

Demokracja DELIBERACYJNA



Model
WALDENIA

Marcin Gerwin



Model
WALDENIA

DEMOKRACJA DELIBERACYJNA

Model Waldenia

Spis treści

Parę słów wprowadzenia	2
Poza wybory powszechne	2
Podstawowe założenia modelu	5
Panele obywatelskie jako podstawowy element demokracji	7
Wytyczanie kierunku rozwoju państwa – panele strategiczne	8
Wybór ministrów	10
Sposób działania rządu	11
Mechanizmy kontrolne	13
Organizowanie paneli obywatelskich	16
Jak wprowadzić w życie demokrację deliberacyjną?	17
Dodatek: infografiki	19

Logo "Model Waldenia": Ewelina Rivillo

Ilustracje kolorowe: Ewa Hapek

Infografiki: Katarzyna Kozakiewicz

Center for Blue Democracy

bluedemocracy.pl

Luty 2022

Parę słów wprowadzenia

Celem tego tekstu jest krótkie i przystępne przedstawienie tego, jak demokracja deliberacyjna może działać w pełnym wymiarze. Potrzebna jest do tego konkretna formuła – sposób na zorganizowanie systemu demokratycznego – a jest nią tutaj Model Waldenia (ang. *Waldenia Model*). U jego podstaw znajdują się panele obywatelskie.

Demokracja deliberacyjna w pełnym wymiarze oznacza, że wyborów powszechnych nie ma w ogóle. To jest ten duży krok, który jest tutaj do zrobienia – wyobrażenie sobie, że demokracja może działać bez wyborów powszechnych. I że może działać sprawnie. Zaczniemy zatem od tego. Następnie w tekście przedstawione są główne elementy Modelu Waldenia, które zapewniają jego sprawne funkcjonowanie, jego instytucje i rozwiązania dotyczące procedur. Ten model można rozpisać bardziej szczegółowo, jednak celem jest tutaj przede wszystkim pokazanie tego, że demokracja deliberacyjna w pełnym wymiarze jest możliwa oraz jak Model Waldenia może funkcjonować w praktyce.

Dlaczego w ogóle warto rozważać wprowadzenie takiego modelu? Co w zasadzie może przynieść demokracja deliberacyjna? Model Waldenia to demokracja „na serio”, co oznacza, że ludzie mają możliwość podejmowania istotnych decyzji w sprawach, które dotyczą ich życia, jak również to, że przez cały czas utrzymują kontrolę nad tym, co dzieje się w państwie. Model ten umożliwia podejmowanie przemyślanych decyzji, z uwzględnieniem szerszej, długookresowej perspektywy, decyzji, które nie są obarczone logiką partyjnej rywalizacji. Już sama ta ostatnia rzecz przekłada się na spore zmiany w podejmowanych decyzjach. Model Waldenia to także realna możliwość kontrolowania przez społeczeństwo działalności rządu i korygowania jego działań, gdyby zachodziła taka potrzeba. To możliwość poprawy sposobu funkcjonowania państwa, a tym samym lepszej jakości życia.

Zaczniemy jednak od początku.

Poza wybory powszechne

Byłem o kilka lat za młody na to, aby wziąć udział w pierwszych po II wojnie światowej, częściowo wolnych wyborach w Polsce, które odbyły się w czerwcu 1989 roku. Niemniej jednak, gdybym mógł w nich zagłosować, to chętnie bym to zrobił. Doceniam także ich znaczenie – otworzyły one drogę do demokratycznych, społecznych i ekonomicznych przemian w Polsce; są przykładem tego, że społeczeństwo może,

korzystając z wyborów, zmienić bieg historii i ustrój swojego kraju na lepsze. Takich pozytywnych przykładów zmian przeprowadzonych za pomocą demokratycznych wyborów jest oczywiście więcej, nie tylko w Europie, lecz również w Azji czy Ameryce Północnej i Południowej.

Ogromną zaletą wyborów jest ich powszechny charakter – to, że wszyscy chętni mogą wziąć w nich udział. Daje to ludziom poczucie sprawstwa. Mogą tu być oczywiście pewne ograniczenia, wynikające na przykład z wieku, niemniej możliwość udziału w wyborach ma zdecydowana większość społeczeństwa. To z kolei sprawia, że ich wynik jest przez społeczeństwo respektowany i generalnie jest wśród ludzi zgoda na to, że wyniki wyborów dają wybranym osobom mandat do podejmowania decyzji w ich imieniu. Dlaczego więc, w mojej ocenie, warto odejść od wyborów powszechnych?

Przede wszystkim dlatego, że możliwe jest zaprojektowanie takiego systemu demokratycznego, który będzie przynosił decyzje i rozwiązania lepszej jakości niż te, które do tej pory przynosiła demokracja przedstawicielska. Jest wiele tematów, na których obecna forma demokracji się „zawiesza”, jak choćby ochrona klimatu czy bioróżnorodności, na co raz za razem wskazują raporty o stanie planety. Do rozstrzygnięcia jest także wiele kwestii społecznych, jak ubóstwo czy dostęp do edukacji. Oczywiście są na świecie państwa, które radzą sobie lepiej, innym z kolei wychodzi to nieco gorzej. Trudno tutaj uogólniać. Niemniej jednak w każdej demokracji przedstawicielskiej znajduje się element, który jest potencjalnie toksyczny, a są nim właśnie wybory.

Wybory oznaczają w praktyce rywalizację o zdobycie władzy, a z tym wiąże się atmosfera konfliktu, która jest podsycana przez partie polityczne dążące do pognębienia swoich politycznych konkurentów. Ten konflikt jest wzmacniany przez prasę, telewizję oraz internet i przenosi się na społeczeństwo, które również bierze w nim udział. Teoretyczne założenia demokracji przedstawicielskiej wyglądają dobrze na papierze, jednak wiążą się z nimi daleko idące skutki uboczne, które w mojej ocenie społeczeństwu nie służą dobrze. Wystarczy zobaczyć, jak wygląda debata w parlamencie, jak rozmawiają ze sobą politycy w ramach kampanii wyborczej, czego przykładem może być choćby debata Joego Bidena z Donaldem Trumpem z kampanii w 2020 roku. Silne podziały w amerykańskim społeczeństwie są związane między innymi z tym, kto na kogo głosuje. Do harmonijnie funkcjonującego społeczeństwa jest tam bardzo daleko.

