

Rekommandasjon CM/Rec(2023)6 frå Ministerkomiteen til medlemsstatane om deliberativt demokrati

*(Vedteke av Ministerkomiteen 6. september 2023 på det 1473.
møtet mellom ministrane sine representantar)*

(Omsetjinga er uoffisiell og blir gitt berre for informasjonsføremål. Originalspråket er engelsk, og teksten er skriven og publisert av Ministerkomiteen i Europarådet. Omsetjinga til nynorsk er omsett og publisert av Kommunal- og distriktsdepartementet).

Ministerkomiteen, i samsvar med artikkel 15.b i vedtektene til Europarådet (ETS nr. 1),

som tek i betraktning at målet til Europarådet er å oppnå større einskap mellom medlemsstatane for å ivareta og realisere ideala og prinsippa som er den felles arva deira, og å leggje til rette for økonomisk og sosial framgang,

som er overtydd om at demokrati, menneskerettar og rettsstatsprinsippet er avgjerande for å bevare fred i europeiske land, og at styrking av desse er ein faktor for stabilitet for sosial rettferd,

som minner om at det representative demokratiet er grunnlaget for at innbyggjarane kan ta del i det offentlege livet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå,

som tek i betraktning at deltaking frå alle innbyggjarar er sjølv kjernen i demokratiet, at innbyggjarar som er forplikta på demokratiske verdiar, medvitne om borgarpliktene sine og aktive i det offentlege livet, er sjølv livsnerven i alle demokratiske system, og at dialog mellom innbyggjarar og avgjerdstakarar er avgjerande for demokratiet sidan det styrkjer tillit og styrkjer legitimiteten til demokratiske institusjonar og gjer handlingane deira meir effektive,

som viser til prinsippa for eit godt demokratisk styresett, som omfattar deltaking, respons, ansvarlegheit, innovasjon og openheit for endring,

som minner om at framgangsmåtar knytte til deltakardemokrati, som omfattar deliberativt demokrati, blir stadig meir brukte i medlemsstatane og utfyller det representative demokratiet,

som er klar over at forventningane frå allmenta held fram med å utvikle seg, med innbyggjarar som søker og praktiserer nye måtar å engasjere seg og uttrykkje seg på,

som er overtydd om at deliberativt demokrati – ein prosess der innbyggjarane, seg imellom eller med deltaking frå andre interessentar, direkte drøftar eit viktig politikk- eller lovgjevingsområde – i visse tilfelle har potensial til å betre dei politiske resultata og i siste instans auke tilliten som innbyggjarane har til offentleg avgjerdstaking og offentlege tiltak,

som erkjenner at deliberativt demokrati må vere ein lovleg, rettferdig, gjennomiktig, inkluderande, ansvarleg og etterprøvbar prosess,

som tek omsyn til arbeidet i organa til Europarådet, særleg parlamentarikarforsamlinga, Kongressen for lokale og regionale styresmakter, Konferansen av internasjonale ikkje-statlege organisasjonar og Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgjeving (Venezia-kommisjonen), og dessutan konklusjonane frå dei påfølgjande årlege World Forum for Democracy,

som byggjer på føresegnene i tilleggsprotokollen til Det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre om retten til å delta i sakene til lokale myndigheiter (CETS nr. 207) og kongressrekommandasjon 472 (2022) «Beyond elections: the use of deliberative methods in European municipalities and regions» og det tilhøyrande forklarande notatet,

som tek i betraktning at tida er inne for å opprette eit juridisk instrument som gjeld for alle forvaltningsnivå med eit sett med prinsipp som tek sikte på å sikre at deliberativt demokrati, når det blir brukt, styrkjer det demokratiske rammeverket, idet det utfyller regelverket til Europarådet, slik som rekommandasjon CM/Rec(2018)4 frå Ministerkomiteen til medlemsstatane om innbyggjarane si deltaking i lokalt offentleg liv, retningslinjene om sivil deltaking i avgjerdstaking vedtekne av Ministerkomiteen 27. september 2017, tidlegare arbeid frå styringskomiteen for demokrati og styresett (European Committee on Democracy and Governance) om deltaking og e-demokrati, og dessutan verktøya frå Centre of Expertise for Good Governance og andre relevante organ i Europarådet,

som tek omsyn til dei ulike måtane som kompetansen til institusjonar og forvaltningsnivå er organiserte på i medlemsstatane,

