

Zpráva o evropské politice

■ *Role demokratických sociálních hnutí v utváření důvěry a nedůvěry*

Sociální hnutí a utváření důvěry

Eroze důvěry ve správu věcí veřejných a v zavedenou politiku se v posledních letech stala významným předmětem politického a akademického zájmu, přičemž experti jsou odhodlaní identifikovat hlavní příčiny a neefektivnější řešení. V této debatě je občanská participace považována za klíčový prvek pro vypořádání se s přetrvávající krizí důvěry v současných společnostech. Tento přístup je přesto vše jen ne jednoduchý vzhledem k tomu, že krizi důvěry provází u občanů politické zklamání, odcizení a stažení se. Ve skutečnosti jsou občané v mnoha zemích stále více nespokojení s tradiční politickou scénou a volební účast je nízká. Zároveň se různé politické scény jeví nedostatečně připravené umožnit řádnou občanskou participaci. Jak dokládají také nedávné zprávy EU o právním státě či o implementaci Listiny základních práv, tradiční cesty občanské participace byly v posledních letech marginalizovány a zpochybňovány. Oslabení občanských svobod se prohloubilo během pandemické krize, kdy úřady zaváděly omezení svobody shromažďování a participace. Zároveň byla oslabena role zastupitelské demokracie, neboť došlo k oslabení pravomocí parlamentů v oblasti zákonodárné iniciativy a v oblasti kontroly. Instituce mají tendenci vracet se k méně náročným formám dialogu a proti přímé participaci občanů oslovovaných jakožto jednotlivců staví kolektivní formy mobilizace jakými jsou tradiční zprostředkující subjekty či sociální hnutí, jež jsou vnímána jako více politická a zpochybňující.

To je však pouze jedna část příběhu, neboť jsme svědky vzniku nových forem kolektivní participace v celé Evropě prostřednictvím sociálních hnutí. Tato hnutí jsou obzvláště aktivní na místní úrovni a dokáží mobilizovat mnoho občanů v různých společenských otázkách, a to díky své inkluzivní podobě a participativní rozhodovací struktuře. Zároveň jsou veřejné orgány, a to i na místní úrovni, nedostatečně vybaveny pro spolupráci se sociálními hnutími. Nejsou otevřené a nejsou zvyklé důsledně řešit návrhy či požadavky veřejnosti, přestože jsou odpovědnost, transparentnost, otevřenost a schopnost komunikovat považovány za klíčové prvky institucí, které zajišťují důvěru ve správu věcí veřejných.

Na tomto pozadí věnoval projekt EnTrust, který je financovaný EU, část svého pracovního programu analýze role sociálních hnutí v utváření a reprodukci důvěry a nedůvěry. Svou prací pokrýváme důležitou mezeru ve výzkumu týkající se souvislosti mezi nedůvěrou ve správu věcí veřejných a kolektivní mobilizací a vlivu sociálních hnutí na utváření důvěry. Mohli bychom shromáždit kvalitativní srovnávací data o schopnostech sociálních hnutí mobilizovat občany, kteří nedůvěřují institucím, k dosažení společného cíle, a nakonec dosáhnout změny v tvorbě politik. Mohli bychom také získat vhled do toho, jak členové sociálních hnutí chápou obnovu demokracie a jak si ji představují, a vhled do dynamiky utváření důvěry a implementace veřejné politiky.

Za tímto účelem byly v rámci ohniskových skupin vedeny diskuze se členy („lídry“ a „podporovateli“) dvou různých sociálních hnutí

v každé z následujících zemí: České republice, Dánsku, Německu, Itálii, Řecku, Polsku a Srbsku. Tato hnutí byla vybrána na základě svého demokratického charakteru – konkrétně na základě toho, že byla inkluzivní, nediskriminační a zapojovala občany do horizontálního decentralizovaného rozhodování. Musela být také aktivní v průběhu celého výzkumu. Tato hnutí pokrývala celou řadu témat od environmentálních otázek přes solidaritu s migranty a práva žen/LGBTIQ osob až po bydlení.