Z drugiej strony mamy nową formę demokracji, jaką są panele obywatelskie z losowo wyłonioną grupą osób. Skład tej grupy odzwierciedla wybrane kryteria demograficzne, jak płeć, wiek, poziom wykształcenia czy miejsce zamieszkania. Ciekawym doświadczeniem było dla mnie wspieranie pierwszego panelu obywatelskiego w Bośni, który odbył się w Mostarze. Zadaniem losowo wyłonionej grupy mieszkańców¹ było tam wypracowanie rekomendacji, które miały doprowadzić do poprawy czystości w mieście. Kiedy przyjechałem do Mostaru z prezentacją o panelach obywatelskich pod koniec 2019 roku, w niektórych budynkach nadal nie było okien, a gdzieś na ścianach było widać ślady po kulach karabinów – pozostałości po wojnie domowej w byłej Jugosławii. Do tego jeszcze przez około 10 lat nie było tam wyborów lokalnych, a burmistrz, korzystając z luki w przepisach prawa, trwał na swoim stanowisku. W grudniu 2020 roku wreszcie odbyły się wybory lokalne i wyłoniona została legalna rada miasta. Nakreślenie tego tła jest istotne, aby zrozumieć sytuację polityczną, w jakiej odbywał się ten panel obywatelski w 2021 roku. W ramach losowania do panelu uwzględniono kryterium etniczne, więc w jednej grupie znaleźli się Chorwaci, Bośniacy i Serbowie, którzy mieli wspólnie rozmawiać o sprawach swojego miasta.

Po miesiącu wypełnionym spotkaniami, które przebiegły w dobrej atmosferze, panel obywatelski w Mostarze przyjął 32 rekomendacje, z czego większość na poziomie poparcia powyżej 90 procent (do przyjęcia rekomendacji wymagane było poparcie co najmniej 80 procent panelistów). W polskich miastach rekomendacje paneli są również przyjmowane na poziomie co najmniej 80 procent poparcia i są ich dziesiątki, a fakt, że to się udaje, zaskakuje czasem nawet samych panelistów.

A teraz wyobraźmy sobie, że decyzje w ten sposób – przy poparciu co najmniej 80 procent głosujących – miałyby podejmować parlament w Polsce, w Wielkiej Brytanii, w Niemczech czy Stanach Zjednoczonych. Nie byłoby to łatwe, nieprawdaż? Czasem nawet osiągnięcie w parlamencie zwykłej większości jest wyzwaniem.

Jak to się dzieje, że to, co udaje się zwykłym obywatelom, byłoby tak trudne dla parlamentarzystów? Wynika to między innymi z tego, że paneliści mają inną motywację oraz są całkowicie niezależni w swoich opiniach. Nie są związani dyscypliną swojej partii, zobowiązaniami wobec sponsorów kampanii wyborczych czy też myśleniem w kategoriach kariery politycznej. Ta niezależność panelistów wynika z losowania.

¹ Dla ułatwienia czytania określenia takie jak „mieszkańcy”, „eksperti” czy „ministrowie” mają końcówki w rodzaju męskim, niemniej dotyczą zarówno mężczyzn, jak i kobiet, oraz osób, które nie identyfikują się z żadną płcią.

Innymi słowy – niezależność zapewnia im to, że do panelu obywatelskiego nie ma wyborów. Dzięki temu paneliści mogą skupić się na rozwiązaniach i zastanawiać się, które z nich będą najkorzystniejsze i jak je dopracować. I mogą być w tym całkowicie w zgodzie z sobą.

Kilkadziesiąt lat doświadczeń z różnymi formami procesów deliberacyjnych, z losowo wyłonioną grupą uczestników, w tym z panelami obywatelskimi, pokazuje, że ta forma demokracji dobrze się sprawdza. Przede wszystkim działa ona tak, jak demokracja powinna działać – zapewnia merytoryczną dyskusję oraz podejmowanie przemyślanych decyzji. Potencjał paneli obywatelskich jest jednak o wiele większy niż tylko rozstrzyganie pojedynczych kwestii raz na jakiś czas. Mogą się one znaleźć u podstaw całego systemu politycznego.

Demokracja jest jak system operacyjny w komputerze, jest jak Windows lub MacOS, w zależności od tego, kto jakiego używa sprzętu. Aby można było korzystać w komputerze z internetu, odbierać emaile czy wydrukować choćby jedną stronę tekstu na drukarce, potrzebny jest sprawny system operacyjny. Tak samo jest z funkcjonowaniem państwa – potrzebny jest sprawny system podejmowania decyzji, dzięki któremu będzie można rozstrzygnąć kwestie dotyczące żywności, edukacji, zdrowia, rolnictwa, gospodarki czy środowiska. Co więcej, nie chodzi o system demokratyczny, który będzie pozwalał na podejmowanie jakichś decyzji, lecz taki, który umożliwi ludziom szczęśliwe życie. Taki jest właśnie główny cel modelu demokracji deliberacyjnej Waldenia.

Podstawowe założenia modelu

Model Waldenia został opracowany jako model praktyczny – ma on umożliwiać podejmowanie dobrze przemyślanych, wysokiej jakości decyzji i pozwalać na sprawne zarządzanie państwem. Nie jest to jednak model demokracji, w którym obywatele zajmują się bezpośrednio wszystkim. Nie jest to bowiem ani konieczne, ani praktyczne. Dla efektywnego zarządzania państwem delegowanie zadań zatrudnionym osobom jest jak najbardziej dobrym rozwiązaniem. Co natomiast jest



potrzebne dla zapewnienia jego demokratycznego charakteru, to to, aby poprzez panele obywatelskie społeczeństwo miało możliwość wskazywania kierunku rozwoju państwa, skutecznego nadzorowania działań rządu oraz, jeśli zajdzie taka potrzeba, podjęcia niemal każdej decyzji, która jest związana z funkcjonowaniem państwa.

