигурност, чувство за неинформираност и изолираност. Въпреки това в процеса на работа преобладаващата част от чувствата на участниците се променят към позитивни. В сферата на положителните чувства са любопитството, ентузиазмът, надеждата, оптимизмът, чувство за значимост, че правиш нещо важно за страната си и ЕС.

На повечето маси песимистичните очаквания се споделят почти изцяло от мъже, докато тези, които се чувстват добре, обнадеждени, ентузиазирани и изпълнени с оптимизъм, са в по-голямата си част жени.

В изказванията на гражданите се споделя общото усещане<sup>4</sup>, че Европа е СИМВОЛ и ЦЕЛ на промяната, която трябва да се случи в България – промяна в мисленето, промяна в реда, в начина, по-който можем да управляваме по-добре страната. Именно на това усещане е подчинено и осмислянето на участието в гражданския панел като начало на плодотворен и значим диалог за бъдещето на Европа.

Българските граждани споделят, че това участие е ново за тях. То е начало на процеса на гражданско участие във вземане на решения в ЕС. Ето защо, от една страна, е обект на скептицизъм („европейци сме, ама не-dotам“, „има го и в България, ама ненавсякъде“) по повод на това, дали ще успеем да направим нещата по европейски („като на картичка“), или ще ги „побългарим“. От друга страна, то е свързано с надеждата за вписване на гражданския глас на България в процеса на правене на европейска политика (често се срещат модалности като „дано“, „ще ми се да вярвам“, „радостно е, че мога“). Дори в надеждата обаче е налице сериозна доза скептицизъм: твърдението „горд и отговорен съм, че мога да участвам“ е съпътствано с несигурността „дали ще бъде чут“.

Въпреки това може да се каже, че за повечето участници преобладаващо е усещането, че „някой иска да ни чуе“, че „мога да изразя мнението си“, „да споделя препоръките си“.

На втория въпрос: **„Какво не бива да се случва, докато участвате в процеса на вземане на решения в ЕС?“**, отговорите са групирани по следния начин:

#### Нагласа към атмосферата

- Земетресение
- Природно бедствие

#### Нагласа към останалите участници

- Конфронтация
- Премълчаване
- Липса на ефективност – *„Без ефект“, „Да не се стигне до консенсус“, „Празни приказки без предложения за решения“, „Непоследователност“*
- Равнодушие
- Безразличие
- Съмнение

<sup>4</sup> Независимо от това, дали гражданите са пътували извън страната, или никога не са излизали в чужбина.

● **Заблуда** – „Участниците да са неискрени. Да не изказват собствено мнение.“

„Мненията да не са обективни.“

### Нагласа към вземащите решения на европейско ниво

- **Безхаберие**
- **Липса на воля**
- **Липса на обратна връзка**
- **Липса на мониторинг**
- **Пренебрегване на националната идентичност**
- **Корист** – „Без шуробаджанщина!“
- **Демократичен дефицит**
- **Корупция и меркантилни интереси**
- **Да останем нечути** – „Да не забравят защо са избрани – да се вслушват в нашето мнение.“
- **Фалш (демагогия)** – „Да няма каквато и да е манипулация, дори и фина.“

### Нагласа към резултата

- **Без продължение**

### Нагласа към диалога и участието

- **Незачитане на свободната воля** – „Да се налага, да се натрапва нечие мнение над останалите, вместо да се убеждава.“
- **Говорене на недостъпен език (професионален жаргон)**
- **Наличие на теми табу**
- **Нетолерантност**

На една от масите се провежда кратка дискусия по повод на това, дали, когато се поставят цели относно процеса, те трябва да са реалистични и да не са прекалено дръзки. Повечето от участниците заявяват, че ако не се мечтае и няма стремеж към невъзможното, няма как да се върви напред. Един от гражданите припомня историята за двете жаби, паднали в млякото. Едната се предала и се удавила, а другата не се отказала и продължила да рита с крака, докато млякото не станало на масло, и се спасила. **Тогава групата единодушно решава, че участието в процеса на вземане на решения на ЕС трябва да става без ограничаване на мечтите.**

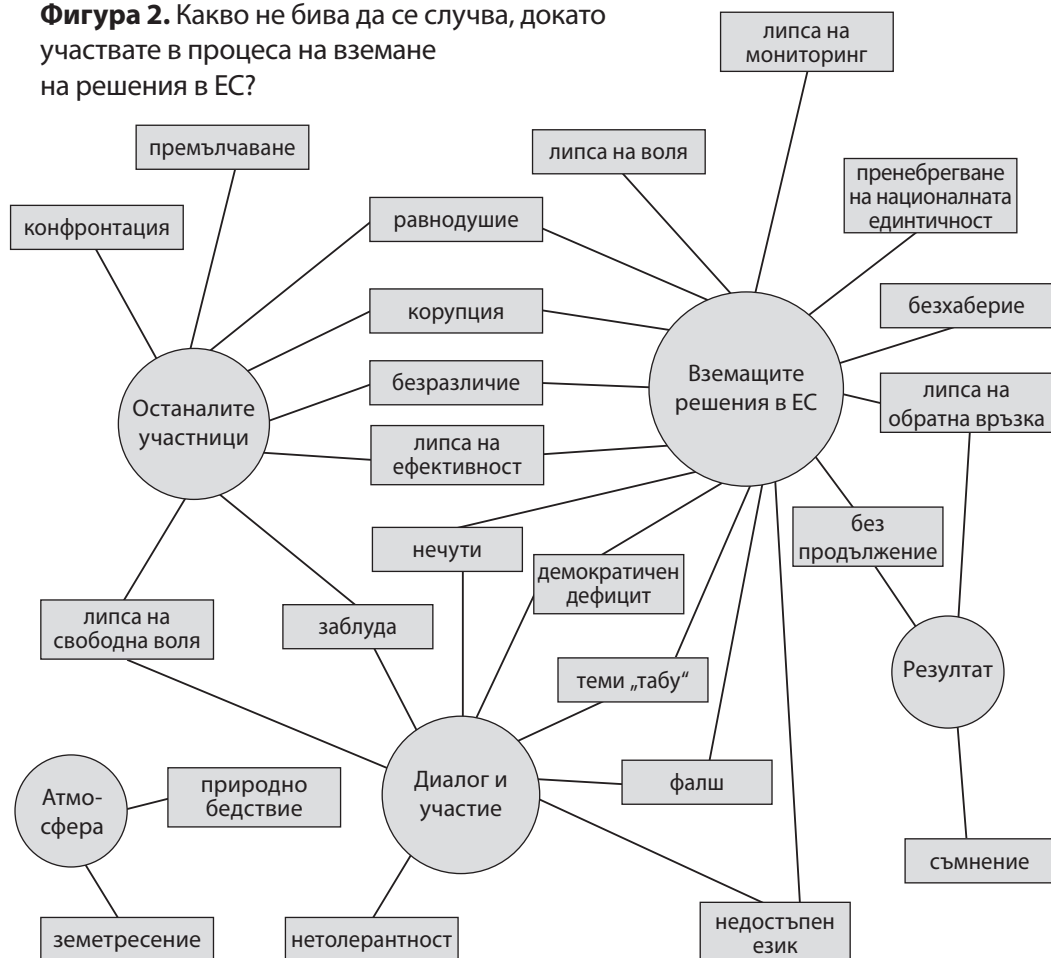
При друга група участници отговорите на този въпрос изцяло са насочени към водещи социални проблеми, които вълнуват българските

граждани. Не случайно на първо място се появява темата за корупцията. В процеса на гражданско участие например „форумите могат да се използват за постигане на частни интереси, а не на интересите на хората“. Според участниците налице е и риск, свързан с опити за манипулация на гражданите, за да предлагат решения, които всъщност не са техни.

Участниците не се ограничават само до формулиране на предизвикателствата, но и предлагат **решения на организаторите за превенция и управление на тези рискове**, например:

- Гарантиране участието на достатъчен брой граждани с разнообразен профил и гледни точки.
- Въвеждане на нови технологии, които биха могли да регистрират „безпристрастно“ позициите на гражданите. Винаги когато това е възможно, трябва да се използват записи на гласувания, излъчване на дискусии по медиите, интернет и т.н.

**Фигура 2.** Какво не бива да се случва, докато участвате в процеса на вземане на решения в ЕС?



Според участниците е важно да не се проявяват пасивност и апатия, да не се отправят лични нападки и обиди, да няма прояви на антипатия и лоши емоции. За тях е много важно да имат свобода на словото и да не се случва така, че единици да налагат мнението си на всички.