Výzkum EnTrust a expertní diskuze u kulatého stolu mezi výzkumníky z projektu EnTrust a experty z oblasti politiky, občanské společnosti a akademické obce ukázaly, že rostoucí zapojení občanů do sociálních hnutí představuje nejen relevantní formu kolektivní participace, ale je také příznačné pro nedostatek důvěry mezi institucemi a občany.

Naše zjištění také ukazují, že tyto nové formy mobilizace nejsou v rozporu s tradičnějšími formami: spolupráce sociálních hnutí s nevládními organizacemi je velmi rozšířená, založená na sdílených hodnotách a je vnímána jako prospěšná. Mobilizace prostřednictvím demokratických sociálních hnutí navíc usiluje o dosažení pozitivní změny, a přestože členové sociálních hnutí vyjadřují nedůvěru v instituce, mají tendenci považovat obecnou důvěru za nezbytný předpoklad fungující společnosti.

Podniknutí kroků k obnovení důvěry občanů v instituce na všech úrovních je urgentní, a proto jsme identifikovali prvotní soubor doporučení.

#1: Zajištění právního státu a posílení demokratických práv včetně práva na protest

Plné užívání občanských svobod je základem důvěry ve správu věcí veřejných. Evropská

unie může hrát důležitou roli při ochraně demokratických práv a právního státu, a to zejména práv na protest a na účast, která byla v posledních letech obzvláště zpochybňována. Evropská unie ve své výroční zprávě o přezkumu právního státu analyzuje existenci systému brzd a protiváh právního státu, který zahrnuje občanský prostor, a od roku 2022 adresovala několika členským státům konkrétní doporučení týkající se této otázky. Vzhledem k významu občanského prostoru pro důvěru ve správu věcí veřejných se však domníváme, že by příští zprávy měly zahrnovat kapitulu věnovanou této problematice namísto několika odstavců v rámci části o systému brzd a protiváh. Tato kapitola by měla být založena na ukazatelích hodnotících právní rámce a politiky, měřících schopnost institucí spolupracovat s občanskou společností a se sociálními hnutími jakož i umožňujících vznik nových hnutí a organizací. Dodržování doporučení pro danou zemi by také mělo být průběžně sledováno a mělo by se stát vymahatelným. Tímto způsobem by cyklus přezkoumávání právního státu rovněž přispěl k lepšímu povědomí občanů a k utváření hlubší důvěry v Evropskou unii.

#2: Obrana místní demokracie

Místní demokracie je místem, kde je vláda nejbližší občanům a kde mají rozhodnutí hmatatelnější dopad. Na místní úrovni se sociální hnutí také rodí a jsou na ní nejaktivnější.

Tato blízkost a dopad jsou v současnosti nicméně ohroženy tendencí k centralizaci, roztříštěností mezi různými úrovněmi moci a neschopností místních orgánů přizpůsobit se novým formám participace a reagovat na potřeby občanů. Místní samosprávy se také potýkají s omezenými kapacitami a zdroji.

V současném kontextu překrývajících se krizí (například válka na Ukrajině; ekologická transformace) jsou investice do participativní demokracie obzvláště důležité. Strukturální změny jsou nezbytné pro zmírnění dopadů na zaměstnanost, sociální začleňování a migraci. EU by měla vyvíjet tlak na členské státy, aby zajistily a posílily místní demokracii, a to tak, že se této otázce bude přednostně věnovat v dialogu a ve spolupráci s místními orgány a občanskou společností.

Doporučujeme proto, aby Evropská unie a členské státy vypracovaly konkrétní opatření na ochranu místní demokracie. Investice do demokracie by měly vycházet z místní úrovně a poté přecházet na úroveň EU a naopak. Pouze prostřednictvím takového přístupu můžeme v našich společnostech vybudovat odolnost a společné perspektivy.