Innymi słowy założeniem Modelu Waldenia nie jest to, aby społeczeństwo zajmowało się bezpośrednio wszystkimi szczegółami polityki państwa, gdyż jest tego po prostu zbyt dużo. W tym modelu społeczeństwo wskazuje kierunek, w którym ma płynąć okręt, a rolą ekspertów jest doprowadzenie go do portu. I jeżeli społeczeństwo zauważy, że okręt płynie w innym kierunku, niż sobie tego życzyło, ma możliwość skorygowania jego kursu.

U podstaw modelu leży również przekonanie, że korzystając z formuły, jaką są panele obywatelskie, ludzie potrafią podejmować rozsądne i przemyślane decyzje, które będą sprzyjały poprawie jakości życia w państwie.

Sens demokracji jest tu rozumiany jako wspólne podejmowanie decyzji dla zapewnienia dobrej jakości życia w społeczeństwie. Z uwagi na to, że podejmowanie przemyślanych decyzji jest czasochłonne, gdyż zwykle trzeba zapoznać się z wieloma aspektami danej sprawy – a współczesne państwa są na tyle duże, że spotkania wszystkich osób mieszkających w danym kraju są niepraktyczne – obywatele są zapraszani do udziału w panelu obywatelskim, z losowo wyłonioną grupą, która stanowi państwo w pigułce (w małych społecznościach możliwe są inne rozwiązania).

Zasadą wiodącą przy organizowaniu paneli obywatelskich jest to, że demokracja jest dla każdego, co oznacza w praktyce zarówno to, że każda pełnoletnia osoba może potencjalnie zostać wylosowana do panelu obywatelskiego, jak i to, że każdy może przysyłać panelowi swoje uwagi, propozycje i komentarze, a także część edukacyjna jest transmitowana na żywo, można ją obserwować, a przekazywane panelistom pisemne materiały edukacyjne są publikowane na stronie internetowej panelu i dostępne dla wszystkich. Chodzi tutaj o to, aby osoby, które nie zostały wylosowane do panelu, również miały możliwość włączenia się w jego prace.

Istnieje tu jeszcze jedno założenie, o którym warto wspomnieć, a dotyczy ono samych podstaw demokracji – każda osoba jest wartościowa z natury, ma swoją wewnętrzną godność. Związane z tym jest to, że każdy jest wolny, może stanowić o swoim życiu, a tym samym współdecydować o tym, co dzieje się w społeczności, w której żyje. Jest to punkt wyjścia dla demokracji.

Panele obywatelskie jako podstawowy element demokracji

Dzięki doświadczeniom związanym z organizowaniem paneli obywatelskich oraz innych form procesów deliberacyjnych wiadomo, w czym sprawdzają się one najlepiej i co jest potrzebne do tego, aby panel obywatelski zakończył się sukcesem. Temat panelu powinien być dobrany tak, aby w ramach części edukacyjnej można było go dogłębnie omówić, przeanalizować plusy i minusy poszczególnych rozwiązań. Paneliści powinni mieć zapewniony czas na przetrwanie nowych wiadomości i poukładanie ich sobie, aby mieli jasność odnośnie tego, co jest dla nich ważne i co chcą osiągnąć w danym temacie. Pomocne w tym celu mogą być dyskusje w małych grupach – flagowy element każdego panelu obywatelskiego. Kluczowe znaczenie ma dobra facylitacja (prowadzenie spotkań), zbudowanie przyjaznej atmosfery i zaprojektowanie procesu w taki sposób, aby wspierał on wypracowywanie trafionych rozwiązań, na przykład poprzez konsultowanie wstępnych wersji rekomendacji z ekspertami.

Warto także zadbać o to, aby wzięcie udziału w panelu było możliwie najłatwiejsze, innymi słowy chodzi o zapewnienie ich dostępności. W tym celu na przykład spotkania panelu organizuje się w weekendy, aby mogły wziąć w nich udział osoby, które na co dzień pracują. Krótsze spotkania przez internet mogą mieć dodatkowo miejsce popołudniami w dni powszednie. Ponadto, w związku z udziałem w panelu, wszyscy paneliści otrzymują dietę.

Łączny czas trwania panelu nie powinien być zbyt długi. Jeśli miałby trwać na przykład ponad rok, to dla części osób będzie to zbyt duże wymaganie i z tego względu mogą nie zdecydować się na wzięcie w nim udziału. Tym samym zaś zmniejsza się potencjalna pula osób, które mogą zostać panelistami, a to z kolei wpływa na reprezentatywność panelu. Wydaje się, że dobry czas na trwanie jednego panelu obywatelskiego to maksymalnie pół roku. Jest to ocena intuicyjna, gdyż według mojej wiedzy nie przeprowadzono dokładnych badań na ten temat. Zatem intuicyjnie – panele trwające ponad rok mogą być już zbyt dużym obciążeniem dla części osób, nawet jeśli ich spotkania odbywają się tylko raz w miesiącu.

Przyjmując zatem założenie, że pojedynczy panel obywatelski będzie trwał krócej niż rok, co można w tym czasie ustalić za jego pomocą, aby można było zaufać, że przyniesie dobrze przemyślane decyzje? Na pewno będzie to ustalenie kierunków działania w danym obszarze, na przykład listy 10 głównych priorytetów, celów do zrealizowania w ramach nadchodzącej kadencji, która może trwać 4 lub 5 lat. Do tego

warto przyjąć jeszcze zasady ogólne, aby było wiadomo, w którą stronę iść, gdy pojawia się do podjęcia decyzje odnośnie zagadnień, którymi panel się nie zajmował.

Nie chodzi tu jednak o to, aby jeden panel tworzył listę priorytetów dla wszystkich obszarów polityki państwa. To byłoby zdecydowanie za dużo. Lepiej więc będzie podzielić to na mniejsze części i zorganizować równolegle 12-15 paneli, z których każdy będzie zajmował się konkretnym obszarem, na przykład rolnictwem, edukacją, kulturą, gospodarką, polityką społeczną czy środowiskiem. I każdy z tych paneli – określany jako „panel strategiczny”, gdyż jego zadaniem jest wypracowanie założeń dla polityki państwa – wypracuje listę priorytetów dla danego obszaru.

Kto będzie zajmował się wdrażaniem w życie tych priorytetów? Osoba wybrana i zatrudniona przez panel strategiczny po przyjęciu priorytetów w danym obszarze. Tej osobie zostanie powierzona funkcja ministra.