Големи предизвикателства могат да възникнат и тогава, когато, притиснати от дефицита на време, гражданите вземат прибързани, частични („на парче“), недостатъчно добре обмислени решения.

## Обобщени резултати от позиционирането на гражданите по скала, в зависимост от важността на различните твърдения – по масите и след това в общата сесия

• Разискванията трябва да доведат до ясни препоръки за вземащите решения.

Много важно	Важно	Нито важно, нито неважно	Не е важно	Не е много важно
25	20	1	1	2

Участниците на една от масите правят уточнение, свързано с думата „ясни“. Според тях не може да се достигне до пълна яснота поради липса на компетентност от страна на гражданите: *„Нашите препоръки ще бъдат толкова ясни, колкото ни позволяват знанията.“* На друга маса отговорите са съсредоточени в най-високата степен на скалата. Изключение прави един от участниците, отбелязал отговор „важно“: *„Все пак ние все пак можем да достигнем до ясни препоръки и решения. Понякога е добре да оставим врата, отворена пред специалистите и политиците, и те да вземат решения. Ние можем да опишем опции и задачи за вземащите решения, но форумите могат да бъдат полезни и само с дискусиите си – с търсенето на решения и с насоките, – а ясните решения могат да останат отговорност на политиците и техните експерти.“*

Мотивите на двамата участници, заявили, че не е важно разискванията да доведат до ясни препоръки за вземащите решения, са следните:

*„Така или иначе, няма да ни вземат предвид.“*

*„Важно е да има повече мнения, а не да се търси обединение около конкретни препоръки.“*



• **Дискусията трябва да бъде много подробна и задълбочена.**

Много важно	Важно	Нито важно, нито неважно	Не е важно	Не е много важно
8	21	17	3	-

Като главна причина за отговорите на гражданите отново се посочва липсата на достатъчно компетентност: *„Важно е да разглеждаме сериозно въпроса, доколкото можем с нашите познания, които все пак не са експертни“*; *„Ние не сме експерти във всички области!“*

На една от масите отговорите са повлияни от изказване на участник по предходния въпрос: *„Понякога трябва да се дадат насоки, а не решения. В тези случаи може би и по-малка по обем информация и дискусии, без да е необходимо да се навлиза в подробности, могат да са подходящи.“* Един от участниците синтезира отговора по следния начин – *„зависи от въпроса, зависи от живота“*.

Ключово е разбирането на гражданите, че когато са наясно с темата и проблема, те са тези, които могат да преценят колко подробни и задълбочени би следвало да са дискусиите им.

• **Вземащите решения трябва да дават обратна информация за това, как прилагат препоръките на гражданите в своята работа.**

Много важно	Важно	Нито важно, нито неважно	Не е важно	Не е много важно
45	4	-	-	-

На това твърдение отговорите на всички маси с изключение на една са съсредоточени в най-високата степен на скалата. На някои маси до тази оценка се стига след сериозна дискусия за необходимостта от обратна връзка и информация за прилагането на препоръките. При други дискусия практически няма, като участниците единодушно смятат, че обратната връзка е важна „награда“ за гражданското им участие.

• **Процесът на разискване трябва да бъде приятен и забавен!**

Много важно	Важно	Нито важно, нито неважно	Не е важно	Не е много важно
22	17	5	1	4

Аргументът на една от масите за това, че процесът на разискване трябва да бъде приятен и забавен, е: *„Ако не е забавно, ще се превърнем в парламент. Само с позитивизъм и добро настроение можем да постигнем съгласие и да вземем важни решения.“* Друга група уточняват, че те възприемат процеса като *„отговорно забавен“*.

Трима от участниците на друга маса споделят, че забавният елемент в участието е важен, но има теми, по които е добре да бъде сведен до минимум. Трябва да се използва дозирано, за да се осигурят допълнителен стимул и интерес у участниците. В същото време трябва да се имат предвид различните разбирания за това, кое е забавно и кое не, като се запазва яснотата на целите и съдържанието на дискусиите (забавата е възприемана по-скоро като форма, а не като съдържание).

● **Всички участници трябва да имат възможност да участват независимо от нивото на тяхното знание.**

Много важно	Важно	Нито важно, нито неважно	Не е важно	Не е много важно
37	11	-	-	1

*„Не е важно да участва някой, който няма необходимата подготовка или увереност в това, което казва“,* споделя участникът, дал оценка „Не е много важно“ на горното твърдение.

При една от групите това е едно от първите правила, които гражданите спонтанно приемат като част от „конституцията“ на масата – общовалидните ѝ правила.

**Резултатите от гласуването по скалата в общата сесия са, както следва:**

● Представителите на всички маси заемат позицията „Много важно“ относно твърдението, че **„разискванията трябва да доведат до ясни препоръки за вземащите решения“**. Участниците споделят: *„Ясните препоръки са важни!“*

● На твърдението, че **„дискусията трябва да бъде много подробна и задълбочена“**, мненията варират между „Важно“ и „Нито важно, нито неважно“, т.е. това се счита за важно.

● Представителите на всички маси застават на позицията „Много важно“ по повод на твърдението, че **„вземащите решения трябва да дават обратна информация за това, как прилагат препоръките на гражданите в своята работа“**.

- **„Процесът на разискване трябва да бъде приятен и забавен“** – тук мненията на участниците се разполагат между „Не е важно“ и „Не е много важно“: *„Не е важно дали процесът ще е забавен. С позитивно мнение ще вземем по-добри решения“.*

- **„Всички трябва да имат възможност да участват независимо от нивото на тяхното знание“** – това смятат всички представители на масите, които застъпват позиция „Много важно“. *„Информираност или участие, независимо дали знаеш, или не. Знанието не е аргумент. Всеки човек има правото да даде своето мнение!“*

## Описание на крайните резултати от дискусиите по предварително зададените въпроси

### ЧЕРВЕНА МАСА

#### На какъв етап от процеса на вземане на решения в ЕС да се включват гражданите?

Наличието на експерт на масата подпомага разговора и дава правилна насока на дискусиата. Участниците стават по-уверени, тъй като имат възможност да се консултират с експерта през цялото време.

- Една част от участниците смятат, че е необходимо да се включат още при формулирането на **дневния ред на ЕС**. Според тях това трябва да става с помощта на експерти.

- На следващото ниво – **„експертен принос“**, според гражданите е добре да има създадена неформална структура, например обществен съвет, който да бъде като коректив на вземането на решения и прилагането на политики.

- На ниво **„изпълнение“** участниците поставят акцент върху това гражданското участие да бъде коректив на всички действия от страна на ЕК и останалите институции. Всички са на мнение, че гражданското наблюдение в процеса на изпълнение на конкретните политики и действия е от съществено значение. Голяма част от участниците смятат, че при изпълнението гражданите задължително трябва да се включват най-активно.

В графата **„Други“** гражданите дават конкретни предложения:

- Да се провежда задължителен референдум по най-важните въпроси.
- Да има видимо гражданско представителство в Брюксел в комитетите на Комисията, където е задължително участието на гражданското общество. Да има ясни правила за представителство на гражданите, а не

„професионални граждани на заплата“, за които не се знае за какво са там и какви интереси представляват.

- Да бъдат уточнявани използваните понятия, например „Какво е гражданско общество?“.
- Да се провеждат регулярни срещи с народните представители на европейско и национално ниво.
- Гражданското общество и медиите да бъдат партньори във формирането на мнение преди вземането на решения.
- Гражданското общество да бъде ускорител, катализатор (положителен и отрицателен), „дразнител“ в процеса на вземане на решения.
- Да е ясно как функционира гражданското общество и да се знаят механизмите му.
- Да има ясни механизми за включване на гражданите в процеса на вземане на решения – как да се включат гражданите и по какъв начин.
- Да има по-голям достъп на гражданите до гражданското общество и да са познати механизмите на участие в него.
- Да има гражданско наблюдение на всеки един етап от процеса на вземане на решения.
- Добре е да има повече такива неформални срещи с експерти, да се акцентира върху дискусии и други форми, чрез които хората да могат да участват.

- Винаги да се търси резултатът и как се е стигнало до него.

На въпроса: **кога е твърде рано или твърде късно гражданите да участват**, участниците стигат до следните изводи:

● **Твърде рано е:**

- ◆ когато няма достатъчно информация,
- ◆ липсва яснота,
- ◆ проблемът/сферата не е в дневния ред на обществото,
- ◆ когато всичко е представено в суров вид: „Пет пъти мери – един път режи!“

● **Твърде късно е:**

- ◆ когато вече е взето решение (тук гражданите отбелязват, че дори и тогава има начин за въздействие),
- ◆ при едностранно взето решение,
- ◆ когато няма достатъчно оперативен време да се запитат гражданите.