tilrår at myndigheitene i medlemsstatane

- anerkjenner at deliberative prosessar, når dei blir gjennomførte på rett måte, kan utfylle det representative demokratiet og kan gje innbyggjarane betre moglegheiter til å komme med innspel til politikkutvikling og utforming av lovgjeving,
- gjennomfører alle deliberative prosessar som dei vel å utføre, i samsvar med dei følgjande prinsippa
 - tilgjengelegheit av eit rettsleg rammeverk,
 - klarheit i mandatet og utforminga,
 - rettferdig representasjon,
 - tilrettelagd og informert deltaking,
 - kompetent tilrettelegging,
 - ansvarlegheit,
 - tilsyn og god styring,
 - evaluering og læring,
- set i verk tiltak og gjennomfører aktivitetar, mellom anna å innarbeide, der det er aktuelt, føresegnar i eit rettsleg rammeverk, for å gjere det mogleg for og oppmuntre offentlege institusjonar på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå som ønskjer å utføre deliberative prosessar, å gjere dette i samsvar med desse prinsippa, som fastsett i vedlegget,
- sørgjer for at denne rekommandasjonen, med vedlegg, blir omsett og formidla så breitt som mogleg blant dei relevante myndigheitene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå,

Vedlegg til rekommandasjon CM/Rec(2023)6

Dette vedlegget fastset prinsippa som skal brukast ved utforming og/eller gjennomføring av deliberative metodar og prosessar.

Prinsipp for deliberativt demokrati

1. Tilgjengelegheit av eit rettsleg rammeverk

- Deliberative prosessar bør vere i tråd med det overordna regelverket og internasjonale forpliktingar.
- Der det er naudsynt, bør fullmaktslovgjeving eller formell regulering tydeleg definere omfanget av og krava til deliberative prosessar, og angje når dei skal brukast, korleis dei fungerer, og kva rolle og fullmakt dei har.
- Det bør finnast forskrifter og retningslinjer for å sikre at deliberative prosessar er effektive, lovlege, rettferdige, gjennomsiktlige, inkluderande, ansvarlege og etterprøvbare.

2. Klarheit i mandatet og utforminga

- Mandatet til deliberative prosessar bør vere tydeleg definert, med ein tydeleg tidsplan, ansvarsfordeling, ressursar og oppfølging av resultata.
- Omfanget bør vere handterbart og oppnåeleg, idet ein tek omsyn til tilgjengelege ressursar, slik som tid, personell og midlar.
- Deliberative prosessar bør ha eit mandat, eit omfang, ei samansetjing og eit format som er samhovande og veleigna for emnet som skal diskuterast, og for formålet med prosessen.

- Utforminga av ein deliberativ prosess bør vere gjennomsiiktig og offentleg.

3. Rettferdig representasjon

- Rekrutteringsprosessen bør handterast av eit uavhengig privat eller offentleg føretak som har mandat og kompetanse til å gjere dette.
- Rekrutteringsprosessen bør vere gjennomsiiktig, inkluderande og ansvarleg og bør kunne etterprøvast av ein uavhengig instans.
- Rekrutteringa av deltakarar bør sikre at ein får ei representativ gruppe ved å bruke, alt etter kva som er føremålstenleg, ulike utvalsteknikkar og, der det er naudsynt, ved å vende seg til dei sosiodemografiske gruppene som drøftingsemnet vedkjem.
- Det bør takast omsyn til balansert deltaking av kvinner og menn, og av alle andre grupper, for å spegle den demografiske samansetjinga i det geografiske området som den deliberative prosessen vedkjem. Om gruppa inkluderer folkevalde representantar, bør forholdet vere klart definert, og det bør opprettast ein mekanisme som sikrar at det ikkje fører til ein maktubalanse gjennom heile den deliberative prosessen.
- Ein bør leggje vinn på å sikre at prosessen er tilgjengeleg og inkluderande, mellom anna ved å refundere kostnader for deltaking, mellom anna kompensasjon for reise, barnepass eller fri frå jobb, for å oppmuntre til deltaking.