Wytaczanie kierunku rozwoju państwa – panele strategiczne

Sytuacja, w której o założeniach polityki państwa będą decydowali sami obywatele poprzez panele obywatelskie, oznacza zupełnie inny świat niż do tej pory. Dlaczego? Dlatego, że osoby biorące udział w panelu myślą w kategoriach długoterminowych, nie są ograniczone kolejną kampanią wyborczą, pozyskiwaniem na nią funduszy czy wynikami sondaży. Mogą swobodnie zastanawiać się, co będzie najlepsze dla nich, dla ich rodzin czy dla całego społeczeństwa. Ich perspektywy są jednak różne – to nie jest tak, że dziś wszyscy potrafią zastanawiać się nad szerzej rozumianym dobrem wspólnym. Zresztą nawet gdyby każdy myślał wyłącznie o tym, co jest korzystne dla niego samego, to efektem będzie i tak perspektywa dobra wspólnego, gdyż paneliści to przecież państwo w pigułce (z uwagi na przyjęte kryteria demograficzne w jego składzie). Dlatego właśnie kluczową kwestią przy podejmowaniu decyzji w ramach panelu jest bycie w zgodzie z sobą.

Wiadomo również, że dobrze poprowadzony panel pozwala na uruchomienie zbiorowej mądrości lub innymi słowy zbiorowej inteligencji. Jak to działa? Na przykład jeżeli jedna osoba nie zauważy czegoś, to zrobi to inna i przekaże to reszcie grupy. W ten sposób rośnie poziom wiedzy i zrozumienia danego tematu w całej grupie. Na jednej sali są osoby o różnym doświadczeniu życiowym, w różnym wieku, mające różną wiedzę i wartości. I każda z nich jest niezależna. Jak potwierdzają wyniki badan, różnorodna grupa ma większe szanse na podejmowanie trafnych decyzji niż grupa jednorodna. A różnorodność panelu jest zapewniona na wstępie poprzez kryteria

demograficzne, takie jak płeć, wiek, poziom wykształcenia, zamieszkanie w mieście lub na wsi oraz inne, które są postrzegane jako istotne w danym państwie (na przykład język czy grupa etniczna).

Panel strategiczny, zajmujący się danym obszarem tematycznym, powinien być dość duży – może on liczyć 120–200 osób. Jego wielkość powinna pozwalać na to, aby był postrzegany jako wiarygodny dla społeczeństwa oraz by, w razie potrzeby, jego podgrupy mogły omówić kwestie szczegółowe, jakie się pojawią. Z tej perspektywy lepsze mogą być bardziej liczne panele. Podnosi to koszty ich organizacji, jednak nadal cały ten proces powinien kosztować mniej niż przeprowadzenie wyborów powszechnych.

Organizacja kilkunastu paneli jednocześnie jest pewnym wyzwaniem organizacyjnym, jednak jeżeli ich formuła jest dobrze przygotowana, powinno to być stosunkowo łatwe – każdy panel ma swój zespół koordynujący, który jest odpowiedzialny za jego przeprowadzenie, a jego przebieg nadzorują zespoły monitorujące (jeden sprawdza zgodność ze standardami, a drugi czuwa nad układaniem programu w części edukacyjnej). Kluczem do sukcesu jest dobre zaprojektowanie przebiegu procesu oraz struktury organizacyjnej.

Spotkania panelu mogą się odbywać raz na kilka tygodni stacjonarnie, a pomiędzy spotkaniami wyjazdowymi mogą również być organizowane spotkania przez internet. Takie godzinne spotkanie online w dzień powszedni jest dużym ułatwieniem przy panelu ogólnokrajowym i pozwala wzbogacić jego program. Pasuje na przykład na konsultacje z ekspertami w ramach nieformalnej rozmowy (jest to wówczas taki „podwieczorek z ekspertami”).

Fundamentalne znaczenie ma dobre przygotowanie części edukacyjnej. Listę kluczowych kwestii do omówienia w danym obszarze tematycznym warto przygotować z wyprzedzeniem. Oczywiście paneliści mogą sami dodawać do niej elementy, jednak jeśli już na samym początku otrzymają „wkład” merytoryczny, jest to duże ułatwienie. Taka lista zagadnień może być stworzona w ramach warsztatów z udziałem ekspertów oraz stron związanych z danym tematem, w tym organizacji pozarządowych oraz instytucji naukowych. Możliwość przesyłania propozycji, sugestii i komentarzy powinien mieć każdy, aby panel miał charakter otwarty. Etap przygotowań może się więc zacząć nawet rok przed pierwszym spotkaniem samego panelu.

Panele strategiczne mogą rozpocząć się w styczniu i trwać do końca czerwca. Do tego czasu powinien dobiec końca pierwszy etap ich prac, czyli wypracowanie

priorytetów działań i zasad ogólnych. Następnie paneliści mają 2 miesiące przerwy na wakacje przed kolejnym etapem, o którym za chwilę.

Od strony praktycznej warto mieć na uwadze to, że przynajmniej dwa panele mogą być zainteresowane tymi samymi kwestiami, gdyż ich tematyka może się na siebie nakładać. Powinien więc być przygotowany specjalny mechanizm na rozstrzygnięcie takich sytuacji. Może się również okazać, że panel uzna, że niektóre zagadnienia są na tyle skomplikowane, że nie uda się ich rozstrzygnąć do końca czerwca. Wówczas powinien mieć możliwość podjęcia decyzji o tym, że tymi tematami zajmą się szczegółowe panele obywatelskie, powołane w następnym roku.

Panel strategiczny ma sporo swobody w wyznaczaniu priorytetów działań na kolejną kadencję. Niemniej jednak muszą one być zgodne z wartościami podstawowymi, które są ujęte w konstytucji danego państwa.

Wybór ministrów

Drugi etap działania panelu strategicznego – zgodnie z proponowanym tu harmonogramem – zaczyna się po wakacjach. To panele strategiczne wybierają ministrów, gdyż to ich członkowie wskazali zadania do zrealizowania, są zatem dobrze zorientowani odnośnie tego, kto będzie pasował do wdrażania tych zadań. Ten etap powinien się odbywać przy wsparciu specjalistów ds. rekrutacji, którzy wraz z facylitatorami ułożą cały proces rekrutacji.

