

Piotr W. Juchacz

O potrzebie wykorzystania nowych modeli partycypacji publicznej w aktywizacji obywateli wspólnot samorządowych

*The future of democratic governance
depends on the articulation of a clear theory of deliberation
and the development of effective methods for public engagement¹.*

W artykule *O postschumpeterowskim 'konkurencyjno-menedżerskim modelu demokracji lokalnej' w świadomości wielkopolskich elit samorządowych*², poddając analizie wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu badawczego „Uwarunkowania rozwoju lokalnego w Wielkopolsce” zaprezentowane w sprawozdaniu *Znajomość i przestrzeganie prawa przez samorządy a rozwój regionalny w Wielkopolsce*³, postawiłem tezę o wyłaniającej się z badań postschumpeterowskiej konkurencyjno-menedżerskiej wizji demokracji lokalnej dominującej w wielkopolskich elitach samorządowych. Tym niemniej, u niektórych badanych przedstawicieli władz lokalnych można dostrzec zarówno inicjatywę włączenia obywateli w procesy podejmowania decyzji na szczeblu

¹ *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies of Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, J. Gastil, P. Levine (eds.), Jossey-Bass, San Francisco 2005, s. 16.

² Zob. P. W. Juchacz, *O postschumpeterowskim 'konkurencyjno-menedżerskim modelu demokracji lokalnej' w świadomości wielkopolskich elit samorządowych*; s. 35-51 niniejszego tomu.

³ Zob. M. Kokociński, *Znajomość i przestrzeganie prawa przez samorządy a rozwój regionalny w Wielkopolsce. Sprawozdanie z badań ankietowych*; s. 269-294 niniejszego tomu.

wspólnot lokalnych, jak i przekonanie o konieczności szerszego wprowadzania takich działań. Dało się wszakże zauważyć, iż wszelkie próby podejmowane w tym kierunku oparte były na standardowych, tradycyjnych metodach oraz sposobach dotarcia do obywateli i ich aktywizacji.

W niniejszych rozważaniach, po krótkim przedstawieniu w części pierwszej stanu faktycznego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym, w części drugiej zaprezentujemy zyskujący coraz większe uznanie badaczy, wypracowany przez International Association for Public Participation (IAP2) model różnych typów partycypacji obywatelskiej, pozwalający wprowadzić nieco ładu do dość płynnych częstokroć rozważań nad sposobami uczestnictwa obywateli w życiu politycznym. W kolejnej części przedstawimy jedną z propozycji dookreślających podstawowe cechy deliberatywno-inkluzywnych procesów partycypacji obywatelskiej, by na zakończenie krótko zaprezentować jeden z nich w postaci obywatelskich ław przysięgłych (*citizens' juries*), skutecznie rozwijanych w ciągu minionych kilkunastu lat w zaawansowanych demokracjach cywilizacji zachodniej, a który naszym zdaniem powinien zostać upowszechniony w Polsce.

1. Rzut oka na stan partycypacji obywatelskiej w Polsce

Przełom deliberatywny we współczesnej teorii demokracji, mający miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, a następnie silny zwrot teoretyków demokracji deliberatywnej (*deliberative democracy*) w kierunku połączenia teorii z praktyką zaowocował licznymi pomysłami, projektami i pracami, w których prężnie rozwijane są nowe modele publicznego zaangażowania obywateli w procesy podejmowania decyzji politycznych. W Polsce, po odzyskaniu niepodległości w 1989 roku, podjęto olbrzymi wysiłek zbudowania nowych, autonomicznych struktur samorządowych, czego efektem było nie tylko realne przekazanie na szczebel lokalny odpowiedzialności za liczne dziedziny i sfery życia mieszkańców, ale również aktywizacja w samorządach kilkudziesięciu tysięcy obywateli. Niestety, w procesie nadrabiania wieloletnich zaniedbań w infrastrukturze gmin i tym samym, poniekąd zrozumiałej, koncentracji na efektywności zarządzania zagubiony został partycypacyjny wymiar wspólnot lokalnych, a w świadomości większości przedstawicieli elit samorządowych ukształtował się i utrwalił jako wzorzec dobrego sprawowania władzy *konkurencyjno-mene-*

dżerski model demokracji lokalnej. Tym niemniej w ostatnim okresie pogłębia się wśród części przedstawicieli władz lokalnych, jak i części badaczy społecznych⁴, przekonanie, że „otwartość władz samorządowych na partnerską i zwrotną komunikację ze zróżnicowanymi podmiotami życia lokalnego przyczynia się zarówno do zwiększonego poczucia sprawstwa i zaangażowania o charakterze obywatelskim ze strony mieszkańców, jak też generalnie do większej efektywności zarządzania lokalnego”⁵.

Podjęmowane dotychczas próby angażowania obywateli w sprawy wspólnot lokalnych idą jednak w kierunku tradycyjnych metod. Potwierdzenie tego zjawiska możemy odnaleźć we wspomnianym już wcześniej badaniu wielkopolskich elit samorządowych. Jeden z ich autorów – poznański socjolog Krzysztof Bondyra – analizując dwa modele samorządności, „samorządność bez partycypacji” oraz „samorządność uczestniczącą”, stwierdza, iż ta druga przejawia się w analizowanej przez niego gminie w postaci: 1) spotkań szeroko rozumianych władz samorządowych (10-15 decydentów samorządowych) z mieszkańcami miasta lub wsi (średnio raz w roku w danej okolicy); 2) corocznych spotkań z sołtysami i radami sołeckimi, podsumowujących prace w minionym roku; 3) spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych i stowarzyszeń środowiskowych; 4) wydawania biuletynu informacyjnego⁶ (do tej listy typowych tradycyjnych metod dodać możemy wspieranie wydawania lokalnej gazety, założenie strony internetowej, a także dyżury radnych, czy też umożliwienie mieszkańcom kontaktów z władzami i administracją w urzędach samorządowych). Podkreśliśmy, iż wszystkie te metody mają niedeliberatywny charakter.