EU by neměla investovat pouze do budování infrastruktury nebo administrativních a justičních kapacit, jak bylo možné vidět v případě balíčku EU na podporu oživení, ale měla by se také důkladně zapojit do rozvoje demokratické participace. To znamená místním samosprávám umožnit spolupráci s občanskou společností, organizacemi či sociálními hnutími, poskytnout jim vhodné nástroje, vyčlenit pro ně finanční prostředky a upřednostňovat partnerství s občanskou společností. EU by mohla lépe využívat svůj nástroj technické podpory, tedy program poskytující členským státům na míru uzpůsobené technické odborné znalosti pro navrhování a implementaci reforem, a to skrze aktivnější podporu participace a partnerské spolupráce s občanskou společností, mimo jiné pomocí specializovaného stěžejního programu. Mohla by také zahrnout přísnější požadavky na partnerskou spolupráci do nařízení o strukturálních fondech a zajistit, aby byl tento aspekt nezbytnou součástí revize balíčku na podporu oživení. V tomto kontextu bychom rádi zdůraznili zkušenosti

sociálních hnutí se spoluprací s organizacemi občanské společnosti a s místními samosprávami, které vedly k přijetí konkrétních plánů rozvoje.

Také navrhuje, že by se místní demokracie měla stát hlavním tématem příštího ročníku Evropského týdne regionů a měst, během kterého se sejdou místní orgány, instituce EU a občanská společnost.

#3: Obnova dialogu a občanského prostoru

Ačkoliv zastupitelská demokracie musí být chráněna jako klíčová záruka právního státu, k utváření důvěry může efektivně přispívat pouze tehdy, jsou-li parlamentní shromáždění či místní zastupitelstva schopna důsledně řešit problémy veřejnosti prostřednictvím strukturovaného dialogu s občany.

Jak zdůrazňují závěry Konference o budoucnosti Evropy, EU by měla pro Evropany vyvinout „celkový občanský zážitek“. Měla by zajistit, aby byl jejich hlas slyšet, a to i v obdobích mezi volbami. Dále by měla zajistit, aby byla participace efektivní a aby participace a předchozí zapojení občanů a občanské společnosti byly důležitým základem pro přijímání politických rozhodnutí volenými zástupci. Ve své tiskové zprávě o právním státu za rok 2022 Evropská komise vyzdvihuje, že „...v některých členských státech stále neexistuje formální rámec pro konzultace se zúčastněnými stranami, což je znepokojivé, a organizace občanské společnosti nadále čelí výzvám jako jsou problémy s financováním, negativní narativy a omezování prostoru pro jejich činnost“.

Instituce na všech úrovních musí být také více otevřené nesouhlasu a kritice, pokud chtějí zajistit skutečné vztahy s řadovými občany. Měly by také obecně více důvěřovat sociálním hnutím a občanské společnosti.

Pro obnovení důvěry musí EU a členské státy vytvořit a udržovat příznivé podmínky pro prosperitu občanské společnosti na všech úrovních, a to i prostřednictvím poskytování odpovídajícího financování a přístupu ke zdrojům financování. Měly by komplementárně posilovat a udržovat všechny nástroje a mechanismy pro demokratickou participaci občanů.

EU by měla především posílit svůj Akční plán pro demokracii tím, že přispěje k rozvoji kontinuity demokracie od místní úrovně po úroveň EU a naopak. EU by měla podporovat konkrétní opatření, počínaje úrovní EU, aby vytvořila novou participační kulturu tím, že navrhne specializovanou strategii pro demokratickou participaci a upraví způsob, jakým spolupracuje se sociálními hnutími, občanskou společností a občany obecně.

Měly by být zahrnuty instrukce pro participaci, školení pro úředníky a různé inovativní a doplňkové nástroje, které se zabývají dialogem s občanskými sociálními hnutími a rozvojem dalších forem participace, které jsou specifickéjší pro občany.