Nabór na stanowisko ministra powinien być otwarty i można zakładać, że zgłosi się wielu kandydatów i wiele kandydatek. Dla ułatwienia wstępną selekcję wśród kandydatów może zrobić zespół ds. rekrutacji, aby w efekcie przedstawić panelowi do wyboru pięć osób. Oczywiście panel powinien mieć możliwość zaproszenia na rozmowę każdej osoby, która się zgłosiła, także spoza rekomendowanej piątki. Ta wstępna selekcja jest jedynie zabezpieczeniem na wypadek, gdyby zgłosiło się wielu chętnych.

Idealna sytuacja jest wtedy, gdy minister to nie tylko świetny specjalista w swojej dziedzinie, lecz również dobry menadżer, ponieważ jego rolą jest także zarządzanie całym ministerstwem, ze wszystkimi jego departamentami i biurami. Mogą go w tym wspierać specjaliści ds. zarządzania.

W tej formule kandydaci zaraz po ogłoszeniu naboru będą wiedzieli, czego się od nich oczekuje i będą mogli sprawdzić, czy proponowane cele do zrealizowania są zgodne z nimi samymi, czy są im bliskie. Dla przykładu, jeśli ktoś jest zwolennikiem rolnictwa przemysłowego z wykorzystaniem dużej ilości substancji chemicznych,

a panel jako priorytet wskaże rozwój rolnictwa ekologicznego, małych gospodarstw rodzinnych oraz spółdzielni, wówczas taka osoba będzie wiedziała, że to zadanie nie jest dla niej, gdyż stoi w sprzeczności z jej poglądami. Z kolei do panelistów będzie należało sprawdzenie, czy rzeczywiście osoby, które deklarują chęć realizowania wskazanych przez panele strategiczne zadań, będą to potrafiły.

Bardzo jestem ciekaw tego, jak będą takie rozmowy kwalifikacyjne wyglądały. O co będą pytali paneliści? Czy zatem ta część powinna być transmitowana na żywo? W mojej ocenie – nie. Chodzi o to, aby kandydaci i kandydatki czuli się swobodnie, podobnie zresztą paneliści. Jeżeli ktoś ma jakieś pytanie do zadania, nie powinien się zastanawiać, jak to wypadnie w telewizji czy w internecie. Kandydaci również powinni mieć zapewnione warunki do udzielania szczerych odpowiedzi, powinni móc czuć się swobodnie. Stawiałbym więc tutaj na komfort prowadzenia rozmowy. Wiarygodność tego procesu może zapewniać udział obserwatorów na spotkaniach, a paneliści mogą przedstawić swoje uzasadnienie wyboru. I na tym by się kończył drugi etap prac panelu strategicznego.



Sposób działania rządu

Kiedy wszyscy ministrowie są już wybrani, rząd może zacząć realizowanie powierzonych mu zadań. Bez wątpienia przydatna do tego będzie koordynacja jego działań, gdyż niektóre cele mogą wymagać współpracy kilku ministerstw, więc potrzebne będzie utworzenie zespołów międzysektorowych. Do zgrania tego wszystkiego warto powołać koordynatora działań rządu. Nie jest to jednak rola premiera, lecz raczej facylitatora.

Kto z kolei będzie zajmował się kontaktami zagranicznymi? To rola ministra spraw zagranicznych. A obronność? Rzecz jasna

powinien być wybrany również minister ds. obrony państwa. W zależności od państwa lista poszczególnych ministerstw może być nieco inna. Niektóre obszary mogą być połączone, a inne – rozdzielone. Dla przykładu energetyka może być częścią

ministerstwa środowiska lub odrębnym ministerstwem. Może istnieć osobne ministerstwo ds. zrównoważonego rozwoju lub może nie być go wcale. To wszystko jest związane ze specyfiką danego państwa – to rzecz do indywidualnego rozstrzygnięcia.

Kwestią, która może być potencjalnie zapalna, jest układanie wydatków z budżetu, gdyż każdy z ministrów może „ciągnąć” w swoją stronę. Tu znajduje się właśnie pole do działania dla koordynatora prac rządu, którego rolą jest takie przeprowadzenie rozmów i warsztatów projektowych, aby udało się pogodzić potrzeby wszystkich. W razie potrzeby może istnieć mechanizm zabezpieczający w formie specjalnego panelu obywatelskiego, który rozstrzygałby kwestie sporne odnośnie wydatków budżetowych. Niemniej jednak, co do zasady, rolą ministrów i koordynatora prac rządu jest wypracowanie rozwiązania, które będzie satysfakcjonujące dla wszystkich.

W tym modelu demokracji nowe prawo tworzą ministrowie, wydając rozporządzenia. Dlaczego w ten sposób? Istnieje teoretyczna możliwość utworzenia stałego parlamentu z losowo wyłonioną grupą obywateli, który by zatwierdzał nowe ustawy, aczkolwiek w mojej ocenie byłoby to mało praktyczne. W ciągu roku mogą pojawić się dziesiątki projektów ustaw i zapewnienie dla każdego z nich odpowiednio długiej części edukacyjnej może się po prostu mijać z celem. To jest jedna z tych rzeczy, które płyną już z doświadczeń z panelami obywatelskimi, które odbyły się do tej pory. Panel obywatelski sprawdzi się świetnie, jeżeli będzie miał do rozstrzygnięcia konkretną kwestię i zostanie do tego odpowiednio przygotowana część edukacyjna oraz będzie wystarczająco dużo czasu na część deliberacyjną. Natomiast zarzucenie stałego parlamentu obywatelskiego dziesiątkami projektów ustaw nie jest dobrym pomysłem. Oczywiście można zakładać, że taki parlament obywatelski byłby bardzo duży – na przykład mógłby liczyć kilkaset osób i wówczas poszczególnymi projektami ustaw zajmowałyby się komisje tematyczne, jak dziś ma to miejsce w parlamentach. Tyle że wówczas te komisje byłyby niewielkie, jeśli chodzi o liczbę członków, co obniża ich reprezentatywność, a projektów ustaw do przejrzania i zatwierdzenia wciąż mogłoby być dość dużo.

