

Впровадження громадської участі в роботу парламенту: Підсумкова версія

Вступ та передісторія

1. На початку сесії 6 парламенту назву Комітету громадських петицій було розширено, щоб включити участь громадян.
2. В лютому 2022 року Комітет згодився відобразити свої нові обов'язки шляхом проведення запиту про те, як парламент Шотландії повинен впроваджувати участь громадян (включаючи дорадчу участь) в свою роботу.
3. Ми збирали інформацію різними способами:
 - прислухавшись до експертів з дорадчої демократії та залучення громадян до роботи парламенту
 - прислухавшись до робочої групи парламенту Шотландії з учасницької та дорадчої демократії, а також до міністра уряду Шотландії з питань парламентської роботи
 - провівши два громадських опитування й 10 фокус-груп з людьми з тих верств населення, які, як правило, недостатньо представлені в роботі парламенту
 - створивши групу довільно відібраних громадян (Громадську групу з питань участі) для розгляду питання про те, як парламент може забезпечити вплив різноманітних голосів та спільнот з усіх частин Шотландії на свою роботу
 - провівши громадську консультацію для пріоритезації Рекомендацій групи, з підтримкою інформаційно-просвітницьких занять з молоддю й людьми з обмеженими можливостями навчання та аутизмом
 - провівши консультацію з членами парламенту Шотландії (MSP) та їх персоналом, а також з персоналом парламенту
 - шляхом відвідувань та зустрічей з парламентом Ірландії, міською радою Парижа та франкомовним парламентом Брюсселя, щоб дізнатися про їх Громадські асамблеї.
4. Для створення Громадської групи листи-запрошення були надіслані до 4 800 довільно відібраних домогосподарств по всій Шотландії. Спираючись на їх відповіді, ми провели вибірку людей з усієї Шотландії, в цілому подібну до шотландського населення, з урахуванням віку, статі, етнічної приналежності, інвалідності та освіти. З 24 людей, яких ми запросили, 19 змогли взяти участь.

5. Членам Групи покрили витрати на проїзд і проживання, сплатили 330 фунтів за їх час та виконання обов'язків та надали ІТ-навчання й підтримку. Вони працювали разом більше ніж 32 години протягом двох субот та неділь, а також провели три віддалені онлайн-сесії в жовтні та листопаді 2022 року.
6. Група дізналася про погляди широкого кола людей, включаючи членів парламенту Шотландії, представників громадськості, які зіткнулися з перепонами до участі в роботі парламенту, політологів, академіків та організацій спільнот.
7. В кінці цього процесу Група надала 17 рекомендацій для поліпшення взаємодії парламенту з народом Шотландії. Ці рекомендації було опубліковано в проміжному звіті Комітету 16 грудня 2022 року.¹ Учасники Комітету заслухали свідчення деяких членів Групи 14 грудня 2022 року та були дуже заохочені тим, наскільки позитивно ті оцінили свій досвід.
8. Для цілей цього звіту ми згрупували 17 рекомендацій Групи за наступними сімома темами:

Тема 1: Інституціоналізація дорадчої демократії

- Рекомендація групи 7: Законодавчо закріпити дорадчу демократію.
- Рекомендація групи 8: Побудувати міцну доказову базу дорадчої демократії.
- Рекомендація групи 9: Створити міжпартійну підтримку дорадчої демократії.

Тема 2: Зростання залученості спільноти

- Рекомендація групи 1: Усунути перепони до участі в роботі парламенту.
- Рекомендація групи 2: Створити можливості для людей використовувати свій життєвий досвід і ділитися ним, щоб займатися питаннями, які їх хвилюють.
- Рекомендація групи 5: Забезпечити, щоб залучення спільноти членами парламенту Шотландії включало людей, які перебувають поза групами спільноти.

Тема 3: Підвищення обізнаності про парламент Шотландії

- Рекомендація групи 3: Підвищити обізнаність про парламентську роботу простою та зрозумілою мовою, включаючи візуальні засоби масової інформації.
- Рекомендація групи 15: Використовувати ЗМІ, документальні та короткометражні фільми, щоб підкреслити успіхи парламенту та навести реальні історії про залучення людей до його роботи.

¹ Комітет з участі громадян та громадських петицій, 2^{ий} звіт, 2022 р. (сесія 6), *Громадська участь в парламенті Шотландії*, дивіться на сайті: [Громадська участь в парламенті Шотландії \(azureedge.net\)](http://azureedge.net)

- Рекомендація групи 16: Парламент повинен провести загальну інформаційну кампанію, пояснюючи роль парламенту Шотландії.