#4: Rozvoj participační kultury

Sociální hnutí významně přispívají k důvěře ve správu věcí veřejných, a to díky způsobu, jakým jsou organizovaná, své inkluzivní povaze a své schopnosti decentralizovat rozhodování. Díky svému konstruktivnímu nedůvěřivému postoji mají potenciál přispět k obnovení strukturovaných organizací občanské společnosti a podnítit tak změnu institucionálních struktur.

Rozhodovací procesy by pouze těžily z větší transparentnosti ve všech stádiích v rámci všech institucí a organizací. Nedůvěra často pramení z rozdílů v přístupu k rozhodování a

napomáhá korupci. Na úrovni Evropské unie upozornil evropský veřejný ochránce práv prostřednictvím šetření a zpráv na klíčové reformy v oblasti transparentnosti rozhodování, jako je například zajištění přístupu veřejnosti k přípravným pracím Rady, zlepšení včasné veřejné kontroly dokumentů EU a reforma trialogů v rámci rozhodovacího procesu mezi těmito třemi institucemi.

Kromě toho musí osoby s rozhodovací pravomocí na všech úrovních investovat do komunikace s občany a s občanskou společností. Pandemická krize ukázala, jak může špatná komunikace vést k nedůvěře. Naše expertní diskuze také poukázaly na problémy, kdy byl dialog se sociálními hnutími problematický kvůli nejasnostem ohledně toho, čeho by bylo možné dosáhnout z hlediska zdrojů či právních rámců, nebo jednoduše kvůli sklonu těch, kteří jsou u moci, či technokratů, přijímat rozhodnutí samostatně. EU by mohla usnadnit vzájemné učení a poskytnout technickou podporu v této oblasti skrze školení osob s rozhodovací pravomocí.

Naše zjištění o vnitřním fungování sociálních hnutí ukázala, že expertiza a věda mohou sloužit veřejnému zájmu v kontextu pandemie, kdy jsme zaznamenali rostoucí nedůvěru občanů ve vědu. Zdůrazňují však také potřebnost konfrontace akademických pracovníků s ostatními zúčastněnými stranami jakožto součásti demokratické debaty. Doporučujeme výzkumné programy na všech úrovních za účelem další propagace a podpory spolupráce občanů a občanské společnosti s akademickými odborníky a za účelem podpory veřejně prospěšného výzkumu.

Východiska výzkumu: podporující zjištění

Doporučení obsažená v této zprávě jsou založena na výsledcích srovnávacího výzkumu a na expertním politickém dialogu.

Výzkumná zjištění jsou produktem koordinované práce v terénu a analýzy v sedmi zemích konsorcia EnTrust. Pracovní balíček, který vedli a koordinovali Irena Fiket a její tým z Institute for Philosophy and Social Theory na University of Belgrade, vytvořil bohatou datovou sadu sestávající v každé zemi ze čtyř ohniskových skupin se členy sociálních hnutí. V každé zúčastněné zemi byla pro analýzu vybrána dvě sociální hnutí na základě souboru předem stanovených kritérií (zaměřili jsme se na demokratická, v současnosti aktivní sociální hnutí, která se zabývají podobnými tématy, jako jsou zhoršování životního prostředí, lidská a socioekonomická práva). Ohniskové skupiny se konaly v období od března 2021 do května 2021; v každé zemi se uskutečnily dvě ohniskové skupiny s hlavními členy a dvě ohniskové skupiny s podporovateli vybraných sociálních hnutí. Pomocí rozlišení na „hlavní členy“ a „podporovatele“ jsme chtěli zachytit celou řadu postojů pocházejících jak od těch, kteří byli úzce zapojeni do všech aktivit hnutí, tak od těch, kteří byli občasnými příznivci a blízkými sympatizanty.