4. Tilrettelagd og informert deltaking

- Deltakarar bør kunne be om og få kva som helst opplysning og bør stå fritt til å gje det svaret dei ønskjer, utan ekstern rettleiing eller forslag til kva det bør vere.
- Bevis som blir gjevne til deltakarane, bør kunne verifiserast og komme frå ulike kjelder.
- Alt etter kor omfattande og komplekse bevisa er, bør deltakarane få tilstrekkeleg tid til å reflektere over det dei har høyrte, og dei bør ha høve til å be om nærmare forklaring eller ytterlegare informasjon.
- Informasjon bør presenterast på ein tilgjengeleg måte ved hjelp av eit klart og forståeleg språk.
- Det bør takast omsyn til å unngå for mykje informasjon og overforenkling.
- Drøftinga bør omfatte moglegheiter for førebuande opplæring og kontinuerleg læring undervegs i drøftingsprosessen.

5. Kompetent tilrettelegging

- Tilrettelegging bør sikre at prosessen går smidig.
- Tilretteleggjarar bør ha føremålstenleg erfaring og opplæring; tilrettelegging er ei kritisk ferdigheit som er avgjerande for å sikre at prosessen blir vellukka.
- Det bør vere rom for debatt og usemje; tilretteleggjarar bør sikre ein respektfull dialog og bør ikkje drive fram konklusjonar eller prøve å oppnå konsensus til kvar pris.
- Deltakarar bør ha moglegheit til å trekkje sine eigne konklusjonar og utvikle sine eigne svar, utan innblanding.
- Tilrettelegging bør sikre at deltakarar får tilstrekkeleg og adekvat informasjon, og at dei blir høyrte og støtta når det er naudsynt.
- Ved omfattande prosessar bør det finnast eit straumlinjeforma tilretteleggingskonsept for å sikre samanheng mellom alle gruppene som er involverte i den deliberative prosessen.
- Det bør takast omsyn til å sikre kjønnsbalansert representasjon av tilretteleggjarar.

6. Ansvarlegheit

- Forholdet mellom den deliberative prosessen og den overordna avgjerdsprosessen bør vere klart definert og styrt.
- Det bør avtalast ein mekanisme for korleis den deliberative prosessen vil føre til tilrådingar, og korleis desse vil bli følgde opp av dei som tek avgjerder og/eller utformar politikk. Dette bør vere gjennomsiiktig.
- Dei som tek avgjerder og/eller utformar politikk, bør forklare vala sine til deltakarane og allmenta, også når dei ikkje tek omsyn til resultata av drøftingar.
- Det bør innførast tryggingstiltak mot utilbørleg innverknad, til dømes manipulering og desinformasjon.

- Det bør utarbeidast ein plan for offentleg engasjement for å fremje breitt både prosessen og resultata av deliberative prosessar via eigna kanalar, mellom anna sosiale medium.
- Det bør på førehand vurderast korleis deltakarane i den deliberative prosessen vil samhandle med den breiare offentlegheita, til dømes ved å velje ein talsperson.

7. Tilsyn og god styring

- For å sikre at prosessen er legitim, bør det vurderast å opprette eit uavhengig tilsyn, til dømes i form av ei rådgjevande gruppe eller ein «formyndar».
- Styringsprosessar bør avtalast i førevegen og gjerast gjennomsiktlige.
- Det bør finnast høvelege ressursar til administrering og leing av prosessen og til den daglege verksemda.
- Det bør vurderast å involvere deltakarane i utforminga av den daglege verksemda.
- Openheit og gjennomsiktigheit bør byggjast inn i prosessen for å demonstrere truverda og pålitelegheita til prosessen.
- Offentleg forvaltning bør sjå til at det blir lagt planar for nok ressursar, og at dei er tilgjengelege gjennom heile syklusen, også til kapasitetsbygging der det er naudsynt.
- Deltakarar og offentlege tenestemenn bør få eigna opplæring i drøftingsferdigheiter før og/eller under prosessen.

8. Evaluering og læring

- Evaluering bør vere ein del av utforminga av prosessen og bør gjennomførast gjennom eigenvurderingsprosedyrar eller av ei uavhengig eining.
- Det bør gjevast rom for refleksjon over skriftlege eller munnlege tilbakemeldingar som ein får direkte frå deltakarar, organisatorar og dei som gjer forklaring.
- Generelt bør resultata av evalueringane vere offentlege og inngå i ein breiare refleksjonssyklus i det offentlege organet.
- Evalueringsprosessen bør vere open og kritisk; utfordringar bør anerkjennast sidan det er slik ein oppnår betring og læring.