**ЖЪЛТА МАСА****По кои политики/сфери на дейност ЕС трябва да включи гражданите?**

Всеки от участниците излага своите разбирания за това, кои от изброените политики/сфери на дейност биха мотивирали гражданите за участие.

Напълно разбираемо, при определяне на темите гражданите изхождат от предизвикателствата пред самите тях и техните общности. Фактът, че сферите на компетентност на ЕС са предварително изяснени, не повлиява върху техния избор на политики. Макар да става ясно, че политиките в сферата на здравеопазването и образованието в огромна степен зависят от решенията на национално ниво, участниците в дискусиата продължават да настояват, че именно това са сферите, в които ЕС трябва да присъства най-активно като своеобразен коректив и фактор за промяна в положителна насока и по които съответно би трябвало да се вслушва в мнението на гражданите.

Участниците формулират и примерни отворени въпроси, които могат да се задават на гражданите при участието им в някоя от тези сфери на дейност.

На първо място след дискусии по масите и в открито пространство гражданите поставят **„Култура, образование, младежки дейности“**<sup>5</sup>

Основни въпроси, които могат да бъдат задавани по темата:

- Как да подобрим училищното образование?
- Как България да опази своите паметници на културата?
- Как в страната да се развие културният туризъм?
- Как да стимулираме гражданите да предават намерените културно-исторически ценности, за да останат те в България, вместо да бъдат изнасяни в чужбина?
- На каква възраст децата в училище да започват профилирано образование?
- Има ли нужда от единни образователни стандарти?
- В сферата на европейското образование какво трябва да бъде универсално и какво специфично в отделните страни?
- Как да повишим толерантността в българското образование?
- Как да премахнем прекалено високите изисквания за знанията в училище?

<sup>5</sup> Тук трябва да се има предвид, че за патрон на българския панел бе избран заместник-министърът на образованието, младежта и науката Светлана Ломева, което може да е оказало влияние върху избора на групата.

- Какви са добрите образователни практики в Европа и имат ли те почва у нас?
- Как бихме могли да повишим информираността на учениците за ВУЗ-овете и на студентите за съществуващите практики?
- Как може да се насърчи междуучилищният обмен на добри практики в страната?
- Как да намалим отпадането от училище и да повишим посещаемостта – особено сред малцинствата?

На второ място бе поставена темата **„Околна среда, потребители, здравеопазване“** с акцент върху здравеопазването.

Основни въпроси, които могат да бъдат задавани по нея:

- Как да се подобри достъпът до квалифицирана здравна помощ и качествени здравни услуги?
- Как да се подобри комуникацията между лекари и пациенти?
- Каква е удовлетвореността на гражданите от качеството на здравните услуги?
- Има ли потребност да се осигури Общоевропейска донорска банка за органи?
- Как да се осигури равен достъп до медицински услуги за всички граждани в ЕС?
- Как се възстановяват здравноосигурителните права в ЕС?
- С какво НПО биха могли да се включат в решаването на екологичните проблеми?

С почти равна тежест от втора до пета позиция се подредиха и следните теми:

#### **„Заетост и социални права“**

Основни въпроси, които могат да бъдат задавани по темата:

- Какво да се направи за осигуряването на равен достъп до пазара на труда?
- Как да се увеличи трудовата заетост на населението?
- Как и дали да се уеднаквят социалните права в ЕС?
- Как да се усъвършенстват практиките за даване на социални помощи?

#### **„Наука и технологии“**

Основни въпроси:

- Колко средства (с какъв дял от БВП) следва да се отделят за наука (научноизследователска и развойна дейност)?

- Дали да прилагаме Болонския процес?
- Необходимо ли е съществуването на ВАК?
- Дали да има квоти за страните по образователни програми – „Еразъм“, „Сократ“, „Да Винчи“?

### „Бизнес“

Основни въпроси:

- Има ли нужда от промяна в бюрократичната система с оглед осигуряването на по-добра бизнес среда?
- Дали да има Общоевропейска политика за подпомагане на бизнеса в критични ситуации?

След работата в открито пространство в хода на обсъжданията на новите предложения е идентифицирана още една ключова политика/сфера на дейност, която участниците определят като „хоризонтала“ – важна за политиките във всяка от приоритетните сфери. Това е темата за **„Бюджета на оперативните програми, или как харчим собствените и парите на ЕС за развитие?“**. Тази тема е определена като изключително интересна с оглед на проблемите в използването на средствата от структурните фондове и недостига на прозрачност в тази сфера. Макар да не са формулирани конкретни въпроси, групата се обединява около необходимостта да се дискутира как гражданите да участват активно в процеса на определяне на приоритетите и бюджетите на оперативните програми.

По време на интервютата по маси гражданите подчертават, че корупцията е всеобхватна тема във всички политики, както и по-конкретно при средствата по оперативните програми. Те считат, че гражданското участие е необходимият гарант при контрола, планирането и правенето на бюджета. Също така като важни допълнителни сфери се очертават транспортът, регионалното и местното развитие.

### ЗЕЛЕНА МАСА

Какво би мотивирало гражданите да участват в процеса на вземане на решения на ЕС?

Дискусията на тази маса се върти основно около чувството за принадлежност към Европа. Факторите, които са мотивирали гражданите да участват в гражданския панел в България, са:

- **Активна гражданска позиция** – *„Мотивация да докажем, че гражданското общество съществува и сме готови да бъдем граждани.“* *„От бездействие към действие.“*
- **Възможност за общуване с други хора** – *„Участието дава усещане за споделяне.“* *„За да общувам с различни хора.“*

● **Възможност за нови знания** – „Участието дава нови идеи, нови знания и достъп до експертно знание. Достъп до „пазар“ на идеи и знание.“  
„Форми за гражданско участие – мотивация за нови знания.“

● **Имидж на организацията, която прави възможен процеса** – „Важно е и кой опосредява процеса с цел да се има доверие, че гражданската организация, която организира и събира мненията, ще направи всичко възможно тези препоръки да бъдат чути.“ „Вяра към екипа, който е лице на процеса за гражданите. Заради „Отворено общество“ – вярвам им.“  
„От интерес към организацията „Отворено общество“ и как да се включва в тяхната работа.“

● **Наличие на кауза** – „Да разбере дали е кауза, или поредното мероприятие.“

● **Желание нещата да се подобрят и усещане за лична отговорност при дадената възможност** – „Обичам да участвам и да съм информиран. От лична отговорност за начина, по който се случва преходът.“

● **Чуждият пример** – „Видях деца, които раздават топъл чай на бездомници, и си казах, че имам възможност и аз да направя нещо.“

### Ползи от гражданското участие

#### ● **За мен като гражданин:**

- ◆ Чувствам се полезен, защото гласът ми ще бъде чул.
- ◆ Чувам различни мнения и научавам повече.
- ◆ Установявам лични контакти.
- ◆ Получавам достъп до експертна информация и подкрепа.
- ◆ Чрез моето участие мога да убедя други хора, че има начин гражданите да повлияят на процеса на вземане на решения.
- ◆ Запознавам се със структурата и процеса на вземане на решения.
- ◆ Получавам удовлетворение от участието.
- ◆ Чувствам се европеец.

#### ● **За Европейския съюз:**

- ◆ Невероятни идеи от много хора.
- ◆ ЕС може да разбере автентичните национални различия в настроенията на гражданите.
- ◆ Чрез насърчаване на гражданското участие ЕС може да преодолее негативите от лошите решения или зле представените европейски политики на национално ниво.
- ◆ Да разбира по-добре нуждите и проблемите на гражданите.



- ◆ Да получава директна обратна връзка за начина, по който гражданите възприемат ефективността на неговата работа.
- ◆ Гражданското участие е признак за функционираща демокрация.
- ◆ ЕС трябва всеки ден да доказва, че има вяра в своите граждани и че не се превръща в империя.
- ◆ Гражданското участие гарантира, че взетите решения са легитимни.
- ◆ ЕС осъществява директен контакт с гражданите, а същевременно те от своя страна се чувстват по-добре като участници в процеса; по този начин решенията са свързани с реалните нужди на гражданите; това предоставя и обратна връзка за качеството на продукта на ЕС.
- ◆ Колкото по-големи са нивата на гражданско участие, толкова по-доволни са гражданите от ЕС, като това ги прави и по-обединени и по-щастливи.