Ponadto Bondyra podkreśla, że analiza badań pozwala potwierdzić tezę „o inicjującej roli władz samorządowych w aktywizowaniu społeczności lokalnych. (...) [Bowiemy] to po stronie władz samorządowych leży konieczność zgłaszania projektów działań w skali całej gminy; ponadto w zasadzie wyłącznie urzędnicy samorządowi i za-

⁴ Niestety, spośród przedstawicieli polskiej socjologii, ekonomii i politologii nadal wydają się dominować zwolennicy agregatywnych, ekonomicznych bądź pluralistycznych teorii demokracji, zakładający, iż obywatele wkraczają do sfery politycznej z już ukształtowanymi preferencjami i interesami i nie ma tam miejsca na ich transformację w debatach publicznych, a jedynie następuje ich ujawnienie w postaci udziału w głosowaniu; obywatele są ich zdaniem zasadniczo bierni, niezainteresowani i niekompetentni, by włączać ich w skomplikowaną materię zarządzania wspólnotą polityczną.

⁵ K. Bondyra, *Wprowadzenie. Wyzwania rozwoju lokalnego*, w: *Inwestycje infrastrukturalne w gminach*, K. Bondyra (red.), WKT, Poznań 2001, s. 15.

⁶ K. Bondyra, *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich wódatarzy samorządowych*; s. 260-261 niniejszego tomu.

proszeni konsultanci posiadają wiedzę specjalistyczną niezbędną do realizacji założonych przedsięwzięć”⁷.

Powyższa teza nie tylko nie zaprzecza, ale wręcz potwierdza naszą tezę o *konkurencyjno-menedżerskim modelu demokracji lokalnej*, albowiem – naszym zdaniem – należy raz jeszcze wyraźnie zaznaczyć, iż działania inicjowane przez władze samorządowe dotyczą zazwyczaj albo takich aktywności, w których udział mieszkańców jest niezbędny (w pierwszym okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku dobry przykład stanowią mogą wszelkiego rodzaju komitety telefonizacji wsi czy ulicy itp., współpracujące z władzami samorządowymi), albo partycypacji w lokalnych ‘igrzyskach’ w postaci imprez kulturalnych i patriotycznych, niezwykle ważnych z perspektywy budowania tożsamości wspólnoty lokalnej, ale mających niewiele wspólnego z *upodmiotowieniem samorządowym obywateli*, włączającym ich do współrządzenia i brania odpowiedzialności za losy wspólnoty lokalnej.

Bondyra proponuje nazwać wyłaniający się z badań obraz okazjonalnej partycypacji społecznej obywateli w życiu wspólnoty samorządowej *sangwinicznym typem aktywności społecznej*. Jako charakterystyczny przykład podaje działalność na szczeblu samorządowym organizacji pozarządowych, które mają jego zdaniem „charakter sangwiniczny”, albowiem z jednej strony, jak powiada w przytaczanym przez autora artykułu wywiadzie jeden z burmistrzów, stowarzyszenia prowadzą działalność programową wyłącznie w interesujących ich dziedzinach i nie inicjują szerszych debat publicznych na temat zagadnień wykraczających poza te zainteresowania, toteż takowe debaty z konieczności inicjowane są zazwyczaj przez władze samorządowe⁸, z drugiej zaś strony – jak wyjaśnia autor artykułu – „tego rodzaju organizacje społeczne nie mogą nawiązać partnerskich relacji z władzami samorządowymi ze względu na brak wizji ogarniających szersze spektrum problematyki danej gminy, a także brak profesjonalnego przygotowania i woli do podejmowania działań wymagających specjalistycznej wiedzy oraz zaangażowania w długiej perspektywie czasowej”⁹. Pomimo tych niedoskonałości Bondyra docenia pojawienie się nawet tego typu ‘sangwinicznej aktywności społecznej’ traktując jej wyłonienie się jako postęp w długotrwałym procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego. Poddawszy analizie zebrany w badaniach materiał, autor przyznaje rację dobrze ugruntowanemu w badaniach nad samorządnością w Polsce przekonaniu o niskiej aktywności obywatelskiej.

⁷ *Ibidem*; s. 263-264 niniejszego tomu.

⁸ *Ibidem*; s. 263-264 niniejszego tomu.

⁹ *Ibidem*; s. 267 niniejszego tomu.

2. Spektrum Partycypacji Publicznej wg IAP2

Wraz ze wzrostem zainteresowania nowymi modelami partycypacji publicznej oraz zwiększającą się liczbą nowych propozycji deliberatywnych procesów konsultacji publicznych nasila się wśród badaczy świadomość ich różnorodności i potrzeba uporządkowania w odpowiednie kategorie ze względu na cele, jakim mogą służyć. Na przykład John Gastil i James Fishkin w książce *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century* wyróżnili trzy kategorie modeli deliberatywnych: po pierwsze, „programy zaprojektowane w celu udoskonalenia publicznego osądu poprzez rozważnie zaprojektowane deliberatywne fora i spotkania”¹⁰ (np. National Issues Forum, Deliberative Polling, Consensus Conferences, Planning Cells & Citizens’ Juries); po drugie, grupę modeli deliberatywnych, które włączają do procesów agencje rządowe oraz inne instytucje publiczne (np. On-line dialogues, Town Meetings, Collaborative Learning, Deliberative City Planning); po trzecie, te modele, „które dążą do kreowania wspólnoty i wspierania bardziej deliberatywnej kultury obywatelskiej (*civic culture*)”¹¹ (np. Study Circles, Learning Democracy Centers, e-democracy).