Тема 4: Поліпшення процесу консультацій

- Рекомендація групи 6: Створити систему (наприклад, вебсторінку), де люди могли б зареєструватися й отримувати повідомлення про можливості залучитися до роботи парламенту.
- Рекомендація групи 12: Встановити 9-місячний термін як типовий для отримання зворотного зв'язку про результат будь-якого залучення.

Тема 5: Наближення парламенту до людей

- Рекомендація групи 4: Парламент повинен випробувати такі підходи, як регіональне залучення/інформаційні вузли та/або пересувні виставки або пересувні пункти.
- Рекомендація групи 11: Проаналізувати витрати й вигоди проведення сесій самого парламенту або його комітетів за межами Холіруда й порівняти це з (а) наданням більшої підтримки та цільових запрошень, щоб люди приходили в Холіруд та (б) відновленням Днів парламенту.

Тема 6: Освіта

- Рекомендація групи 17. Парламент повинен провести дослідження зв'язку між цілями поточної навчальної програми та парламентом.

Тема 7: Зміцнення довіри до парламенту

- Рекомендація групи 10. Заснувати спеціальну народну групу для обговорення кодексу поведінки членів парламенту Шотландії.
- Рекомендація групи 13. Надати Голові парламенту повноваження змушувати членів парламенту давати відповідь на всі поставлені запитання.
- Рекомендація групи 14. Запланувати певний час в Залі засідань для надання можливості окремим громадянам задавати загальногромадські питання.

Тема 1: Інституціоналізація дорадчої демократії

9. Ми рекомендуємо, щоб парламент взяв на себе зобов'язання по подальшому впровадженню дорадчої демократії в межах своєї функції нагляду.

10. Ми також визнаємо значну роботу та відданість справі, продемонстровану урядом Шотландії, з допомогою вже створеної Громадської групи та роботи, проведеної її робочою групою з інституціоналізації учасницької та дорадчої демократії (IPDD). Ми підтримуємо уряд в цій роботі та вважаємо, що він може використати дорадчу демократію для вирішення деяких великих проблем, що стоять перед усією країною. Урядові ініціативи добре

зарекондували себе в інших країнах та часто приносять вартісні результати, і ми не хотіли б, щоб Шотландія відставала.

11. Кожна з моделей, з якими ми ознайомилися в Ірландії, Парижі та Брюсселі, по-своєму справила на нас велике враження, але всі вони також мали свої недоліки і обмеження. Нас також вразило те, якою мірою кожна модель була сформована місцевою політикою та пріоритетами. Мабуть, єдиним найважливішим уроком з наших відвідувань було те, що немає ідеальної моделі для копіювання, і що уряд та парламент Шотландії повинні приділити час розробці власної моделі, пристосованої до потреб та обставин Шотландії.

Принципи

12. Наша точка зору така: нагляд та представницька демократія можуть підтримуватися та поліпшуватися шляхом застосування дорадчих моделей. Цим можна керувати з допомогою загальних принципів, замість того, щоб на даному етапі будувати незмінну структуру. Зосередившись на такому підході, Комітет вважає, що члени парламенту Шотландії та представники громадськості зможуть зрозуміти і довіряти парламенту з запровадженням дорадчої демократії.

13. Ми рекомендуємо такі принципи:

- Дорадча демократія повинна **доповняти існуючу модель представницької демократії** та використовуватися для **підтримки процесу нагляду**.
- Шляхи використання дорадчих методів, від підбору персоналу до підзвітності та зворотного зв'язку, повинні бути **прозорими та підлягати структурі управління та підзвітності**.
- Використовувані дорадчі методи повинні бути **пропорційними та відповідними до теми**, а також урахувати контекст нагляду.
- Учасників дорадчої демократії потрібно **підтримувати, надавати їм повноваження та зворотній зв'язок** про те, як використовуються їх рекомендації.

Процес та часові рамки

14. Метою цього звіту є заохочення парламенту, протягом залишку цієї сесії, на їх шляху до того, щоб дорадча демократія увійшла до узвичаєного процесу нагляду за роботою уряду Шотландії.
15. Щоб досягти цього, ми рекомендуємо структурований підхід, який застосовує систему управління та підзвітності для допомоги з виробленням різних моделей дорадчої діяльності. Це дозволяє уникнути необхідності приймати рішення щодо будь-якої конкретної моделі на ранньому етапі, в той же час забезпечивши простір та структуру, в межах яких можна спробувати, а потім оцінити різні моделі.