Nadzór nad działalnością ministrów, szczególnie w kwestii tworzenia prawa, jest niezbędny. To rzecz bezsporna. Jak zatem do tego podejść? Podstawowym mechanizmem zapewniającym prawidłowe realizowanie zadań przez ministrów jest transparentność ich działań. Na przykład wszystkie projekty rozporządzeń mogą być publikowane z dużym wyprzedzeniem, mogą być wysyłane do panelistów i przyjęcie

każdej zmiany w prawie może wymagać zorganizowania konsultacji społecznych w formie warsztatów, z udziałem zainteresowanych stron i ekspertów. Stawiałbym więc w pierwszej kolejności na transparentną procedurę tworzenia prawa.

W razie potrzeby powinna istnieć możliwość podjęcia szybkiego działania przez ministrów, ze skróconymi konsultacjami społecznymi. Jednak to powinno być zarezerwowane na sytuacje wyjątkowe, jak na przykład klęski żywiołowe, i również zgodne z klarowną procedurą.

Istotne są tu także coroczne sprawozdania z wdrażania priorytetowych zadań przez poszczególnych ministrów. Mogą one być rozsyłane na email nie tylko do panelistów, lecz także do wszystkich obywateli danego kraju, ponieważ to społeczeństwo jako całość, jest odbiorcą działań rządu. Oficjalne adresy email, na które mogą być przesyłane informacje od ministrów, mają na przykład wszyscy obywatele Estonii. Będzie to ułatwiało społeczeństwu sprawowanie funkcji kontrolnej.

Co natomiast, jeśli pojawią się do rozstrzygnięcia kwestie, odnośnie których panel strategiczny nie określił konkretnie tego, co jest do zrobienia? Wówczas minister jest zobowiązany kierować się zasadami ogólnymi i wartościami wskazanymi przez panel. Dla przykładu: żubry wyszły zimą na pola i dokonały pewnych spustoszeń, powodując straty u rolników. Panel strategiczny w obszarze środowiska nie zajmował się kwestią żubrów, wskazał natomiast ogólną zasadę troski o przyrodę, zachowania siedlisk i bioróżnorodności. To wskazuje ministrowi kierunek działania – przynajmniej w mojej interpretacji – że preferowane są odszkodowania dla rolników zamiast odstrzału, gdyż zaleceniem była troska, a nie eliminacja.

Minister publikuje zatem na stronie internetowej ministerstwa projekt rozporządzenia o odszkodowania za szkody spowodowane przez żubry i konsultuje ich wysokość oraz sposób wypłacania z rolnikami z rejonu, którego to dotyczy. Głos zabiera również środowisko naukowe. Minister przygotowuje raport z procesu tworzenia nowego rozporządzenia i przekazuje do specjalnego organu nadzorczego – Rady ds. Standardów i Procedur. Dopiero jeśli ze strony Rady nie ma zastrzeżeń, minister może podpisać rozporządzenie i wypłacić odszkodowania.

Mechanizmy kontrolne

Co zaś, jeśli minister decyduje się na to, aby pójść w stronę odstrzału żubrów? Tu pojawiają się mechanizmy kontrolne. Istnieje kilka możliwości reakcji i do gry może wejść kolejna instytucja z Modelu Waldenia, a mianowicie Senat Obywatelski.

W skład Senatu Obywatelskiego wchodzi 250–500 byłych panelistów, wyłonionych losowo spośród osób chętnych, z uwzględnieniem podstawowych kryteriów demograficznych. Jego kadencja to półtora roku. Jest to zatem duża grupa, a wynika to z tego, że senat powinien mieć możliwość utworzenia tematycznych komisji dla wszystkich obszarów, którymi zajmowały się panele strategiczne, i te komisje powinny być stosunkowo liczne (po kilkadziesiąt osób każda, dla zapewnienia odpowiednio dużej różnorodności). Senat sam nie rozstrzyga jednak bezpośrednio kwestii związanych z polityką państwa, gdyż wejście w szczegóły danej sprawy byłoby dla niego zbyt dużo. Ma natomiast możliwość zainicjowania paneli w wybranych przez siebie sprawach i w ten sposób pełni funkcję kontrolną.

Zatem w sytuacji z propozycją odstrzału żubrów senacka komisja ds. przyrody może w ramach „opcji miękkiej” wezwać ministra do złożenia wyjaśnień. Może to zrobić z własnej inicjatywy lub na wniosek, który został do niej przesłany przez jakąkolwiek zainteresowaną osobę, ponieważ każdy może do niej złożyć wniosek. W trakcie spotkania z senacką komisją minister wyjaśnia, że populacja żubrów jego zdaniem nadmiernie się rozmnożyła, tak że szkody w uprawach są duże, a koszty wysokie. Odstrzał więc będzie najprostszym rozwiązaniem, a do tego zapewni wpływy do budżetu z tytułu pozwoleń na polowania od zagranicznych myśliwych.

Założmy, że komisja jest innego zdania, a minister nie ustępuje, tłumacząc się troską o budżet państwa. Komisja ma tu dwie możliwości działania – może poddać pod głosowanie przez Senat Obywatelski wniosek o zainicjowanie panelu szczegółowego, który by się zajął kwestią odszkodowań za straty powodowane przez żubry, i podjąć ostateczną decyzję. Może także dojść do wniosku, że minister nie za bardzo zrozumiał kierunek, jaki wskazał panel strategiczny, i wartości społeczeństwa. W związku z tym może poddać pod głosowanie Senatu Obywatelskiego wniosek o zorganizowanie panelu w sprawie odwołania go ze stanowiska.

Z kolei możliwość bezpośredniego odwołania ministra może mieć panel strategiczny. To on wybrał ministra, wie, jakie wskazał wartości i o co dokładnie chodziło w przyjętych priorytetach działań. I jeżeli minister nie spełnia oczekiwań panelistów, wówczas mogą oni go odwołać, a ta możliwość jest ich specjalnym uprawnieniem.

Może się zatem początkowo wydawać, że ministrowie mają bardzo dużą władzę, gdyż mogą tworzyć prawo, wydając rozporządzenia. Jednak podpisanie rozporządzenia po pierwsze wymaga zgodności z procedurami dotyczącymi transparentności

oraz partycypacji w tworzeniu prawa. Po drugie są mocne mechanizmy zabezpieczające, poczynając od wezwania ministra do złożenia wyjaśnień poprzez możliwość zainicjowania panelu szczegółowego w danym temacie aż po zainicjowanie panelu w sprawie odwołania ministra ze stanowiska. Pozwala to kontrolować działalność ministrów i reagować w razie potrzeby.

