



---

## Recommendation of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy

## Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie délibérative

## Preporuka Odbora ministara državama članicama o deliberativnoj demokraciji

---

*Source - Council of Europe, September 2023, original English and French versions*

*© Ministry of Justice and Public Administration of Croatia, October 2023, Croatian translation*

*Text originated by the Council of Europe. This translation into a non-official language is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator/publisher.*

\* \* \* \* \*

*Source - Conseil de l'Europe, septembre 2023, versions originales en anglais et français*

*© Ministère de la justice et de l'administration publique de la Croatie, octobre 2023, traduction en croate*

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe. Cette traduction en une langue non-officielle est réalisée avec l'accord du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur/éditeur.*

## Preporuka CM/Rec(2023)6 Odbora ministara državama članicama o deliberativnoj demokraciji

*(Usvojio Odbor ministara 6. rujna 2023.  
na 1473. sastanku zamjenika ministara)*

Odbor ministara, na temelju članka 15. stavka b. Statuta Vijeća Europe (ETS br. 1),

Uzimajući u obzir da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo među svojim državama članicama u svrhu očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština te olakšavanja njihova gospodarskog i društvenog napretka;

Uvjeren da su demokracija, ljudska prava i vladavina prava ključni za očuvanje mira u europskim zemljama te da je njihovo jačanje čimbenik stabilnosti i socijalne pravde;

Podsjećajući da je predstavnička demokracija temelj za sudjelovanje građana u javnom životu na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;

Uzimajući u obzir da je sudjelovanje svih građana u samoj srži demokracije, da su građani koji su predani demokratskim vrijednostima, svjesni svojih građanskih dužnosti i aktivni u javnom životu temelj svakog demokratskog sustava te da je dijalog između građana i donositelja odluka ključan za demokraciju jer jača povjerenje, legitimnost demokratskih institucija i učinkovitost njihova djelovanja;

Pozivajući se na načela dobrog demokratskog upravljanja, koja uključuju sudjelovanje, sposobnost reagiranja, odgovornost, inovacije i otvorenost za promjene;

Podsjećajući da se prakse participativne demokracije, koje uključuju deliberativnu demokraciju, sve više koriste u državama članicama i nadopunjuju predstavničku demokraciju;

Svjesne da se očekivanja javnosti i dalje razvijaju, pri čemu građani traže i prakticiraju nove načine sudjelovanja i izražavanja;

Uvjeren da deliberativna demokracija – proces izravnog savjetovanja građana, među sobom ili uz sudjelovanje drugih dionika, o materijalnoj politici ili zakonodavnom području – u određenim slučajevima može poboljšati rezultate politika i u konačnici dodatno povećati povjerenje građana u donošenje javnih odluka i javno djelovanje;

Prepoznajući da deliberativna demokracija mora biti zakonit, pravedan, transparentan, uključiv i odgovoran proces podložan reviziji;

Imajući na umu rad tijela Vijeća Europe, posebno Parlamentarne skupštine, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija i Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), kao i zaključke uzastopnih izdanja Svjetskog foruma za demokraciju;

Nadovezujući se na odredbe Dodatnog protokola uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207) te na Preporuku Kongresa 472 (2022) „Nakon izbora: primjena deliberativnih metoda u europskim općinama i regijama” i Obrazloženje iste;

Uzimajući u obzir da je došlo vrijeme za uspostavu pravnog instrumenta primjenjivog na sve razine vlasti, s nizom načela čiji je cilj osigurati da deliberativna demokracija, kada se upotrebljava, jača demokratski okvir,

nadopunjujući pravnu stečevinu Vijeća Europe, kao što su Preporuka CM/Rec(2018)4 Odbora ministara državama članicama o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu, Smjernice za sudjelovanje građana u donošenju odluka koje je Odbor ministara usvojio 27. rujna 2017., raniji rad Europskog odbora za demokraciju i upravljanje u pogledu sudjelovanja i e-demokracije, kao i alati Centra stručnosti za dobro upravljanje i drugih relevantnih tijela Vijeća Europe;

Imajući na umu različite načine na koje su nadležnosti institucija i razina vlasti organizirane u državama članicama,

Preporučuje vladama država članica da:

- prepoznaju da se postupcima deliberacije, ako se pravilno provode, može upotpuniti predstavnička demokracija i proširiti mogućnosti doprinosa građana razvoju politika i izradi zakonodavstva;
- svaki postupak deliberacije na koji se odluče provode u skladu sa sljedećim načelima:
  - dostupnost pravnog okvira,
  - jasnoća mandata i oblikovanja,
  - pravedna zastupljenost,
  - omogućeno i informirano sudjelovanje,
  - kompetentno vođenje (facilitacija),
  - odgovornost,
  - nadzor i dobro upravljanje,
  - evaluacija i učenje;
- uspostave mjere i poduzmu aktivnosti, uključujući, prema potrebi, unošenje odredaba u pravni okvir kako bi se javnim institucijama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koje žele provoditi postupke deliberacije omogućilo ili ih se potaknulo da to čine u skladu s navedenim načelima, kako su utvrđena u Dodatku;
- osiguraju da se ova preporuka, uključujući njezin Dodatak, prevede i široko diseminira relevantnim tijelima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;

#### *Dodatak Preporuci CM/Rec(2023)6*

U ovom se Dodatku utvrđuju načela koja treba primjenjivati pri osmišljavanju i/ili provedbi metoda i postupaka deliberacije.

#### **Načela deliberativne demokracije**

##### **1. Dostupnost pravnog okvira**

- Postupci deliberacije trebaju biti usklađeni s općim regulatornim okvirom i međunarodnim obvezama.
- Prema potrebi, ovlašćujućim zakonodavstvom ili formalnim propisom treba jasno definirati opseg i uvjete za postupke deliberacije, navodeći kada se oni trebaju koristiti, kako funkcioniraju te njihovu ulogu i ovlasti.
- Potrebno je donijeti propise i smjernice kako bi se osiguralo da su postupci deliberacije učinkoviti, zakoniti, pravedni, transparentni, uključivi, odgovorni i podložni reviziji.

##### **2. Jasnoća mandata i oblikovanja**

- Mandat postupaka deliberacije trebao bi biti jasno definiran, uključujući jasan raspored, odgovornosti, resurse i praćenje rezultata.
- Opseg treba biti upravljiv i ostvariv, uzimajući u obzir dostupne resurse, kao što su vrijeme, osoblje i financijska sredstva.
- Mandat, opseg, sastav i formati postupaka deliberacije trebali bi biti razmjerni i primjereni temi o kojoj se raspravlja i svrsi postupka.

- Oblikovanje postupka deliberacije treba biti transparentno i javno.

### 3. Pravedna zastupljenost

- Postupkom uključivanja sudionika treba upravljati neovisno privatno ili javno tijelo koje je za to ovlašteno i kvalificirano.
- Postupak uključivanja sudionika treba biti transparentan, uključiv, odgovoran i podložan neovisnoj reviziji.
- Pri uključivanju sudionika treba osigurati da se dobije reprezentativna skupina, primjenom, prema potrebi, tehnika nasumičnog odabira te, prema potrebi, dopiranjem do sociodemografskih skupina na koje se odnosi tema deliberacije.
- Potrebno je obratiti pažnju na uravnoteženo sudjelovanje žena i muškaraca te svih drugih skupina kako bi se reflektirao demografski sastav zemljopisnog područja na koje se odnosi postupak deliberacije. Ako skupina uključuje izabrane predstavnike, taj omjer treba jasno definirati i uspostaviti mehanizam kojim će se osigurati da ne dođe do neravnoteže moći tijekom cijelog postupka deliberacije.
- Potrebno je obratiti pažnju na osiguravanje pristupačnosti i uključivosti, među ostalim, nadoknadom troškova sudjelovanja, uključujući naknadu za putovanje, skrb o djeci ili odsutnost s posla, kako bi se potaknulo sudjelovanje.