### Стимули за участие:

- Практически резултат от процеса.
- Добра обратна връзка за това, как се използват идеите при приемане или отхвърляне на предложението от ЕС.
- Добра комуникационна среда на български език.
- Популяризиране на авторите на добри идеи.
- Прозрачни процедури за гражданско включване – да вярваме, че не сме манипулирани при вземането на решения, че действително са отразени автентичните ни желания.
- Заплащане и подходяща обстановка – като израз на уважение и признание за ценността на продукта на гражданско участие.
- Възможност за провеждане на повече събития от този тип.
- Възможност да бъдат чути различните мнения.

### Демотивиращи фактори:

- Липса на знаци, че е чуто мнението на гражданите.
- Неуважение към идеите на гражданите.
- Кражба на идеи.
- Липса на подходяща национална регулаторна рамка, която да стимулира гражданското участие.
- Липса на ефективни методи за включване (особено за по-изолирани групи).
- Пречки от страна на националната администрация.
- Липса на ефективна обратна връзка

**СИНЯ МАСА****Каква подготовка е необходима за участие в такъв тип граждански панел?****Подготовка за запознаване със съдържанието**

Според гражданите при подготовката за запознаване със съдържанието на панела е необходимо:

- **Да има информация по темата** – за проекта, за целите, за ролята на събитието, за очаквания резултат от дискусиата.
- **Да е назрял проблем, конфликт** – *„Сега се говори само за еврофондовете.“*
- **Да се информират участниците за историята на проблема.**
- **Да се подготви информация за официалната позиция на страната по проблема и аргументацията ѝ** – *„Сега няма обратна връзка от страна на нашите представители.“*
- **Да се осигури публичност чрез медиите, вкл. в интернет пространството.**
- **Информацията да тече двупосочно** – *„Вземашите решения в Брюксел още преди дебата, предварително, да са информирани за особеностите по проблема в страната.“*
- **Информацията да се подава предварително** – 1 месец преди събитието.
- **Информацията да бъде на български език.**
- **Най-важното е да се осигури достъп до информация** – **да се дадат насоки къде може да бъде намерена** (интернет страница) – *„Ако гражданите се интересуват – ще се запознаят.“*

В тази връзка се разисква въпросът за критериите, по които да се набират участници: подборът по социодемографски показатели е важен (възраст, образование и пр.), но най-важен е **специалният интерес към една или друга тема.**

Участниците препоръчват организаторите да се обръщат към граждански сдружения, които да намират действително интересувачи се от съответната тема хора. Освен това смятат, че ще е полезно такива дебати да се провеждат именно по конкретни, а не по общи теми.

**Логистична подготовка**

Като цяло гражданите са с впечатление, че подобни събития вече се организират и обезпечават достатъчно добре и едва ли могат да предложат нещо повече. Посочват настоящия граждански панел като отличен пример за логистика и препоръчват да се следва при аналогични прояви. Според участниците важно е **да се осигурят удобства, а не лукс:**

- Печатните материали да се изпращат само при поискване.
- Организаторите да провеждат анкета с потенциалните участници, в която всеки да отбелязва своите специфични потребности и условия, които при възможност да му се осигурят (за хора с увреждания, стари хора и др.).

- Да има преводач.
- От съществено значение е да има прецизен дневен ред.

Ако събитието е в Брюксел и организаторите по едни или други причини не могат да осигурят финансово пребиваването на участника, необходимо е да му се осигурят достатъчно пари, за да се справи сам (с други думи, българските участници да се чувстват равностойни на останалите).

### Лична подготовка

Няма проблем в граждански панел като този да участват широк кръг неподготвени хора. Това зависи от целите на организаторите. Особено важна е подготовката на експертите и поканените в полза на гражданите.

Проблем е участието по „специални“ теми. Спорният въпрос е: полезно ли е в процеса на вземане на решения да участват граждани без професионални познания по съответната тема, с презумпцията, че **вземането на решения е отговорност**.

Участниците отново наблягат на **интереса към тематиката**:

*„Човек трябва да има лично отношение, „сблъсък с проблема“, по който ще се дебатира.“*

*„Нищо не разбирам от земеделие – каква полза, ако участвам?!“*

*„Мен ме вълнува въпросът за работните визи, за квотите за селското стопанство и това, че не сме равнопоставени!“*

Първоначалното притеснение, че са неподготвени (особено сред възрастните), отстъпва място на мнението (особено сред младите), че в **такъв граждански панел могат да участват широк кръг различни граждани, без специална подготовка. Мнението на всеки е важно**.

Накрая съгласие се постигна по следната препоръка: **Дори по специализирана тематика в подобен панел да участват не само специалисти, а и подготвени граждани в присъствието на експерти. Необходимо е хората да са осведомени и да се подготвят по темата, „дори, ако щете, да могат да питат“**.

**ОРАНЖЕВА МАСА****Какво да прави ЕС с препоръките на гражданите?****Как препоръките да бъдат включени в процеса на изработване на политики на ЕС?**

- ЕС трябва да разгледа препоръките в присъствието на делегат на гражданите (виртуално или лично в зависимост от важността на препоръката) и да ги облече в съответната законова рамка. Ако това не се случи, ЕС трябва да даде обратна информация за причините.
- Важно е конкретната препоръка да стигне до съответната институция и/или експерт, отговорни за вземането на решения в дадената област.
- Процесът на включване на препоръките в политиката на ЕС трябва да е съпроводен със запознаване на представителството на ЕК в България и на българските представители в ЕС със съответната препоръка и по възможност с тяхното пряко ангажиране.

**Кой е отговорен?**

Участниците смятат, че трябва да има **специална комисия на ниво ЕС**, която да се занимава изцяло с:

- приемането на препоръки от гражданите (писма, интернет);
- предаването им до съответните отговорни органи/лица и
- осигуряването на обратна връзка за това, какво се е случило с тези препоръки.

**Каква форма на комуникация/медия трябва да бъде използвана?**

- **Интернет страница с форуми** и пълна версия на български за публикуване и обсъждане на препоръките от гражданите и представителите на ЕК.
- **Безплатна телефонна линия в България** за предложения до ЕС. В малките населени места **пощата да изпълнява ролята на информационен център за ЕС**, където могат да се дават препоръки. (Тази идея кореспондира с необходимостта в процеса на вземане на решения в ЕС да се включат и граждани, които не използват интернет.)
- **Европейски телевизионен канал**, който да се излъчва и на български, с информация за случващото се в ЕС и обратна връзка за направените препоръки и техния статус.
- Възможност за осигуряване на **лично и виртуално участие** на гражданите в процеса на вземане на решения.

При обсъждането на този въпрос гражданите изразяват **притеснение от манипулиране** на информацията на дадена интернет страница или телевизионен канал, който се администрира от държавата или ЕС. Този риск може да бъде преодолян чрез **участие на граждански организации (платформа на гражданското общество)**, които да служат за коректив и да гарантират, че препоръките на гражданите са разбрани правилно. Участниците подчертават и необходимостта **депутатите в ЕП да се отчитат редовно за дейността си на българските граждани**. Постигнато е съгласие, че след като веднъж е направена дадена препоръка, българското гражданско общество трябва да търси сътрудничество с европейски граждани от други страни, които имат същите интереси/препоръки.

### Кой е отговорен?

- Платформа/форум от представители на гражданските организации и гражданското общество, взели участие в изготвянето на препоръката (да са независими!).
- Да има на разположение интернет страница на ЕК за предложения и обсъждане на препоръки.

При уточнението от страна на водещия, че такава интернет страница има, е направен коментарът: *„И какво от това – след като никой от нас не знае, значи са необходими повече усилия, за да се популяризира.“*

### Кога?

- **В началото на процеса на вземане на решение** по даден въпрос гражданите трябва да направят обсъждане и да излязат с препоръки.
- **По време на самото вземане на решение от страна на ЕС** е необходимо ЕС да се консултира с представители на граждански организации. Те трябва да имат възможност за корекции, ако препоръките не са разбрани правилно, както и да предлагат застъпничество при вземане на съответната препоръка предвид.
- **Последващ контрол** (какъв е ефектът от препоръката).

Според гражданите е нужно да се правят кратки и ясни препоръки, които да не могат да се тълкуват двусмислено.