Wszystkie wymienione powyżej nowe modele publicznej partycypacji posiadają kilka cech wspólnych, albowiem są:

- 1) **innowacyjne** (są to nowe rozwiązania, często w fazie eksperymentalnej),
- 2) **informatywne** (poszukują kompetentnego, poinformowanego stanowiska publicznego, a nie chwilowych reakcji),
- 3) **deliberatywne** (produkują decyzje i opinie badawcze osiągnięte przez interaktywną grupową dyskusję),
- 4) **niezależne** (metody te powinny być stosowane niezależnie od ciała podejmujących ostateczne decyzje w danej sprawie, czyli ich wyniki nie są obligujące dla władz)¹²,
- 5) **konsultujące opinie zwyczajnych obywateli** (a nie polityków czy ekspertów)¹³.

¹⁰ *The Deliberative Democracy Handbook, op. cit.*, s. XIV.

¹¹ *Ibidem*, s. XV.

¹² Tak rozumiana „niezależność” nowych modeli partycypacji publicznej stanowi punkt sporny pomiędzy ich zwolennikami, o czym piszemy w dalszej części artykułu.

¹³ Cechy nowych deliberatywnych modeli zaangażowania publicznego podaje za Institute for Public Policy Research (IPPR), który posiada własną stronę w sieci WEB, gdzie można znaleźć liczne informacje na temat nowych form społecznego zaangażowania.

Jednakże – co podkreślaliśmy już w pierwszej części niniejszego artykułu – oprócz nowych deliberatywno-inkluzywnych procesów zaangażowania obywateli, wciąż z powodzeniem funkcjonują i są niezadko wykorzystywane tradycyjne modele niedeliberatywne. Jedną z najciekawszych propozycji uporządkowania obu typów modeli ze względu na odmienne cele, jakim służą, oraz inne obietnice wykorzystania wyników składane biorącym w nich udział obywatelom wypracowało Międzynarodowe Stowarzyszenie Partycypacji Publicznej (International Association for Public Participation). IAP2 skonstruowało Spektrum Partycypacji Publicznej, wyróżniając pięć kategorii modeli konsultacji publicznej obywateli, od informacyjno-konsultacyjnych niedeliberatywnych metod, poprzez pośrednie modele włączające, aż po właściwe deliberatywno-inkluzywne modele współpracy i upodmiotowienia obywateli (patrz tabela).

Zaprezentowane *Spektrum Partycypacji Publicznej* pozwala dostrzec zasadnicze różnice pomiędzy tradycyjnymi modelami konsultacji obywateli, które nastawione są bądź to wyłącznie na informowanie obywateli o działalności władz (nawet jeżeli czynią to za pomocą najnowszych technologii, tworząc strony w Internecie itp.), bądź też na uzyskaniu ich potocznej (surowej, niepoinformowanej, niedeliberatywnej) opinii w jakiejś kwestii, czy też konsultowaniu planowanych zamierzeń, a nowymi deliberatywnymi modelami, które proponują cały szereg aktywności od współpracy wyznaczającej kierunki podejmowanych działań aż po współdecydowanie obywateli w konkretnych sprawach istotnych dla danej wspólnoty politycznej.

**Tabela. Spektrum Partycypacji Publicznej
wg International Association for Public Participation (IAP2)¹⁴**

Informowanie (<i>Inform</i>)	Konsultowanie (<i>Consult</i>)	Włączanie (<i>Involve</i>)	Współpraca (<i>Collaborate</i>)	Upodmiotowienie (<i>Empower</i>)
<p>Cel: Dostarczenie obywatelom wyważonej i obiektywnej informacji służącej im w zrozumieniu problemu, alternatyw i/lub rozwiązań.</p>	<p>Cel: Uzyskanie publicznego wsparcia dla analiz, alternatywnych rozwiązań i/lub decyzji.</p>	<p>Cel: Bezpośrednia praca z obywatelami za pomocą metod zapewniających, że publiczne kwestie i problemy są konsekwentnie rozumiane i rozważane.</p>	<p>Cel: Partnerstwo z obywatelami w każdym aspekcie decyzji, włączając w to rozwijanie alternatyw i zidentyfikowanie preferowanych rozwiązań.</p>	<p>Cel: Umiejscowienie ostatecznego podejmowania decyzji w rękach obywateli.</p>
<p>Obietnica dla obywateli: Będziemy was na bieżąco informować.</p>	<p>Obietnica dla obywateli: Będziemy was na bieżąco informować, przysłuchiwać się i dostrzegać problemy / kwestie, oraz zwrócić informować, jak ten publiczny wkład wpłynął na podejmowane decyzje.</p>	<p>Obietnica dla obywateli: Będziemy z wami współpracowali aby zapewnić was, że problemy i kwestie przez was podnoszone znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w rozwijanych alternatywach oraz zwrócić informować, jak ten publiczny wkład wpłynął na podejmowane decyzje.</p>	<p>Obietnica dla obywateli: Zwrócimy się do was po bezpośrednią poradę i innowacyjność w formułowaniu rozwiązań, a także wdrożymy wasze porady i rekomendacje w maksymalnym do możliwym do realizacji stopniu – w postaci decyzji.</p>	<p>Obietnica wobec obywateli: Wprowadzimy w życie wasze decyzje.</p>
<p>Przykładowe metody: 1. Fact sheets¹⁵ 2. Web sites 3. Open house</p>	<p>Przykładowe metody: 1. Public comment 2. Focus groups 3. Surveys 4. Public meetings</p>	<p>Przykładowe metody: 1. Workshops 2. Deliberative pooling</p>	<p>Przykładowe metody: 1. Citizens Advisory Committees 2. Consensus-building 3. Participatory decision-making</p>	<p>Przykładowe metody: 1. Citizen juries 2. Ballots 3. Delegated decisions</p>