### 4. Omogućeno i informirano sudjelovanje

- Sudionici bi trebali moći zatražiti i primiti sve informacije te bi trebali imati slobodu dati odgovor koji žele bez vanjskih smjernica ili prijedloga mogućih odgovora.
- Dokazi dostavljeni sudionicima trebaju biti provjerljivi i potjecati iz različitih izvora.
- U skladu s dubinom i složenosti dokaza, sudionici trebaju imati dovoljno vremena da razmisle o tome što su čuli i trebaju imati mogućnost zatražiti dodatna objašnjenja ili dodatne informacije.
- Informacije trebaju biti predstavljene na pristupačan način, jasnim i razumljivom jezikom.
- Potrebno je obratiti pažnju da se izbjegne preopterećenje informacijama i pretjerano pojednostavljivanje.
- U deliberaciju treba uključiti mogućnosti za pripremno osposobljavanje i kontinuirano učenje tijekom postupka deliberacije.

### 5. Kompetentno vođenje (facilitacija)

- Vođenjem (facilitacijom) trebalo bi se osigurati neometano odvijanje postupka.
- Voditelji (facilitatori) trebaju imati odgovarajuće iskustvo i osposobljenost; vođenje je ključna vještina neophodna za osiguravanje uspješnosti procesa.
- Potrebno je ostaviti prostor za raspravu i neslaganje; voditelji trebaju osigurati dijalog pun poštovanja i ne navoditi na zaključke niti pokušavati postići konsenzus pod svaku cijenu.
- Sudionici trebaju imati mogućnost donijeti vlastite zaključke i razviti vlastite odgovore, bez uplitanja.
- Vođenjem treba osigurati da sudionici dobiju dostatne i odgovarajuće informacije te da ih se po potrebi sasluša i podrži.
- U slučaju opsežnih postupaka trebao bi postojati pojednostavljeni koncept vođenja kako bi se osigurala usklađenost među svim skupinama uključenima u proces deliberacije.
- Potrebno je obratiti pažnju na osiguravanje rodno uravnotežene zastupljenosti voditelja.

### 6. Odgovornost

- Odnos između postupka deliberacije i cjelokupnog postupka donošenja odluka treba jasno definirati i njime upravljati.
- Potrebno je dogovoriti mehanizam donošenja preporuka u postupku deliberacije te njihova praćenja od strane donositelja odluka i/ili politika. To treba biti transparentno.
- Donositelji odluka i/ili politika trebaju sudionicima i javnosti objasniti svoje odluke, među ostalim kada ne uzmu u obzir rezultate deliberacije.
- Potrebno je uspostaviti zaštitne mjere protiv neprimjerenog utjecaja, uključujući manipulaciju i dezinformacije.

- Potrebno je izraditi plan javnog angažmana radi široke promocije procesa i rezultati postupaka deliberacije putem odgovarajućih kanala, uključujući društvene medije.
- Potrebno je unaprijed razmotriti kako će sudionici u postupku deliberacije komunicirati sa širom javnošću, na primjer odabirom glasnogovornika.

## **7. Nadzor i dobro upravljanje**

- Kako bi se osigurala legitimnost postupka, potrebno je razmotriti uspostavu neovisnog nadzora, na primjer u obliku savjetodavne skupine ili „čuvara”.
- Potrebno je unaprijed dogovoriti postupke upravljanja i učiniti ih transparentnima.
- Potrebno je osigurati odgovarajuće resurse za administriranje i upravljanje postupkom, uključujući potporu svakodnevnim radnjama.
- Potrebno je razmotriti uključivanje sudionika u osmišljavanje svakodnevnih radnji.
- U postupak treba ugraditi otvorenost i transparentnost kako bi se dokazala njegova vjerodostojnost i pouzdanost.
- Javna uprava treba osigurati da su dostatna sredstva planirana i dostupna tijekom cijelog ciklusa, uključujući, prema potrebi, izgradnju kapaciteta.
- Sudionici i javni službenici trebaju proći odgovarajuće osposobljavanje o deliberacijskim vještinama prije i/ili tijekom postupka.

## **8. Evaluacija i učenje**

- Evaluacija treba biti dio oblikovanja postupka i provoditi se postupcima samoprocjene ili od strane neovisnog subjekta.
- Potrebno je osigurati prostor za razmatranje pisanih ili usmenih povratnih informacija primljenih izravno od sudionika, organizatora i onih koji iznose dokaze.
- Općenito, rezultati evaluacija trebaju biti javni i dio šireg ciklusa razmatranja u okviru tijela javnog sektora.
- Postupak evaluacije treba biti otvoren i kritičan; potrebno je prepoznati izazove jer je to način za postizanje poboljšanja i učenje.