### Кой е отговорен?

Граждани, платформа

### Други

По време на обсъждането на въпросите се откроява необходимостта от **ефективна обратна връзка** – какво става с препоръката, как е въведена в политиките на ЕС, ако не е взета предвид, какви са причините за това.

Групата се обединява и около това, че **популяризирането на взетите решения и направените препоръки от гражданите също е от голяма важност.**

Относно дефицита на информация за това, какви решения трябва да се обсъждат, гражданите стигат до извода, че **информираността е двустранен процес** – от една страна, ЕС, който информира гражданите за дейността си и техните права и, от друга, необходимостта от активност на самите граждани за запознаване с необходимата им информация.

## Гласуване и обратна връзка

След изслушване на окончателните резултати на групата, която обсъжда да въпроса: **„Какво би мотивирало гражданите да участват в процеса на вземане на решения на ЕС?“**, гражданите са поканени да определят позицията си по вече променената скала с „ДА“ в горния и с „НЕ“ в долния край. Идеята е да се покаже как са стигнали до консенсус по обсъжданите теми. Всичките десет участници се нареждат около позиция „ДА“, с което изразяват **пълнен консенсус по формулираните окончателни резултати на масата.**

След представяне на резултатите на групата, обсъждаща **„Каква подготовка е необходима, за да участват гражданите в събитие като днешното?“**, гражданите са поканени да вземат отношение по това, постигнат ли е консенсус по въпросите в дискусиите. *„Имаше дебат, но бе постигнат консенсус за широко гражданско участие със задължителното участие на експерти по специфичните въпроси.“* *„Да има предварителни анкети, в които да се посочат специфичните потребности на участниците“.* Десетте участници на масата заемат позиция „ДА“ на скалата, **за да потвърдят постигнатия консенсус помежду си.**

Участник от групата, обсъждаща **„На какъв етап от процеса на вземане на решения в ЕС да се включват гражданите?“**, разказва, че дискусиата е протекла „много активно“ и „атрактивно“. *„Имаше различни мнения, а присъствието на експерт помогна в ориентацията в проблемите.“* **На скалата участниците показват постигнатия консенсус с отбелязване на позиция „ДА“.**

Гражданин от групата, дискутираща по въпроса: **„По кои политики/сфери на дейност ЕС трябва да включи гражданите?“**, представя вижданията на участниците на масата. На въпроса на главния водещ: *„Къде беше най-голямото несъгласие в групата? При темите, които включихте, защо пропуснахте темата за околната среда, например?“*, един от участниците отговаря: *„Ние включихме темата за потребителите и здравео-*

пазването като по-важни. Някои теми излязоха на по-преден план. И още един въпрос – въпросът за бюджета по оперативните програми.”

Главният водещ се включва още веднъж с въпроса, защо проблемът за корупцията, дискутиран сутринта, сега не е на преден план като проблем за обсъждане в областта „**Правосъдие и вътрешен ред**“. „*Говорихме относно „Правосъдие и вътрешен ред“, но не сме сложили акцент там, защото решихме, че това засяга междудържавното сътрудничество. Корупцията не е само в областта вътрешен ред. Какво да направим с корупцията, ами да я няма!*“ – е отговорът на гражданите.

На скалата девет участници казват своето „**ДА**“, **една участничка е между „ДА“ и „НЕ“ (1/2)**. Тя изразява **несъгласие** по темата за профилиране на образованието от ранна възраст: „*Достатъчно са натоварени, не е ефективно началното образование. Аз съм „в трети клас“ вечер и преподавам на дъщеря си. Не съм съгласна с профилирането! Не съм съгласна, че не е наблегнато на регионалното и местното развитие – впоследствие, след дискусиите по масите, осъзнах, че това е важна сфера и трябва да е в първите 5 теми.*“

Групата, обсъждаща въпроса за **обратната връзка на ЕС**, въпреки горещите и противоречиви дебати по време на целия панел в крайна сметка показва **степен на пълен консенсус на скалата**. По отношение на изразеното несъгласие в рамките на деня коментарите от страна на гражданите са: „*Доколко препоръките и предложенията на гражданите ще се вземат предвид или ще се подминат?*“ Друг участник има колебания по-скоро по технологията на случването: „*Видеоконферентна връзка или лично?*“

### Оценка на организацията на събитието

При оценката на организацията на събитието всички участници се позиционират на „**ДА**“ на скалата:

„*Организацията много ми хареса, както и проведеното мероприятие*“ – споделя един от участниците, но застава на скалата към средното ниво, защото „*единствената забележка е, че експертите, които стояха на масата, нямаше възможности за комуникация с тях*“.

„*И аз като всички съм дошла тук за нещо хубаво да направим. Затова съм от тази страна. Всичко е много хубаво – обстановката, всичко. Дано да има положителни страни. Разбира се, винаги може и по-добре!*“

„*Адмирации на организаторите. Аз искам да помоля, когато бъде изготвен докладът в резултат от всичко, което се случи днес, да ни бъде изпратен по електронната поща. Просто искам да го видя и прочета. Благодаря ви предварително.*“

„*Тъй като стана дума за доклада, аз бих се радвала, ако в него видя дефиниция на това, какво е гражданско общество.*“

На въпроса: „**Бихте ли участвали отново в такова събитие?**“, всички се позиционират на „ДА“. Един от участниците застава между „ДА“ и „НЕ“. Той обяснява: „*Бихме участвали, ако, както се спомена, има обратна връзка и виждаме, че нещо се случва. А ако, както досега, политиците обещават, а почти нищо не се случва, няма да има участие. Това е хубаво, звучи много добре, но всички очакваме резултати.*“

## Допитване до български неправителствени организации по въпроса за методите на гражданското участие в процеса на вземане на решения в ЕС<sup>6</sup>

В контекста на проекта „Европейски граждански панел – нови демократични инструменти за нови институции“ се направи и допитване до неправителствени организации, които по един или друг начин са свързани с гражданското участие и се стремят активно да привличат граждани в работата си. Въпросите, които участниците дискутираха обстойно в рамките на гражданския панел, бяха предоставени за коментар и на неправителствени организации. Въпросници са попълнили 15 организации, които работят в областта на регионалните въпроси, участието на гражданите в процесите на вземане на решения, социалните дейности, правната тематика и подпомагане развитието на гражданското общество.

### Първи въпрос: „На какъв етап от процеса на вземане на решения в ЕС да се включат гражданите?“

Почти всички неправителствени организации смятат, че е **важно гражданите да имат възможност да участват и да дават своите препоръки във всеки един етап от процеса.**

Някои от организациите са на мнение, че за да е ефективно включването на гражданите в процесите на вземане на решения на европейско ниво, следва да се осигури възможност за това още в началния етап на подготовка на съответните решения и тяхното инициране. Представители на гражданското общество и на заинтересованите страни трябва да имат възможност да се включат в обществени обсъждания на предлагани политически и правни актове, различни работни групи,

<sup>6</sup> Проучването бе направено в рамките на 15.11.2009–04.12.2009 г.



даване на експертни становища и др. Целият процес на инициране, консултиране и решаване трябва да е отворен за участие на гражданите и да е прозрачен за обществеността. **Гражданите трябва да могат да се включват в:**

- инициране на предложения за законодателни промени при наличие на петиция с определен брой подписи (agenda setting);
- обществени консултации в процеса на вземане на решения;
- участие при прилагане и оценка на политики;
- периодични допитвания и информирани за нови промени и идеи в процеса на вземане на решения;
- изготвяне на различни становища, доклади, коментари, резолюции, бели и зелени книги чрез директна консултация или писмен коментар;
- в процеса на формиране на национални позиции по политики на ЕС – след изготвяне на работна версия на съответния документ, на работни заседания като асоциирани членове, или като участници в състава на работни групи (постоянни или временни) към съответните звена по европейските въпроси;
- при последваща оценка на приети актове.

Организациите са категорични, че **гражданите трябва да могат да изразят своето мнение по ключови въпроси още по време на обсъждане на законопроектите**. Участието на гражданите в процеса на вземане на решения е от изключително значение за развитието на демократичното общество и особено за лицата, които са пряко засегнати. Хубаво е това да става на максимално ранен етап, за да могат те наистина да повлияят – на ниво инициране на съответните промени. Тук е важно да се отбележи, че участието на гражданите трябва да е предварително съобразено с процесите на планиране и инициране на законодателни промени; по този начин и гражданите ще са много по-ентузиазирани да участват и да бъдат продуктивни.

### **Втори въпрос: „По кои политики/сфери на дейност ЕС трябва да включи гражданите?“**

При отговорите на този въпрос неправителствените организации се ръководят главно от сфери, които според тях са важни за самите граждани и имат пряко влияние върху живота им.