¹⁴ Zob. International Association for Public Participation's *Public Participation Spectrum*, www.iap2.org.

¹⁵ Nazwy różnych metod partycypacji obywatelskiej świadomie pozostawiamy w oryginalnym brzmieniu, by uniknąć wszelkich nieporozumień związanych ze stosowaniem w języku polskim różnorodnych nazw dla ich odpowiedników.

3. Trzy fundamentalne zasady deliberatywno-inkluzywnych procesów partycypacji obywatelskiej według Lyn Carson i Phillipa Harta

Wszystkie metody otwarte na deliberację i aktywnie włączające (w mniejszym lub większym stopniu) obywateli w procesy decyzyjne określane są czasami wspólną nazwą deliberatywno-inkluzywnych procesów (*deliberative inclusive processes*; w skrócie DIPs (ang.) = DIP-y (pol.)¹⁶). Ich cechą charakterystyczną jest to, iż „włączają zwykłych obywateli, którzy nie są powiązani z grupami interesu ani zaangażowani w lobbing czy też uprawianie polityki”¹⁷. Po tym ogólnym sformułowaniu podkreślającym, do kogo skierowane są DIP-y, możemy przytoczyć dokładną definicję takiego deliberatywno-inkluzywnego procesu:

DIP to metoda partycypacyjna, za pomocą której zostają zebrani razem obywatele stanowiący przekrój danej populacji, zazwyczaj wybrani poprzez selekcję losową, by deliberować przez dłuższy czas, najczęściej kilka dni, o danej kwestii. Są to zwykle jednorazowe wydarzenia, chociaż mogą stanowić część większej strategii angażowania obywateli. Deliberacja odbywa się w asyście neutralnego, doświadczonego moderatora, zaś celem grupy jest podjęcie decyzji lub znalezienie wspólnego gruntu i zaoferowanie rekomendacji decydom. W idealnym przypadku, decydenci biorą pod uwagę te rekomendacje¹⁸.

Według Lyn Carson i Phillipa Harta¹⁹ trzy zasady są kluczowe przy projektowaniu i przeprowadzaniu DIP-ów, a mianowicie „*reprezentatywność* uzyskiwana za pomocą losowej selekcji, *deliberatywność* osiągnięta poprzez moderowaną pogłębioną dyskusję oraz *wpływ* zapewniony przez umowę pomiędzy moderatorami (pomocnikami), uczestnikami i sponsorami”²⁰.

¹⁶ Świadomie dokonujemy w przekładzie kalki językowej i zachowujemy angielski szyk w nazwie.

¹⁷ L. Carson, Ph. Hart, *What Randomness and Deliberation Can Do for Community Engagement*, zob. www.actedemocracy.net/articles/angag-comm.pdf, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*, s. 3.

¹⁹ Autorka artykułu jest senior lecturer with Government and International Relations na Uniwersytecie Sidney w Australii, zaś Phillip Hart to Principal w firmie Hollier and Hart, zajmującej się usługami dla sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego w zakresie organizacji i prowadzenia publicznych partycypacji, szkoleń, mediacji itp. Niniejszy tekst jest ciekawym i ważnym przykładem owocnej współpracy naukowców z praktykami w zakresie stosowania częstokroć zaawansowanych instytucji zaangażowania publicznego. Wydaje się, iż w Polsce winniśmy w dużo większym niż do tej pory stopniu wykorzystywać we współpracy potencjał obu środowisk.

²⁰ L. Carson, Ph. Hart, *What Randomness...*, *op. cit.*, s. 1.

Przyjrzyjmy się pokrótce tym trzem zasadom.

Po pierwsze, **reprezentatywność** (*representativeness*). W DIP-ach organizatorzy stosują różne metody selekcji uczestników: od przyjmowania zgłaszających się ochotników, poprzez osoby wytypowane przez stowarzyszenia, aż po naukowe metody selekcji w oparciu o ustalone kryteria socjologiczne, takie jak: wiek, płeć, wykształcenie, wykonywany zawód itp. Carson i Hart zwracają uwagę, iż każdorazowo organizatorzy DIP-ów powinni dołożyć starań, by wyselekcjonowana grupa uczestników w najbardziej możliwym do zrealizowania stopniu odzwierciedlała populację, której dotyczy dyskutowane zagadnienie, albowiem reprezentatywność uczestników biorących udział w DIP-ach zapewnia ich wiarygodność zarówno wobec innych obywateli, jak i zlecniodawców (np. polityków) danych badań.