16. Основні елементи цієї структури вже існують: Стратегія парламенту з громадського залучення, узгоджений бюджет на залишок цієї сесії, і створений власний ресурс – Команда участі та спільнот (РАСТ).
17. Ми також думаємо, що цей Комітет матиме наглядову роль, працюючи з предметними комітетами та Групою організаторів зборів. Зокрема, ми рекомендуємо запустити дві додаткові Громадські групи (або «народні групи») з цього часу до початку/середини 2025 року – одну з них для після-законодавчого нагляду (огляду прийнятого парламентом закону через кілька років, щоб перевірити, наскільки добре він спрацював), а другу - для розгляду теми загального інтересу. Потім ми прагнемо опублікувати та обговорити в парламенті до середини/кінця 2025 року проект використання парламентом дорадчої демократії з початку сесії 7 (тобто, з травня 2026 року).

Погляди на конкретні питання

18. Наразі ми не рекомендуємо заснування постійної Громадської групи – тобто, великої групи, яка б існувала деякий час та розглядала широке коло питань, деякі з яких могли б вибиратися самою Групою. Ми вважаємо за краще спочатку визначити теми запиту, з наступним створенням одноразових груп, індивідуально пристосованих до кожного запиту. Що стосується груп за ініціативою уряду, ми рекомендуємо, щоб партії, які прагнуть прийти до влади, заздалегідь визначали відповідні теми, і включали їх до виборчих маніфестів.
19. В той час як більші групи чисельністю до 100 чоловік можуть бути доречними для урядової групи, слід було б очікувати, що парламент зазвичай буде застосовувати менші групи, чисельністю, можливо, 20-30 чоловік, з участю одних тільки громадян. Однак ми вважаємо, що групи повинні розглянути питання регулярного, хоч і обмеженого залучення членів парламенту Шотландії, можливо, запропонувавши їм прийняти участь в обговоренні у відповідний момент на півдорозі.
20. Однією з потенційних переваг дорадчої демократії є те, що вона вводить тих, хто живе поза межами «Холірудської бульбашки», прямо в серце цього процесу. Тому будь-яка ймовірна модель дорадчої демократії повинна починатися з надійного процесу вибору учасників, які (у сукупності) схожі на більш широке суспільство Шотландії. Ми вважаємо, що репрезентативна група будь-якого розміру повинна мати:
 - майже рівну суміш чоловіків і жінок
 - різні вікові групи учасників (мінімальний вік - 16 років)
 - суміш доходів, статусів зайнятості (включаючи непрацюючих і пенсіонерів) та/або рівнів освіти
 - справедливий географічний розподіл, який охоплює основні регіони Шотландії в приблизному співвідношенні до їх населення, але також

включає суміш жителів великих чи невеликих міст та мешканців менших спільнот та сільських районів.

21. Можуть бути додані інші характеристики – такі як раса/етнічна приналежність, здоров'я та інвалідність, сімейний стан та обов'язки по догляду – в залежності від теми. Ми згодні з тим, що інколи потрібна надмірна представленість невеликих груп меншин.
22. Парламент повинен не тільки покривати витрати учасників на проїзд і проживання, але запропонувати їм прийнятну оплату за їх участь, визнаючи затрачений ними час та виконання обов'язків, пов'язаних з цією діяльністю.
23. Методи роботи груп, ймовірно, включатимуть початкові настановні засідання; суміш особистих та онлайн-сесій; суміш засідань усією групою (пленарних) та менших секційних засідань; презентації експертів; полегшені обговорення про можливі висновки; присутність допоміжного персоналу на засіданнях для допомоги з нотатками та приготуванням проектів.
24. Парламент повинен надати виважену відповідь, зазвичай протягом 9 місяців, на всі рекомендації групи. Це є і ввічливістю до учасників, і способом побудувати впевненість у більш загальному використанні груп. Також доброю практикою є запрошення членів груп надати відгуки про свій досвід участі. Будь-яка частина наглядової діяльності, досить важлива, щоб отримати внесок від народної групи, повинна розглядатися в палаті парламенту, і члени групи повинні регулярно запрошуватися на ці засідання (з покриттям будь-яких витрат на проїзд і проживання).
25. В той час як ми підтримуємо більшу частину Рекомендації групи 7, на даному етапі ми не підтримуємо заклик ввести структуру для дорадчої демократії у законодавство. Законодавче регулювання є складним і ресурсоємним; ми не переконані, що це необхідно, і воно може бути негнучким.
26. Ми згодні з Рекомендаціями 8 та 9. Ми прагнемо до поступового підходу, який базується на доказах того, що найкраще працює, і вимірює вплив кожної групи. Ми також визнаємо важливість заручитися підтримкою для дорадчої демократії з боку всіх політичних партій.