**Според повечето организации ЕС трябва да включва гражданите при изработването на политики във всички сфери на своята компетентност.** Форма на участие на гражданите и гражданските организации следва да се предвиди в социалните, трудовите и екологичните политики и инициативи, в политиките за защита правата на потребителите, антидис-

криминационните политики и др., които непосредствено засягат правата и интересите на гражданите на ЕС. Особено важни сфери за участието на гражданите са социалната политика, образованието, здравеопазването, културата, правата на човека, информационното общество и екологията. В тези области често работят добри специалисти от неправителствения сектор, които могат да споделят своя ценен опит и професионално мнение. Други сфери са: политика на солидарност (известна и като политика на сближаване) по регионални, селскостопански въпроси; политика на иновации за въвеждане на авангардни технологии в области, като защитата на околната среда, научните изследвания и новите източници на енергия.

Според организациите, освен че не трябва да има сфери без гражданско участие, но е необходимо и да се изготвят правила, които да се прилагат за всички сфери (например Минималните стандарти на ЕС за консултации с гражданското общество<sup>7</sup>), а когато не е възможно да бъдат приложени – да има ясна аргументация за това.

### **Трети въпрос: „Какво би мотивирало гражданите да участват в процеса на вземане на решения в ЕС?“**

Трябва да има ясни правила и процедури за гражданско участие, както и добра обратна връзка между институциите и гражданите, така че да е видим резултатът от съответното участие, т.е. да е ясно в каква степен предложенията и инициативите на гражданите са взети под внимание при изработването на съответните политики и решения. Също така от значение е проектополитиките да бъдат представяни на достъпен за гражданите език, а не на бюрократичния език, на който са написани.

С влизането в сила на Лисабонския договор, уреждащ възможността за европейска гражданска инициатива, е важно така да се уреди процедурата, че да не изисква твърде високи прагове за валидност.

Основни фактори на мотивация за НПО са:

- Увереност, че механизмите на гражданско участие ги доближават до институциите на ЕС, които разработват политики и вземат решения.
- Постигнатите резултати: ако гражданите знаят, че техният глас се чува и от техните усилия има ефект, ще участват по-активно в процеса на вземане на решения по важни за тях проблеми.
- Възможността да изразят своята гражданска позиция и това, че тяхното мнение има значение.
- Силна мотивация за гражданите е обратната връзка – комуникацията между гражданите и институциите, и примери/доказателствен материал, че мненията на гражданите са били чути и са внесени исканите от тях проме-

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm)

ни. Важно е да има информация за решенията и последиците от тях, взети в резултат на препоръките на гражданското общество.

- Надеждата, че тези решения на ЕС ще станат практика, която да гарантира гражданските и демократичните им права, е отбелязана като важна и мотивираща.

- Навременното овластяване също би мотивирало значително НПО.

- Участието чрез форуми, които пестят време и ресурси, например онлайн допитвания, телевизионни и радиопредавания, обратна връзка от институциите, доколкото участието на гражданите е било удачно.

Според неправителствените организации за гражданите е важно да разбират как решенията конкретно ще повлияят на техния живот и как се взема под внимание тяхното становище.

Организациите споделят, че гражданите трябва да са добре запознати с функциите и механизмите на работа в ЕС и по-специално в ЕК, за да могат да дадат качествени и работещи идеи. Това също е един добър мотив за участие в процеса на вземане на решения.

Някои от организациите предлагат конкретни теми, които са достатъчен мотив за участие от страна на гражданите:

- екологични проблеми – заплахата за здравето;
- нередности при използването на средствата от фондовете на ЕС - ощетяване на държавата от средствата, необходими за развитието на икономиката и подобряването на качеството на живот;
- лесен достъп до образование на ученици и студенти в държавите членки на ЕС;
- дискриминация и нечовешка експлоатация на труда на емигрантите;
- добра социална политика – премахване на социалното неравенство на гражданите в ЕС;
- разпространение на наркотици, проституция, педофилия сред младите хора, трафик на хора и борба с техните последици;
- подобряване качеството на лечение и профилактиката в здравеопазването;
- прозрачност и отчетност на политиците – премахване на корупционната практика за злоупотреби с фондовете от ЕС;
- предлагане на здравословни храни на пазара – развито земеделие и производство на екологични храни според стандартите на ЕС.

#### **Четвърти въпрос: „Каква подготовка е необходима, за да участват гражданите в събитие като гражданския панел?“**

Някои от отговорите на този въпрос се припокриват с вече казаното по-горе. Според НПО е нужно общо познаване на механизмите за гражданско участие.

данско участие в различните етапи на вземане на решения, както и предимствата и недостатъците на една или друга процедура за участие. Според неправителствените организации е необходимо гражданите:

- да имат нагласа за сътрудничество, гъвкавост и компромиси;
- да имат познания и да са информирани относно ЕС и правомощията и сферите на дейност на институциите му, за да могат да дадат качествени и работещи идеи;
- да познават добре правомощията и сферите на дейност на българските институции;
- да притежават умение за водене на конструктивен диалог и участие в обществени дискусии;
- да имат добре изразена гражданска позиция, защото само така може да се състави една истинска и непредубедена преценка за настроеността на гражданското общество, неговите проблеми и желаниа за промяна.

Някои неправителствени организации изтъкват като важно и необходимо условие да са ясни темите на панелите, когато се поставят идеи за обсъждане:

- да има ясно резюме, което да разяснява какво се обсъжда (и то да не е пълно със специфични и сложни термини, разбираеми само за тесни специалисти);
- да има ясни правила на консултацията – как се взема общото становище, кой взема думата (за да не се окаже, че най-гласовитите имат най-голяма чуваемост).

Необходимо е обучение по демокрация и европейско гражданство, което да изгради основите на отговорното гражданско мислене и да осигури повече разбиране за ЕС и неговите възможности. Нужно е популяризиране на формата „Граждански панел“ като метод на участие както на централно, така и на местно ниво, а също и разясняване на целите и ползите за широката общественост.

### **Пети въпрос: „Какво да прави ЕС с препоръките на гражданите?“**

При отговора на този въпрос водещо значение имат комуникацията и обратната връзка. Всички неправителствени организации подчертават нуждата от информиране на гражданите за хода на техните препоръки. За организациите е важно те да се обсъждат по същество и да се дава обратна връзка на гражданите, без да се поставят твърде високи формални изисквания за подаване на предложения, петиции и инициативи. Основната цел трябва да бъде изслушването на гражданите и постигането на конвергенция на становищата на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения. В едно демократично общество препоръките на

гражданите трябва да имат тежест, особено по въпроси, по които претовес имат икономически интереси, често ограничаващи гражданските и човешките права.

Според неправителствените организации препоръките на гражданите трябва:

- да се обобщават, да се анализират и да се систематизират;
- да се задълбочи изследването на даден проблем спрямо насоките, дадени от тях;
- да се осигури механизъм за дългосрочно консултиране на институциите на ЕС с гражданите;
- да се публикуват обобщенията на специална интернет страница заедно със съответните анализи и коментари;
- да се разглеждат препоръките и да се осигури обратна връзка – кои от тях се приемат, кои не се приемат и защо, както и ясно да се обясни как хората могат да се включат в обсъжданията по всяка тема, защото гражданският панел е само един от методите за участие;
- да им се обръща внимание и да ги включват в правенето на законите и политиките;
- да се подлагат на обсъждане в съответните отговорни органи и да се включват в планове за действия, стратегии;
- да се огласява как и какви препоръки са били внедрени в решенията;
- да има и да се търси мотивирано обяснение за вземането предвид или за отхвърлянето на дадена позиция.

### Сходни позиции между гражданите и НПО:

- Гражданите да имат възможност да участват във всеки един етап от процеса на вземане на решения.
- Винаги да се осъществява обратна връзка между гражданите и институциите.
- Да има възможност за участие във всички сфери на дейност на ЕС, най-вече в тези, които имат пряко влияние и въздействие върху гражданите.
- Съществен елемент за включването на гражданите в процеса на вземане на решения е тяхната лична мотивация.
- Гражданите трябва да са уверени, че техният глас ще бъде чул и отразен.
- Важно е те да имат гражданска позиция по дискутираните проблеми.
- Не е задължително да има допълнителна подготовка за участие в подобни граждански дискусии.