Po drugie, **deliberatywność** (*deliberativeness*). Tradycyjne metody konsultacji społecznych, w tym również takie, jak spotkania z mieszkańcami, nie mają deliberatywnego charakteru. Czym wszakże jest deliberacja, na czym polega? Spośród licznych propozycji Carson i Hart przywołują definicję specjalisty od badań dynamiki i przebiegu dyskusji w małych grupach społecznych, Johna Gastila, według którego publiczna deliberacja to „dyskusja wymagająca rozumnej argumentacji, krytycznego słuchania oraz poważnego podejmowania decyzji. (...) pełna deliberacja obejmuje rozważne przebadanie problemu lub kwestii, zidentyfikowanie możliwych rozwiązań, ustanowienie lub potwierdzenie kryteriów ewaluacyjnych i wykorzystanie tychże kryteriów podczas wyboru optymalnego rozwiązania”²¹. Gastil podkreśla, iż niezależnie od tego, że w niektórych przypadkach w debatach publicznych deliberacja rozpoczyna się w już z góry zakreślonym obszarze możliwych rozwiązań, to zawsze jej nieodłączne składniki stanowią analiza problemu, specyfikacja kryteriów oraz ewaluacja²². Carson i Hart podkreślają również kluczową rolę dobrze przygotowanego moderatora, którego zadaniem jest nade wszystko „umożliwienie

²¹ J. Gastil, *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley 2000, s. 22.

²² *Ibidem*. Sądźmy, iż warto wykroczyć tu na moment poza rozważania Carson i Harta przywołujących z Johna Gastila jedynie definicję publicznej deliberacji, i sięgnąć do pierwszej, o siedem lat wcześniejszej książki Gastila *Democracy in Small Groups. Participation, Decision Making and Communication*, by przytoczyć często cytowane w literaturze przedmiotu definicje demokratyczności zarówno małej grupy, jak i deliberacji grupowej: „A small group is democratic if it has equally distributed decision-making power, an inclusive membership committed to democracy, healthy relationships among its members, and a democratic method of deliberation. Group deliberation is democratic if group members have equal and adequate opportunities to speak, neither withhold information nor verbally manipulate one another, and are able and willing to listen” (s. 6).

grupie osiągnięcia jej celów poprzez zapewnienie neutralności procesu”²³.

Po trzecie, *wpływ* (*influence*). Według Carson i Harta „wpływ odnosi się do stopnia oddziaływania, jakie deliberatywna i reprezentatywna grupa wywiera na podejmowanie decyzji”²⁴. Analizy 35 DIP-ów przeprowadzonych w Australii w latach 1996-2005 skłoniły autorów do rozróżnienia dwóch rodzajów wpływu, ze względu na:

1) „zakres, w jakim decydenci zgodzili się z [wnioskami z dyskusji] lub zostali przekonani przez samą dyskusję podczas danego DIP-u, czy też poprzez powstałe w jej wyniku rekomendacje;

2) zakres, do którego sięgała wiążąca umowa, iż rezultaty osiągnięte podczas DIP-u wpłyną na podejmowaną decyzję i jej wdrożenie”²⁵.

Zasadnicza różnica pomiędzy obiema sytuacjami polega na z góry podjętym (bądź też nie) przez decydentów zobowiązaniu do wcielenia w życie rezultatów DIP-u.

Carson i Hart podkreślają, iż „te trzy zasady powinny być postrzegane jako wzajemnie zależne. Bogata różnorodność osiągnięta dzięki losowej selekcji wzmacnia deliberację. Jednak reprezentatywność (np. w postaci plebiscytów czy referendów) bez grupowej deliberacji może stanowić płytki przejaw agregacji [preferencji] i uproszczenie skomplikowanej argumentacji”²⁶.

Autorzy artykułu mają pełną świadomość, iż wszystkie trzy wskazane przez nich zasady są bardzo trudne do osiągnięcia, w szczególności dostrzegając – w kontekście dotychczasowej praktyki politycznej – niemal rewolucyjny charakter ostatniej z nich. „*Reprezentatywność i deliberacja* – zauważają Carson i Hart – pomimo iż trudne do osiągnięcia, stanowią zapewne dużo mniejsze zagrożenie dla decydentów niż zrzeczenie się wpływu [na decyzje]”²⁷.

Carson i Hart uważają, że jakkolwiek wszelkie deliberatywno-inkluzywne metody konsultowania obywateli są istotne, to faktycznie dopiero drugi z wymienionych rodzajów wpływu rzeczywiście w pełni upodmiotawia obywateli i daje im realny wpływ na procesy podejmowania decyzji. Zgadza się to z wizją prezentowaną przez IAP2 w *Spectrum Partycypacji Publicznej*, gdzie dopiero z góry dane przyrzeczenie władz, iż zrealizują decyzje podjęte podczas deliberacji,

²³ L. Carson, Ph. Hart, *What Randomness...*, *op. cit.*, s. 5.

²⁴ *Ibidem*, s. 6.

²⁵ *Ibidem*, s. 15.

²⁶ *Ibidem*, s. 6.

²⁷ *Ibidem*, s. 16.

sprawia, że w ramach danego DIP-u mamy do czynienia z najwyższym stopniem partycypacji obywatelskiej, natomiast podczas danego deliberatywno-inkluzywnego procesu uczestniczący w nim obywatele uzyskują – przekazaną im przez władze – faktyczną moc podejmowania decyzji.