To jednak nie wszystko. Nie tylko panele strategiczne powinny mieć możliwość zainicjowania panelu szczegółowego. Powinni mieć ją również „zwykli” obywatele po zebraniu odpowiednio dużej liczby podpisów. Oddolnie powinna być zapewniona również możliwość zainicjowania panelu odwoławczego. Wówczas funkcja kontrolna leży nie tylko po stronie Senatu Obywatelskiego, lecz także całego społeczeństwa.

Kluczowym elementem sprawnie działających paneli obywatelskich są prawidłowo dobrane standardy i procedury, które dotyczą ich funkcjonowania. Potrzebny jest tu organ, który będzie zajmował się ich ustalaniem oraz rozstrzygał w kwestiach związanych z ich interpretacją. Standardy to na przykład losowy dobór panelistów, reprezentatywność panelu pod względem kryteriów demograficznych, zapewnienie udziału wszystkich zainteresowanych stron, możliwość zapraszania ekspertów przez panelistów i inne. Z kolei procedury to szczegółowe przepisy w regulaminie panelu, które dotyczą na przykład zadań ekspertów w części edukacyjnej czy też sposobu zgłaszania się obserwatorów.

Przyjmowanie standardów i procedur dla paneli obywatelskich to zadanie dla Rady ds. Standardów i Procedur. Jej nazwa może oczywiście być docelowo inna i bardziej „ekscytująca” – tu chodzi o to, aby jasna była jej rola. Rada jest organem stałym, eksperckim, co wiąże się z wyborem i zatrudnieniem do niej około 5–7 osób. Zadaniem rady jest również czuwanie nad prawidłowym przebiegiem procesu stanowienia nowego prawa przez ministrów. Jest to cała instytucja, z odpowiednio dużym personelem, który będzie zajmował się sprawami szczegółowymi. To właśnie do rady będzie można zgłaszać zastrzeżenia lub sygnały o możliwych naruszeniach procedur, co może skutkować wstrzymaniem wejścia w życie nowych regulacji.

Kto będzie wybierał członków tej rady? Senat Obywatelski. Oprócz bieżącej funkcji kontrolnej jego rolą jest również wybieranie osób na kluczowe stanowiska w państwie – członków Rady ds. Standardów i Procedur oraz Dyrektora Centrum Koordynacji Paneli Obywatelskich, o którym za chwilę. Stąd jego liczny skład – kilkaset osób – ma tu również znaczenie.

Organizowanie paneli obywatelskich

Organizacja każdego panelu obywatelskiego wymaga przeprowadzenia losowań, zaproszenia ekspertów, przygotowania planu spotkań części deliberacyjnej, w ramach której wypracowywane są decyzje panelu, zatrudnienia facylitatorów do poprowadzenia dyskusji i szeregu innych rzeczy. Tym wszystkim zajmują się koordynatorzy paneli. Potrzebna jest więc instytucja, która będzie zajmowała się ich wybieraniem, zapewnianiem dla nich szkoleń i wsparcia, gdyby zachodziła taka potrzeba, a także wypracowywaniem nowych rozwiązań (badaniami i rozwojem). To właśnie rola Centrum Koordynacji Paneli Obywatelskich. Jest to serce sprawnie funkcjonującej demokracji deliberacyjnej lub innymi słowy, choć może nieco mniej poetycko, jej silnik.

Bieżący nadzór nad prowadzeniem poszczególnych paneli obywatelskich, zarówno strategicznych, jak i szczegółowych, zapewniają ich zespoły monitorujące. Każdy panel powinien mieć dedykowane mu zespoły monitorujące. Ich zadaniem jest czuwanie nad zgodnością ze standardami i procedurami, co w razie poważniejszego naruszenia może zostać zgłoszone do Rady ds. Standardów i Procedur, która może odwołać koordynatorów danego panelu. Ponadto możliwość odwołania koordynatorów panelu powinni mieć również sami paneliści (taka opcja powinna dotyczyć również odwołania facylitatorów).

Te mechanizmy odwoławcze mogą nigdy nie być używane, gdyż w praktyce może wystarczyć upomnienie ze strony zespołu monitorującego lub Rady ds. Standardów i Procedur. Niemniej jednak powinny istnieć jako zabezpieczenie. Na tej samej zasadzie, organizując obecnie panele obywatelskie, korzystamy z formuły arbitrażu eksperckiego, na wypadek gdyby zespół koordynujący i zespół monitorujący nie mogły dojść do porozumienia. Jak dotąd jednak taki arbitraż nie został przeprowadzony ani razu. Aczkolwiek samo jego istnienie jest przydatne, a możliwość uruchomienia go ma czasem wpływ na podejmowane decyzje.

Dyrektor Centrum Koordynacji Paneli Obywatelskich to osoba, która nadaje ton sposobowi ich przeprowadzania i odpowiada za dobór odpowiednich do tego osób. Wiele od takiej osoby zależy i dlatego wybierana jest przez Senat Obywatelski, w którego skład wchodzi osoba mająca doświadczenie z udziałem w panelach obywatelskich i wiedzą, na co zwrócić uwagę. Zapewnia to także kontrolę społeczeństwa nad tym, jaki ton jest nadawany organizacji paneli obywatelskich, jaką mają one atmosferę i charakter.

Jak wprowadzić w życie demokrację deliberacyjną?

Demokracja deliberacyjna w pełnym wymiarze może zostać wprowadzona w zasadzie w każdym państwie, które się na to zdecyduje i będzie chciało spróbować, jak będzie to działało w praktyce. Warunkiem koniecznym jest tu zdolny zespół projektowy i organizacyjny, który będzie wiedział, jak to zrobić. Dla wprowadzenia demokracji deliberacyjnej w pełnym wymiarze potrzebna będzie oczywiście zmiana prawa i opracowanie nowej konstytucji (a przynajmniej kilku jej nowych rozdziałów), aby uwzględnione zostały wszystkie nowe instytucje potrzebne do sprawnego funkcjonowania Modelu Waldenia lub innej formuły demokracji deliberacyjnej.