Тема 2: Зростання залученості спільноти

27. Традиційна модель парламентського нагляду пріоритезує погляди людей, які вже розуміють, що саме робить парламент, і які мають навички та ресурси для ефективного залучення до роботи парламенту. Багатьох простих людей, в реальності, відштовхують або ігнорують, тому що вони або не знають про можливість залучитися до роботи парламенту або тому, що їх обставини занадто ускладнюють таке залучення.
28. Ми схвалюємо вже виконану роботу та роботу, що ще проводиться, щоб усунути цю проблему – зокрема, з допомогою Стратегії парламенту з громадського залучення, а також те, що проактивна робота з залучення стала звичайним елементом в запитах комітетів. Але парламент повинен

робити більше, не тільки заохочуючи залучення тих, хто вже зацікавлений в тому, щоб ділитися своїми поглядами або досвідом, але також охоплюючи багатьох інших, хто наразі не бачить причин залучатися, чи тих, хто вважає, що до них не будуть прислухатися.

29. Комітет особливо вітає би прогрес у таких сферах:

- розробка стратегії участі, різноманітності та включення Групою організаторів зборів (це група, яка складається з організаторів зборів комітету)
- робоча група з використання різних мов та форматів для підвищення загальнодоступності
- політика парламенту щодо плати за участь, з підтримкою шляхом перегляду того, як комітети повідомляють свідків про наявні платежі
- як парламент стежить за різноманітністю свідків, включаючи баланс між життєвим досвідом та свідченнями експертів
- розробка підходів до написання звітів, які краще використовують докази, зібрані поза формальними засіданнями комітету
- огляд цифрового виключення
- більш широке використання «груп життєвого досвіду», з урахуванням питань забезпечення захисту та використання «травмочутливих» підходів
- розгляд питання відповідного доступу міжпартійних груп до парламентських ресурсів та кращого зв'язку між їх роботою й наглядовою діяльністю комітетів.

30. Комітет загалом підтримує Рекомендації групи по цій темі.

Тема 3: Підвищення обізнаності про парламент Шотландії

31. Комітет вітає роботу персоналу парламенту з розробки інформації, яку надає парламент, і забезпечення її актуальності та доступності для широкого кола користувачів.

32. Ми рекомендуємо обговорення з іншими організаціями (наприклад, Виборчою комісією, органами місцевого самоврядування та громадськими партнерами) з питань координованого підходу до повідомлення про розподіл обов'язків (зокрема, різні ролі членів парламенту Шотландії чи Великої Британії та депутатів, різниця між парламентом Шотландії та урядом Шотландії).

33. Комітети повинні робити більше для повідомлення про результати своєї наглядової діяльності, і зокрема, подбати про більшу доступність та вплив

своїх звітів. Ми хотіли би бачити більш широке надання актуальної та доступної інформації про можливості участі, включаючи будівлю парламенту та його відділення у виборчих округах.

34. Комітет в цілому згодний з рекомендаціями Групи по цій темі. Ми вважаємо, що Служба громадської інформації парламенту повинна прийняти до уваги Рекомендацію 16 при наступному перегляді листівок, які вона публікує.

Тема 4: Поліпшення процесу консультацій

35. Нам подобається ідея (запропонована в Рекомендації групи 6) дозволити людям зареєструвати свій інтерес до можливостей залучення, щоб вони одержували автоматичні попередження, замість того, щоб регулярно перевіряти сайт самостійно.
36. У відповідь на Рекомендацію 12, ми визнаємо важливість змістовного зворотного зв'язку з тими, хто приймає участь в будь-якому виді залучення, а не тільки в Громадській групі. Тут повинен діяти такий принцип: якщо комітет запрошує людей зробити внесок у запит, він повинен пояснити, як саме цей внесок було використано у висновках комітету. Але ми не думаємо, що було б реалістично очікувати від комітету надання індивідуальних відгуків на кожну пропозицію, подану у відповідь на загальний заклик про погляди.