- Трябва да има ефективна обратна връзка – да се отразяват по прозрачен начин препоръките на гражданите и да е ясно какво се е случило с тях.
- Нужно е да се търсят начини гражданите да бъдат овластени и да им се даде възможност свободно да изразяват своето мнение и позиция.

Как може да се осигури  
участието на  
европейските граждани  
в процеса на формиране  
на политики в ЕС?

---





## Какво искат европейските граждани от ЕС?

Настоящата последна глава представя резултатите от заключителното събитие по проект „Европейски граждански панел“, което събра по пет представители от гражданските панели, проведени в България, Германия, Унгария и Латвия. В европейското събитие, което се проведе в Брюксел на 26 февруари 2010 г., участваха още граждани от други проекти, свързани с гражданско участие, експерти и представители на институции от ЕС.

Когато обмисляме как да включим гражданите във формирането на публични политики в ЕС, не е желателно участието им предварително да се ограничава само до определен етап от процеса на вземане на решения. Подходът следва да бъде гъвкав, но е необходима организационна рамка.

Съгласно чл. 11 от Договора от Лисабон институциите на ЕС трябва да провеждат редовен диалог с гражданите и гражданското общество. Следователно принципът на демокрацията на участието е приложим за всички институции. Фактът, че Комисията е инициатор на политиките и законодателството, я прави основната институция за ранна консултация и чл. 11 препоръчва минималните стандарти за консултации на Комисията, които тя провежда със заинтересованите лица, да включват и гражданските обсъждания. При включването на гражданските обсъждания в европейския законодателен процес в приложение на чл. 11 трябва да се има предвид следното:

- Хартата на основните права стана задължителна с влизането в сила на Договора от Лисабон и следва да бъде прилагана във всички политики на ЕС. Тя регламентира традиционните и по-съвременните права и е своеобразна декларация на ценности.

- Договорът от Лисабон опростява структурата на ЕС, като премахва „стълбовете“ и дава по-ясна представа за това кой какво решава. Член 5 на новия Договор за Европейския съюз съдържа основния каталог на правомощията на ЕС. Има ясно разграничаване между областите, в които ЕС има изключителни правомощия, в които правомощията му са споделени с държавите членки или в които ЕС има само спомагателна роля. Това разделение

служи за ориентир дали гражданските обсъждания да бъдат организирани на европейско, национално или регионално ниво.

- Гражданите могат да участват в планирането на редица дейности, като например стратегията „Европа 2020“, 5-годишната работна програма на Комисията, нейната годишна работна програма, приоритетите на представителствата на Съвета и бюджетната процедура. Така например финансовите перспективи на ЕС за периода 2014–2020 г. представляват добра възможност за включване на гражданите.

Решенията, които са резултат от обсъжданията на гражданите, трябва да бъдат включени по подходящ начин в съответните процеси на вземане на решения по избраните въпроси, за да има шанс да окажат някакъв ефект. За да може ЕС да оправдае очакванията на гражданите, тяхното участие и принос трябва да се осъществяват само в областите, където могат да дадат реален резултат, т.е. тези от правомощията на ЕС. При организирането на гражданските обсъждания следва да се имат предвид следните въпроси:

- определяне на областите за граждански принос при формирането на политики на европейско ниво;
- пътна карта на гражданското участие за всеки отделен случай и
- не на последно място – въпросът за разходите на участието.

## Основни области за гражданско участие

### Граждански обсъждания при формирането на бъдещи приоритети за ЕС

Определянето на бъдещите приоритети на ЕС е процес, често доминиран от експерти-технократи и застъпници на интереси, които са склонни да игнорират глобални въпроси или такива, които попадат в обхвата на повече от една академична дисциплина. Включването на гражданите в този процес дава възможност за свежи идеи и нови начини за решаване на проблемите. Участието на гражданите в мащабни и стратегически инициативи на Съюза, като например съставянето на стратегия „ЕС 2020“, е препоръчително.

### Определяне на приоритетите в публичните политики

Общоевропейските събития, насочени към определяне на европейския дневен ред, дават по-добра представа за проблемите на гражданите, отколкото социологическите проучвания. Подобни мащабни събития са особено полезни за институциите при определяне на „пулса“ на об-

ществото по повод на глобални теми, като позицията на ЕС по въпроса за климатичните промени след срещата на върха в Копенхаген през 2009 г., необходимостта от обща европейска енергийна политика и бъдещата международна роля на ЕС. Подходът, при който един и същ въпрос се обсъжда от граждани и заинтересовани лица по едно и също време в цяла Европа благодарение на новите технологии, може да има значителен ефект. Като пример за мащабна кампания за определяне на дневния ред на ЕС може да бъде посочено определянето на 2011 г. за Европейска година на доброволчеството. Подобни събития за определяне на бъдещи политически приоритети могат да бъдат насочени към европейските комисари, европейските депутати и председателството на Съвета.

### **Гражданско участие в консултации за законодателството, което е в процес на изработване**

Европейската комисия е разработила обществено достъпна система за консултиране с цел обхващане на гледните точки на широк кръг заинтересовани лица. Специални въпросници с отворени въпроси се публикуват на интернет страницата „Вашият глас в Европа“<sup>8</sup>. Много от консултациите са прекалено технически, правят се на по-късен етап от законодателния процес и се отнасят до безспорни въпроси, така че няма смисъл от участието на гражданите в тях. Понякога обаче консултациите засягат противоречиви въпроси, за чието решаване гражданите могат да предложат легитимен и конструктивен подход – независимо дали става въпрос за ГМО, използването на изкопаеми горива или опити със стволкови клетки.

Други примери, при които консултацията с гражданите може да бъде особено полезна, са регламентите и директивите, отнасящи се до защита на потребителя (изисквания за информиране и етикетирание, обвързване на цената на един продукт със стандарти за опазване на околната среда и защита на животните) или до етични въпроси в научните изследвания и използването на новите технологии. Съществуват определени методи, като гражданско жури и консенсусни конференции, които включват по-малка група граждани, работещи по-дълъг период от време и с участието на експерти, за да формулират препоръки по определен брой възможни решения.

### **Гражданско участие в изпълнението и оценката на публични политики**

Една от най-перспективните идеи, резултат от проведения проект „Европейски граждански панел“, е участието на гражданите в изпълнението

<sup>8</sup> Минимални стандарти за консултиране на Комисията, декември 2002 г.

и оценката на политиките. Тази идея представлява нова възможност за активно участие на гражданите и заслужава по-задълбочено проучване, особено предвид възможността ѝ да скъси дистанцията между Брюксел и националното ниво.

## Пътна карта на гражданското участие за всеки отделен случай

Гражданските обсъждания трябва да са част от изработването на европейските политики и да се превърнат в установен, надежден и активно използван механизъм за определяне, формулиране и изпълнение на политиките. Формулирането на процеса, в рамките на който те ще се прилагат, и това, какви техники или съчетание от техники трябва да се използват, обаче могат да се определят единствено на базата на всеки отделен случай. Това, което е важно, е да се предложи набор от ръководни принципи за гражданско участие, които да бъдат свързани или да съществуват съвместно със стандартите за консултиране на Комисията. По този начин институциите и самите граждани ще бъдат уверени, че, когато се провеждат граждански обсъждания, те са в съответствие с одобрени и съгласувани между двете страни стандарти, които трябва да включват следните елементи<sup>9</sup>:

- Избирайте проблеми, които са от значение за гражданите и/или са част от дневния ред на европейските институции и в същото време са спорни, сложни и засягат достатъчно широк кръг от хора, за да могат гражданите да дадат своя принос.
- Уверете се, че сте избрали правилните методи на гражданско участие за съответните теми.
- Изискайте публикуването на план, за да знаят гражданите в какво участват и да може институцията да планира отговорите си. Важно е да се управляват очакванията от двете страни чрез включване на консултациите в процеси, ориентирани към постигането на резултати.
- Търсенето на балансирана и представителна извадка от граждани е от изключителна важност за всеки консултационен процес. Това включва демографски, географски и социално-икономически критерии, които помагат да се гарантира представянето на различни възгледи.

<sup>9</sup> Благодарим на оценителите на проектите „План Д“/„Дебат Европа“, които предлагат много близък подход до този.

- Осигурете баланс не само в набирането на хора, но и в обсъжданията, които трябва да се провеждат безпристрастно, за да получат всички участници равни възможности за участие и да се гарантира, че никой не е ощетен поради липса на езикови умения или други познания.