Należy jednak zauważyć, że reprezentowane przez nich stanowisko nie jest bynajmniej powszechnie podzielane. Stewart, Kendall i Coote w klasycznej już dzisiaj pracy *Citizens' juries* z 1993 roku pisali „*Citizens' juries* zazwyczaj nie są wyposażone w moc podejmowania decyzji. Badają zagadnienie i przedstawiają rekomendacje. Nie mogą przeto być uważane za alternatywę wobec demokracji reprezentatywnej, lecz za jej dopełnienie. Ich rola polega na informowaniu, a poprzez to wzmacnianiu demokracji reprezentatywnej. Ogólnie można dowodzić, że rozwój demokracji partycypacyjnej we wszelkich formach może wzmocnić demokrację reprezentatywną. Reprezentacja bowiem winna być procesem aktywnym, w którym opinia wybranego reprezentanta wsparta jest jego wiedzą o poglądach obywateli”²⁸.

Możemy dostrzec wyraźną różnicę pomiędzy oboma stanowiskami: w podejściu Carson i Harta jest obecne żądanie wyposażenia DIP-ów w moc decyzyjną, której wszelako w tym przypadku wyrzec musieliby się legalnie wybrani reprezentanci polityczni. I tu można postawić pytanie o legitymizację polityczną takiego postępowania?! Przecież uczestnicy DIP-ów nie są wybranymi przedstawicielami ludu, nawet jeżeli przyjmiemy, że wybrani zostali przy najlepszej woli i za pomocą naukowych metod selekcji, dążącej do odzwierciedlenia mikrokosmosu danej wspólnoty politycznej. To fundamentalne zastrzeżenie można wszelako poszerzyć i o inne, dotyczące uzasadnienia wyboru danej metodologii, wyboru organizatorów i doboru ekspertów, a także intencji sponsorów itd. Stanowisko Brytyjczyków wydaje się być ostrożniejsze i bardziej uzasadnione z perspektywy legitymizacji osiągniętych wyników, albowiem posiadają one charakter informujący i doradczy, pozostawiając w gestii legalnie wybranych przedstawicieli politycznych danej wspólnoty ostateczną decyzję na temat możliwości ich realizacji. Zwróćmy bowiem uwagę, że nawet jeżeli jakieś działanie jest pożądane w danej wspólnocie i akceptowane przez zdecydowaną większość obywateli, to jego realizacja zawsze wiąże się z kosztami, to zaś wymaga ustalenia priorytetu wydatków publicznych i świadomości, iż realizacja jednego projektu to porzucenie – przynajmniej na jakiś okres czasu – innych. Ponadto wyposażenie DIP-ów w moc decyzyjną sprawiłoby, iż zainteresowane rozstrzygnięciem strony mogłyby dążyć

²⁸ J. Stewart, E. Kendall, A. Coote, *Citizens' Juries*, IPPR, London 1994, s. 7.

do wpłynięcia na ich uczestników, podjąć lobbing na rzecz jednego z możliwych rozwiązań i tym samym narazić przeprowadzane konsultacje na możliwość wypaczenia wyników.

4. Nowe deliberatywne modele publicznego zaangażowania obywateli – *citizens' juries*

Po zaprezentowaniu cech charakterystycznych deliberatywno-inkluzywnych procesów partycypacji obywatelskiej według Carson i Harta, chciałbym obecnie w ogólnym zarysie przedstawić jeden z nich, mający, moim zdaniem, największe perspektywy upowszechnienia się w rozwiązywaniu problemów i konsultowaniu opinii publicznej na poziomie wspólnot lokalnych.

Taką ciekawą propozycją nowej deliberatywnej formy konsultacji społecznych, odpowiadającą potrzebom wspólnot lokalnych, są obywatelskie ławy przysięgłych (*citizens' juries*)²⁹.

Idea *citizens' juries* zrodziła się niezależnie w dwóch ośrodkach, niemieckim Instytucie Badawczym Partycypacji Obywatelskiej i Procedur Planowania na Uniwersytecie w Wuppertalu oraz amerykańskim Jefferson Center for New Democratic Processes w Minneapolis³⁰. W Stanach Zjednoczonych jej twórcą był Ned Crosby, który w roku 1971 wymyślił ideę *citizens committees* (jak pierwotnie brzmiała nazwa), zaś od 1974 roku rozwijał ją z grupą współpracowników w założonym przez siebie w tym celu niezależnym Jefferson Center³¹. Do

²⁹ W związku z brakiem w polskim systemie prawnym i naszej tradycji instytucji ław przysięgłych w postaci występującej w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, rozważając możliwość upowszechnienia idei *citizens' juries* w Polsce, warto może posłużyć się nie tyle dosłownym tłumaczeniem amerykańskiej nazwy, lecz bliższą nam, odmienną: 'rady obywatelskie'.

³⁰ W ostatnich latach do dwóch wymienionych Instytutów doszedł trzeci ważny ośrodek propagujący nowe metody aktywności obywatelskiej, a mianowicie angielski Instytut for Public Policy Research (IPPR). Propagowanie idei *citizens' juries* zajęło szczególne miejsce w pracach Instytutu zwłaszcza od 1994 roku, czyli od opublikowania przez J. Stewarta, E. Kendall i A. Coote specjalnego raportu pt. *Citizens' juries*, którego celem było zbadanie potencjalnej wartości i sensowności wprowadzenia idei obywatelskich ław przysięgłych w Wielkiej Brytanii. Za rozważaniami teoretycznymi poszły badania empiryczne i przeprowadzono wiele eksperymentów praktycznych, z których opublikowano powszechnie dostępne raporty. Jedne z najciekawszych badań zostały zaprezentowane przez M. Barnes w pracy *Building Deliberative Democracy: An Evaluation of Two Citizens' Juries*, w której szczegółowo analizuje cały proces na przykładzie badań przeprowadzonych na dwóch odmiennych grupach i mających dwa różne tematy w Belfaście i Swansea.