Większość państw świata, w których obecnie funkcjonuje demokracja parlamentarna, ma podstawowe zasady działania państwa ujęte właśnie w konstytucji. Tam też opisany jest sposób wprowadzania w niej zmian. Dla przykładu w Polsce projekt ustawy o zmianie konstytucji może złożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub prezydent. Decyzję o przyjęciu zmian w konstytucji podejmuje Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Tak wygląda procedura. Osobną kwestią jest natomiast to, czy w polskim parlamencie jest większość potrzebna do przyjęcia takich zmian. Generalnie jednak jest możliwość prawna przejścia na demokrację deliberacyjną. Do tego natomiast, aby mogło się to wydarzyć, potrzebna jest przede wszystkim chęć takiej zmiany po stronie społeczeństwa. Jeśli bowiem taka wola po stronie społeczeństwa jest, wówczas może ono zagłosować w wyborach na te ugrupowania, które zadeklarują chęć wprowadzenia w życie demokracji deliberacyjnej. Do czegoś więc te wybory mogą się jeszcze przydać.

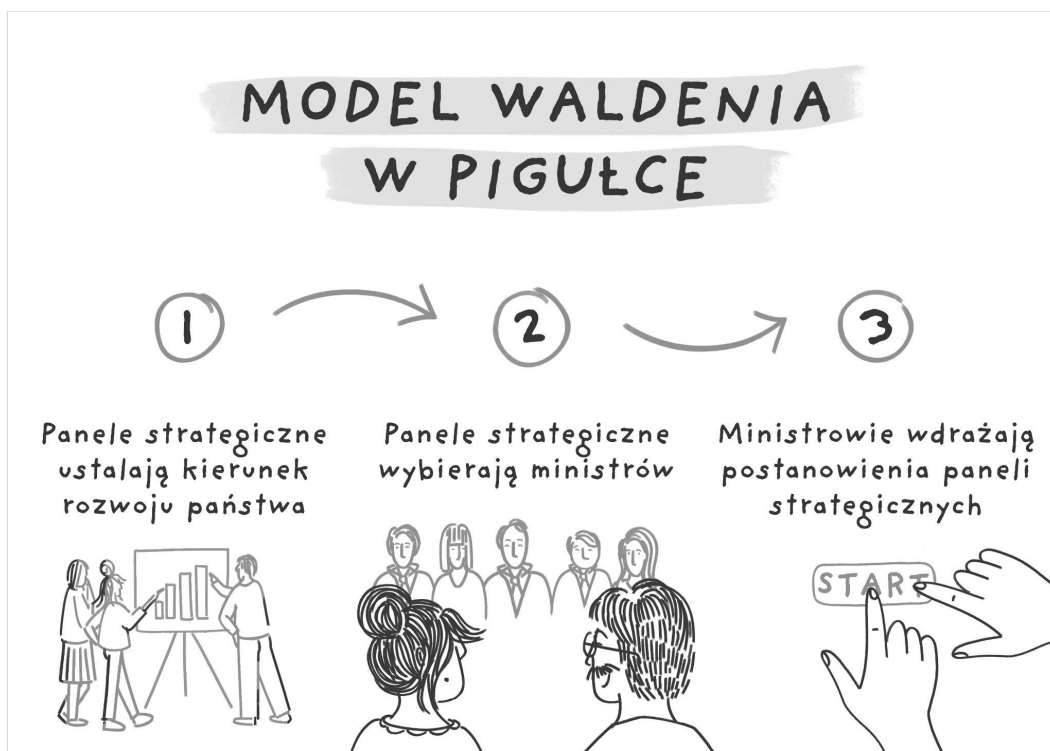
Miejscami, gdzie wprowadzenie demokracji deliberacyjnej może być pożądane, są państwa, w których zakończył się konflikt zbrojny, na przykład wojna domowa, lub całkowicie nowe państwa, które powstają po zakończeniu konfliktu. Model Waldenia zapewnia bowiem wyeliminowanie rywalizacji o władzę, jaka ma miejsce przy okazji wyborów do parlamentu – władza pozostaje w nim w rękach społeczeństwa, które co prawda wybiera osoby wchodzące w skład rządu, jednak odbywa się to poprzez panele strategiczne. Nie ma zatem „walki o władzę” w formie kampanii wyborczych, a udział w podejmowaniu decyzji wszystkich grup społecznych jest zapewniony poprzez odpowiednie kryteria demograficzne. To z kolei tworzy sprzyjające warunki do transformacji w stronę pokojowo funkcjonującego państwa.

Nie wszystkim taka zmiana może odpowiadać, znika bowiem możliwość przejęcia władzy przez ugrupowania polityczne, co u części polityków może wzbudzać opór. Wizja przyszłości, w której nie można wygrać w wyborach, gdyż ich po prostu nie ma, nie dla wszystkich może być szczególnie atrakcyjna. Można zatem zakładać, że nie wszyscy będą zadowoleni. Zadowolona może być jednak zdecydowana większość społeczeństwa, które zmiany w konstytucji może potwierdzić w referendum.

Opisany tutaj model dotyczy poziomu krajowego, jednak możliwe jest także wprowadzenie demokracji deliberacyjnej na jednym ze szczebli państwa, na przykład na poziomie regionalnym, szczególnie w sytuacji, gdy dany poziom administracji nie został jeszcze utworzony. Nie ulega jednak wątpliwości, że pełen potencjał demokracji deliberacyjnej to poziom krajowy i decydowanie o kierunku rozwoju całego państwa. Do niego zaś można dołożyć poziomy regionalny i lokalny.

Patrząc raz jeszcze na korzyści, jakie może przynieść przejście na demokrację deliberacyjną w pełnym wymiarze, będą to, z mojej perspektywy, przede wszystkim lepsze decyzje i rozwiązania, co przełoży się na lepszą jakość życia. Będzie to również większa harmonia w społeczeństwie dzięki temu, że nie będzie rywalizacji wyborczej.

Na świecie mamy dziś blisko dwieście państw. Pewnego dnia w którymś z nich społeczeństwo może uznać, że warto wprowadzić demokrację deliberacyjną w pełnym wymiarze. Będę trzymał za nie kciuki.



INSTYTUCJE CHARAKTERYSTYCZNE DLA MODELU WALDENIA