- Предоставянето на информация и разяснения за обхвата на правомощията на ЕС по даден въпрос е от съществена важност. Гражданите може да не са запознати с ограниченията на компетенциите на ЕС. Това означава да се осигури достатъчно време за предоставянето и усвояването на необходимата информация, съобразена с нуждите на гражданите.

- От съществена важност е включването на вземащите решения още на етап изготвяне на документите, а не само в края на процеса. Това е така не само защото те представляват ЕС, предоставят информация и възможност за вникване в същността на нещата, но и защото внасят различна гледна точка в гражданските обсъждания. Самите политици също печелят от общуването с гражданите.

- Ролята на медиите е съществена за това информацията да достигне до повече хора, а не само до малцината, които участват директно. Електронното участие и употребата на социални мрежи трябва да бъдат използвани с цел увеличаване броя на участниците в гражданските обсъждания, но трябва да се има предвид, че те не могат (на този етап) да заместят разискванията лице в лице. Внедряването на правилните интернет елементи в процеса е много важно.

- Гарантирайте, че докладът и препоръките на гражданите са обсъдени директно с подходящите политици на различни географски нива и в европейските институции. От особена важност е гражданите да получат своевременно обяснение за това, кои препоръки могат да бъдат приети или отхвърлени и как биха могли да проследят въпроса през последващите етапи на процеса на вземане на решения, което подпомага увеличаването на прозрачността.



## Заклучение

---





Настоящата публикация показва, че вече има голямо разнообразие от методи за сближаване на гражданите и Европейския съюз. Те са изпробвани и доказано работят. Очаква се разработването и на други подходи, които да позволят комуникация с милиони граждани при още по-ниски разходи. Възможностите за комбиниране на интернет общуването с реални формати позволява достигането до още по-голям брой хора и дава възможност за по-интензивни интернет дебати – въпреки че е малко вероятно те да заместят общуването на живо между гражданите.

Препоръките, направени от гражданите, участващи в проекта „Европейски граждански панел“, показват, че гражданите имат мотивация и интерес за участие в процеса на вземане на решения. Гражданите призоваха за повече информация за това как биха могли да бъдат въввлечени в решаването на европейски въпроси, за да могат да се възползват от тези вълнуващи възможности. Също така те виждат своята роля във всички етапи от процеса – от началния етап на определяне на приоритетите до планиране изпълнението на политиката и нейното оценяване.

Чрез инструментите за насърчаване на участието гражданите споделят идеята, че приносът в правенето на публични политики е прекалено важен, за да бъде монопол само на вземащите решения. Както подчертаха някои от участниците в панела, медиите и гражданското общество трябва да бъдат включени по-активно в скъсяването на дистанцията между политиката и гражданите. Съществуват множество форми на участие чрез интернет, които са изключително подходящи за това.

Прозрачността на процеса и възможността на гражданите да проследяват изпълнението на своите препоръки са изключително важни за тяхната мотивация. Дали чрез механизъм за обмен на информация, или чрез самите институции на ЕС, гражданите искат да знаят какво става с препоръките, които са дали. От друга страна, експерти и професионалисти в областта на демокрацията на участието също призовават за определена степен на институционализиране на участието и един по-стратегически подход към него.

Въз основа на изводите от проект „Европейски граждански панел“ могат да се формулират следните препоръки за незабавно действие:

- Комисията трябва да разработи стратегия за гражданско участие за всички европейски институции. За целта тя трябва да използва екип от експерти, политици и граждани за разработването на набор от инструменти за насърчаване демокрацията на участие, които да могат да се прилагат за широк кръг от въпроси и политики.

- Трябва да започнат консултации за различните възможности за интегриране на гражданското участие в европейския законотворчески процес. Освен пътната карта за гражданско участие нужно е да се изготви и методология за планиране на гражданските обсъждания.

- Трябва да се създаде механизъм за обмен на информация, така както е препоръчан от гражданите, който да предоставя възможност за прозрачното проследяване на изпълнението на препоръките, направени от гражданите, и как те са взети предвид от хората, вземащи решения.

- Трябва да се обсъди възможността за организиране на информационна кампания за гражданите относно съществуващите възможности за участие и ангажиране с европейската политика. Въвличането на медиите също е от съществена важност за демократизацията на процеса на вземане на решения.

## Приложение

### Основни характеристики на извадката

Извадката е квотна по признаците пол, възраст, социален статус и образование. Обемът ѝ е 45 души, относителните дялове по квотните признаци са същите като в страната. Хората, попаднали в извадката, живеят в гр. София или близките околности и са на възраст 18 и повече години. Разпределенията са, както следва:

- **18–30 г.** – 11 души
- **31–45 г.** – 13 души
- **46–60 г.** – 11 души
- **Над 60 г.** – 10 души
  
- **Работещи** – 27 души (в т.ч. 2-ма работещи пенсионери)
- **Учащи и работещи** – 2-ма души
- **Само учащи** – 1
- **Безработни** – 13 (в т.ч. 8 неработещи пенсионери)
- **Домакия** – 1
- **В отпуск по майчинство** – 1
  
- **Мъже** – 21 души
- **Жени** – 24 души
  
- **С висше образование** – 14 души
- **Със средно образование** – 21 души
- **С основно или по-ниско** – 10 души

Пол	Възрастови групи	Социален статус	Образование		
			Висше и полу-висше – 14 души	Средно – 21 души	Основно или по-ниско – 10 души
Мъже – 21 души	18–30 г.	Работи	1	2	
	18–30 г.	Учи и работи		1	
	18–30 г.	Безработен			1
	31–45 г.	Работи	2	2	1
	31–45 г.	Безработен		1	
	46–60 г.	Работи	2	2	1
	46–60 г.	Безработен		1	
	Над 60 г.	Работещ пенсионер			1
	Над 60 г.	Неработещ пенсионер	1	1	1
Жени – 24 души	18–30 г.	Работи	1	1	
	18–30 г.	Учи		1	
	18–30 г.	Учи и работи			1
	18–30 г.	В отпуск по майчинство	1		
	18–30 г.	Безработен		1	
	31–45 г.	Работи	3	2	1
	31–45 г.	Домакиня		1	
	46–60 г.	Работи	2	2	
	46–60 г.	Безработен			1
	Над 60 г.	Работещ пенсионер		1	
	Над 60 г.	Неработещ пенсионер	1	2	2

## Допълнителни източници

**За проекта, в това число и допълнителна информация и материали за положението и правата на гражданите в Европейския съюз**

- <http://www.ecas.eu>
- <http://www.providus.lv>
- <http://www.niok.hu>
- <http://www.osf.bg>
- <http://www.eab-berlin.de>
- Интернет страница на проекта: <http://www.european-citizenpanel.eu>

### За гражданското участие

Гражданите като партньори: „Наръчник на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>10</sup> за достъп до информация, консултации и обществено участие в разработването на политики“ (наличен на няколко езика):

- [http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2KHGMN&lang=EN&sort=sort\\_date%2Fd&stem=true&sf1=Title&st1=citizens+as+partners&sf3=SubjectCode&st4=not+E4+or+E5+or+P5&sf4=SubVersionCode&ds=citizens+as+partners%3B+All+Subjects%3B+&m=6&dc=8&plang=en](http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2KHGMN&lang=EN&sort=sort_date%2Fd&stem=true&sf1=Title&st1=citizens+as+partners&sf3=SubjectCode&st4=not+E4+or+E5+or+P5&sf4=SubVersionCode&ds=citizens+as+partners%3B+All+Subjects%3B+&m=6&dc=8&plang=en)

### За институциите на Европейския съюз

- Европейска комисия: <http://ec.europa.eu/>
- Европейски парламент: <http://www.europarl.europa.eu/>
- Съвет на Европейския съюз: <http://www.consilium.europa.eu/>

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/>

- Комитет на регионите: <http://www.cor.europa.eu/>
- Икономически и социален комитет: <http://eesc.europa.eu/>

### **За консултативните стандарти на Европейската комисия**

Съобщение на Европейската комисия COM(2002)704: „Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни от страна на Комисията“. Издадено през декември 2002, в сила от януари 2003:

- [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm)



# **Пътеводител за гражданско участие в решаването на европейски въпроси**

---

Българска  
Първо издание

Формат 70x100/16      Печ. коли 5  
Печатница „Симолини-94“ – София

---

Институт „Отворено общество“ – София

София 1000, ул. „Солунска“ № 56  
Тел.: (+359 2) 930 66 19, Факс: (+359 2) 951 63 48, E-mail: info@osi.bg  
[www.osi.bg](http://www.osi.bg)

ISBN 978-954-9828-92-4