³¹ Zob. www.jefferson-center.org.

roku 2002, ciągle doskonaląc metodologię, przeprowadzili trzydzieści jeden procesów *citizens' juries*, przyczyniając się do rozpowszechnienia tej metody konsultacji obywateli w demokracjach cywilizacji zachodniej, w których przeprowadzono od roku 1996 ponad dwieście tego typu procesów deliberatywnych.

W Niemczech *citizens' juries* znane są jako *Planungszelle* (ang. *planning cells*). Ich twórcą – niezależnie od Crosbiego – był prof. Peter Diemel, który od 1969 roku po dzień dzisiejszy kieruje Instytutem Badawczym Partycypacji Obywatelskiej i Procedur Planowania na Uniwersytecie w Wuppertalu (do tej pory przeprowadzono w Niemczech ponad 150 *Planungszelle*, częstokroć rozbudowanych do kilkunastu paneli w ramach jednego projektu³²).

Czym są obywatelskie ławy przysięgłych? Według definicji Stewarta, Kendalla i Coote *citizens' juries*

są to małe grupy obywateli, wybranych jako reprezentacja raczej ogólnej opinii niż jakiejś grupy interesu lub sektora, które zbierają się, aby deliberować na temat zagadnień dotyczących polityki. Obywatele ci są poinformowani o rozważanym problemie, ponadto uzyskują informacje od ekspertów (zwanymi 'świadkami') i mają możliwość 'przesłuchiwania' ich; następnie przedyskutowują zagadnienia pomiędzy sobą i podejmują decyzję³³.

Peter Diemel zaś tak definiuje *Planungszelle*:

Die Planungszelle ist eine Gruppe von 25 im Zufallsverfahren ausgewählten, auf drei Wochen freigestellten und von der öffentlichen Hand vergüteten Leienplanern, die gemeinsam mit zwei Angehörigen der betreffenden Fachressorts und angeleitet von zwei Prozessbegleitern, Lösungen vorgegebener, in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigbarer Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme erarbeiten³⁴.

Citizens' juries „dają wyraz obywatelstwu jako obowiązki i jako aktywności. Tradycyjne ławy przysięgłych wspierają się na założeniu, że obywatele są w stanie poddać własnemu osądowi częstokroć skomplikowane zagadnienia, zapoznać się z materiałami w określonym czasie, deliberować i wyciągać wnioski”³⁵. Cytowani autorzy podkreślają, iż główne zadanie *citizens' juries* polega na wytworzeniu nawyku aktywnego obywatelstwa poprzez nadanie wartości temu, co obywa-

³² Podstawową pracę prezentującą ideę P. Diemela stanowi jego książka *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1997, 4., durchgesehene Auflage, mit Statusreport'97. Zob. szerzej o procesie *Planungszelle* również na stronie: www.planungszelle.de.

³³ J. Stewart, E. Kendall, A. Coote, *Citizens' Juries*, *op. cit.*, s. III.

³⁴ P. C. Diemel, *Die Planungszelle...*, *op. cit.*, s. 74.

³⁵ J. Stewart, E. Kendall, A. Coote, *Citizens' Juries*, *op. cit.*, s. 5.

tele mają do powiedzenia o sprawach politycznych i przez zademonstrowanie, że takie innowacje są możliwe.

Ned Crosby i Dough Nethercut w artykule *Citizens Juries. Creating a Trustworthy Voice of the People*³⁶ wymieniają siedem cech charakterystycznych procesu *citizens' jury*.

Po pierwsze, wybrani losowo do uczestniczenia w procesie *citizens' juries* obywatele powinni odzwierciedlać mikrokosmos danej wspólnoty (*microcosm of the community*), czy to będzie miasto, czy też gmina bądź inna jednostka samorządowa, pod względem wieku, wykształcenia, płci itd. W zależności od diskutowanego zagadnienia rola sympatii politycznych również może być brana pod uwagę i proporcjonalnie oddana w składzie grupy³⁷.

Po drugie, grupa uczestników powinna liczyć nie mniej niż 4 osoby i nie więcej niż 24. Uznano bowiem, że grupa dwudziestoczteroposobowa stanowi „największą grupę, jaka jest nadal w stanie dobrze deliberować na poziomie plenarnym”³⁸.

Po trzecie, istotne jest dostarczenie ławnikom wysokiej jakości informacji, przez co obecnie rozumie się – po wieloletniej praktyce i licznych eksperymentach praktycznych – wystąpienia i możliwość przepytывania ekspertów.

Po czwarte, fundamentem udanego procesu *citizens' jury* jest utrzymanie wysokiego standardu deliberacji poprzez odpowiednie przeszkolenie moderatorów prowadzących dyskusje.

Po piąte, niezwykle duży nacisk położony jest na uniknięcie wpływu personelu na ławników i uniknięcie zewnętrznych prób manipulacji.

Po szóste, należy powołać Radę Programową, która będzie czuwała nad procesem i zadba o stosowny dobór ekspertów, tak by uczciwie zaprezentowane zostały wszystkie stanowiska.