Тема 5: Наближення парламенту до людей

37. Ми підтримуємо, в принципі, ідею винесення інформації про парламент в місцеві спільноти. Група запропонувала, в Рекомендації 4, ряд можливих шляхів, якими це можна було б зробити, і ми згодні, що потрібно розглянути ці та інші можливості, з урахуванням витрат та ймовірного впливу.
38. Подібним чином, у Рекомендації 11, ми визнаємо важливість того, щоб члени парламенту Шотландії інколи вели роботу поза межами Холіруда. Ми вважаємо, що комітети повинні розглянути питання регулярного проведення зовнішніх засідань кожний раз, коли вони планують основні запити з тем, що мають значення для сільських районів або окремих місцевостей; але ідея проводити повні засідання парламенту поза межами Единбурга здається нам дуже сумнівною.
39. Ми не переконані в існуванні вагомих аргументів для відновлення Днів парламенту, але ми хотіли б бачити гнучкі та економічно ефективні способи винесення діяльності парламенту в спільноти. Ми також розуміємо вагомість аргументу для надання більшої підтримки людям, щоб вони могли приїжджати до Холіруда для залучення до роботи парламенту.

Тема 6: Освіта

40. Ми поділяємо ідею Групи, що всі діти та молодь повинні, ще до того часу, коли вони зможуть голосувати, знати, як залучитися до роботи парламенту та уряду Шотландії, та зрозуміти, як працюють ці дві установи. В зв'язку з

цим ми пропонуємо провести огляд громадянського виховання в межах поточної шкільної програми.

41. Як перший крок, ми вважаємо, що парламент міг би замовити дослідження різних підходів до громадянського виховання та їх ефективності в умовах збільшення політичної активності, спираючись на досвід інших країн. Потім Комітет з питань освіти, дітей та молоді повинен вирішити, чи слід використовувати це дослідження як основу для проведення запиту.

Тема 7: Зміцнення довіри до парламенту

42. Ми не переконані, що Кодекс поведінки членів парламенту Шотландії є придатною темою для розгляду народною групою (як пропонується в Рекомендації групи 10), але ми визнаємо потенційну цінність залучення громадськості до розгляду більш загального питання поведінки та дій членів парламенту Шотландії, як шляху відновлення довіри. Необхідність подальшого дослідження цього повинна було б розглядатися Комітетом з питань стандартів, процедур та громадських призначень.
43. Ми усвідомлюємо почуття розчарування, що викликало Рекомендацію групи 13, на основі досвіду неспроможності або відмови міністрів інколи давати прямі відповіді на запитання. Ми визнаємо існування різних заперечень, включаючи ризик політизації ролі Голови парламенту та розмиття важливих меж підзвітності. Але ми також визнаємо, що на карту поставлені питання поваги та чемності, і що поточна практика може сприяти громадському цинізму стосовно політики та підірвати репутацію парламенту. Ми закликаємо Комітет з питань стандартів, процедур та громадських призначень розглянути шляхи надання повноважень Голові парламенту вирішувати, що на питання не дано адекватної відповіді, без створення необґрунтованих очікувань щодо того, як часто або за яких обставин слід використовувати ці повноваження.
44. Ми не можемо підтримати Рекомендацію групи 14 щодо «часу запитань», який входить до формальної парламентської роботи, бо ми вважаємо, що це викликає занадто багато труднощів як на практиці, так і в принципі. Однак ми готові додатково розглянути цю ідею, за умови існування міжпартійної підтримки цього питання. Ми також думаємо, що є менш формальні способи, щоб можна було просунути це питання.

Подальша робота

45. У цьому звіті ми окреслили роботу, що проводиться парламентом для розвитку та поліпшення зв'язку з громадськістю. Ми маємо намір стежити за цією роботою й знову звітувати про це до кінця цієї сесії.

Ключові терміни

- **Громадські асамблеї або Громадські групи** – більші або менші групи людей, обрані для загального представництва широких верств населення, яких запрошують з метою спільного розгляду теми та створення рекомендацій
- **Дорадча демократія** – методи (включаючи Громадські асамблеї та Групи), які дозволяють учасникам робити внесок у вироблення політики через обговорення теми структурованим, відкритим та інформованим способом, що заохочує консенсус
- **Громадська участь (або участь громадян)** – будь-який спосіб, яким представники громадськості можуть брати активну участь в роботі парламенту
- **Учасницька демократія** – ідея, що участь громадськості повинна стати частиною узвичаєного процесу того, як парламент розглядає питання та приймає рішення (як альтернатива чисто представницької демократії)
- **Після-законодавчий нагляд** – огляд законодавчого акту (наприклад, Акту (закону) парламенту Шотландії) після того, як він діяв протягом деякого часу, щоб розглянути, наскільки добре він працює
- **Представницька демократія** – традиційна модель, коли виборні члени (наприклад, члени парламенту Шотландії) розглядають питання та приймають рішення, як представники громадськості, з незначною участю або без безпосередньої участі самої громадськості (крім виборів)