Po siódme, należy cały proces zaplanować tak, by uczestnicy na każdym etapie mieli dość czasu, co w praktyce oznacza potrzebę zaplanowania całego procesu na mniej więcej pięć dni.

Wymienione powyżej warunki rzetelnego przeprowadzenia procesu *citizens' jury* można zebrać w pięć cech charakterystycznych:

- 1) losowa selekcja uczestników,
- 2) reprezentatywność społeczna uczestników,

³⁶ N. Crosby, D. Nethercut, *Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People*, w: *The Deliberative Democracy Handbook*, op. cit., s. 111-119.

³⁷ Autorzy zwracają również uwagę na konieczność rekompensaty finansowej dla uczestników, jeżeli chce się pozyskać reprezentatywną grupę.

³⁸ *Ibidem*, s. 113.

- 3) kompetencja (osiągnięta w procesie),
- 4) bezstronność,
- 5) deliberatywność.

Prezentując jedynie w ogólnym zarysie ideę *citizens' juries*, pomijam różnice – głównie metodologiczne – zachodzące między USA a Niemcami, nie stanowią one bowiem o zasadniczej odmienności obu projektów. Warto jednak zwrócić uwagę na odmienne zakorzenienie – i w konsekwencji sposób pozyskiwania środków finansowych – obu instytucji: o ile bowiem Jefferson Center Crosby'ego jest organizacją niezależną, utrzymującą się dzięki sponsorom (głównym jest sam Ned Crosby), o tyle Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren Dienela jest częścią Uniwersytetu w Wuppertalu, a tym samym częścią niemieckiego systemu edukacyjnego.

Obie organizacje wypracowały metody, które mają ograniczyć wpływ sponsorów i zleceniodawców badań do wyznaczenia zagadnienia lub problemu, który ma zostać poddany badaniu. Dopóki sponsorzy próbują mieć ponadto wpływ na sformułowanie pytań, to – ponieważ czynią to przy współudziale fachowców z obu organizacji – występuje dbałość o przestrzeganie obiektywności i bezstronności. Wszakże już proces selekcji uczestników badań, rodzaj dostarczanych informacji, wybór ekspertów i moderowanie spotkań muszą być poza kontrolą sponsora, ponieważ są to elementy procesu, które stosunkowo łatwo można wypaczyć. Dbałość o przestrzeganie stosownych procedur pozwalających zachować bezstronność badaczy i wiarygodność procesu *citizens' juries* jest jedną z naczelnych zasad Jefferson Center i Instytutu Dienela.

Jak każda inna metoda konsultacji społecznych, także *citizens' juries* szczególnie przydatne są w określonych przypadkach. Jakich? Lyn Carson i Katherine Gelber w pracy *Ideas for Community Consultation. A Discussion on principles and procedures for making consultation work*, omawiając siedem metod konsultacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem ich przydatności do rozwiązywania konkretnych problemów, tak charakteryzują użyteczność *citizens' juries*: „Kiedy zagadnienia, które mają zostać rozważone w procesie deliberacji, są stosunkowo jasne i klarowne, wówczas [zastosowanie metody] *citizens jury* jest [szczególnie] użyteczne. Bowiem ta metoda jest użyteczna wówczas, gdy zagadnienia poddawane deliberacji są szczególnie kompleksowe i konieczne jest włączenie ekspertów w celu pełnego zrozumienia procesu przez jego uczestników”³⁹. Jak wynika z powyż-

³⁹ L. Carson, K. Gelber, *Ideas for Community Consultation. A Discussion on principles and procedures for making consultation work*, NSW Department of Urban Affairs and Planning, New South Wales 2001, s. 38.

szych uwag, *citizens' juries* należy stosować, zwłaszcza gdy z góry jasno określone są kwestie, które uczestnicy procesu mają rozstrzygnąć (toteż nie biorą oni udziału w ustalaniu agendy), jednakże to rozstrzygnięcie wymaga uzyskania pogłębionej wiedzy, której dostarczają zaproszeni eksperci.

Tym niemniej warto na zakończenie raz jeszcze wyraźnie podkreślić zasadniczą rolę, jaką mają do spełnienia *citizens' juries* i inne nowe modele zaangażowania publicznego obywateli. Przytoczmy ważne zastrzeżenie z pracy Stewarta, Kendall i Coote:

Naszym zdaniem *citizens' juries* nie powinny być postrzegane jako metoda zastępująca demokrację reprezentatywną, lecz *uzupełniająca* ją poprzez wprowadzenie dialogu i debaty, tak iż oba procesy rozwijają relację symbiotyczną. Obywatele stawaliby się lepiej poinformowani i zainteresowani zagadnieniami politycznymi, a politycy dowiadywaliby się więcej na temat oczekiwań elektoratu wobec nich. *Citizens' juries* nie mogą być postrzegane jako *odpowiedź* na problemy stojące przed współczesną polityką, lecz jako jeden z licznych nowych procesów demokratycznych⁴⁰.

Obecnie w Polsce stoimy przed zadaniem zwiększenia partycypacji publicznej obywateli i pogłębienia demokracji. Jesteśmy jednak bogatsi o doświadczenia licznych badań przeprowadzonych w ostatnich latach w USA, Australii, Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz w innych krajach europejskich, gdzie metoda *citizens' juries* zyskała licznych zwolenników. Sądzę tedy, iż nadszedł już czas, by idea obywatelskich ław przysięgłych znalazła zastosowanie także w Polsce.

⁴⁰ J. Stewart, E. Kendall, A. Coote, *Citizens' Juries*, *op. cit.*, s. 48.