Ohniskové skupiny nám pomohly sesbírat kvalitativní srovnávací data o schopnostech sociálních hnutí mobilizovat nedůvěru občanů v instituce, produktivně ji využít, a nakonec ji transformovat do nových postupů utváření „uvážlivé podoby důvěry“. Sesbíraná data nám také umožnila pochopit alternativní vize sociálních hnutí o Evropě jakožto o politickém a sociálním prostoru a alternativní způsoby (znovu)utváření důvěry v její instituce. Získali jsme poznatky o způsobu, jakým tato sociální hnutí souvisí se zavedenějšími

mainstreamovými organizacemi občanské společnosti a politickými stranami. Také jsme zkoumali, jak chápou demokracii a jaké jsou jejich názory na to, jak by bylo možné zlepšit demokratické instituce na všech úrovních správy věcí veřejných. Celkově nám sesbíraná data poskytla důležité poznatky o vztahu mezi dynamikou důvěry a nedůvěry a participací v sociálních hnutích a pomohla nám navrhnout praktická doporučení pro utváření důvěry ve fázi implementace veřejné politiky. V návaznosti na náš výzkum byl dne 20. června 2022 uspořádán expertní politický dialog, který pomohl hlouběji porozumět mechanismům důvěry a nedůvěry, identifikovat možná řešení či nejlepší postupy, jak tyto komplexní vztahy rozklíčovat, a zamyslet se nad tím, jak je nejlépe řešit.

Hlavní zjištění

Naše výzkumná zjištění a expertní politický dialog poukázaly na komplexnost vztahů důvěry a nedůvěry. Ačkoliv jsou některá zjištění specifická pro dané země, náš výzkum naznačuje přítomnost obecnějších tendencí, problémů a postupů souvisejících se sociálnímu hnutími a (ne)důvěrou.

A) V první řadě je většina hnutí organizovaná v decentralizovaných strukturách a všechna hnutí si cení decentralizace a horizontálnosti a upřednostňují deliberativní postupy, přičemž zároveň uznávají otázky spojené s efektivností či proveditelností takových struktur. Sama sebe vnímají jako protagonisty nových politických postupů, ve kterých jsou důležité rovnost a inkluzivita. Naše zjištění ukazují, že decentralizace a nehierarchičnost organizace sociálních hnutí jsou prvky, které občany nejvíce přitahují, protože se cítí více zplnomocnění a ochotní se společensky angažovat v organizacích, které podporují otevřenost, inkluzivitu a deliberaci.

B) Ve většině zemí převládá v sociálních hnutích názor, že je obecná důvěra důležitá pro fungování společnosti, zatímco „slepá“ nebo „naivní“ důvěra je vykreslována jako negativní. Důvěra je základem jakýchkoliv politických kroků, ale bezpodmínečná či slepá důvěra v instituce nebo jejich představitele je považována za negativní, neboť určitá dávka „zdravé“ nedůvěry v instituce je důležitá pro kritické myšlení. Obecná nedůvěra v instituce je negativní zejména proto, že vede k apatii občanů a k jejich neochotě zapojit se do společenského a politického života.

C) Sociální hnutí vyjadřují vysokou míru důvěry v expertizu a vědu. Experti poskytují funkční a proveditelné politické návrhy, které hnutí může dále rozvíjet. Vědecké poznatky pomáhají hnutím získat kredibilitu a legitimitu ve veřejné sféře. Zdrojem expertízy však není jen věda, ale expertiza je také utvářena skrze praxi členů hnutí. Zatímco některá hnutí spoléhají přímo na (vědecké) experty, jiná zdůrazňují svou vlastní odbornost jakožto expertů-aktivistů, kteří získali své znalosti a dovednosti díky každodenní práci se zasaženými komunitami a institucemi. To znamená, že hnutí jsou také zdrojem expertízy, která je cenná pro řešení potřeb občanů. Sociální hnutí vyzdvihují, že se experti dostatečně nepodílejí na rozhodování, což znamená, že skutečná politika není založena na přesných datech.

D) Spolupráce sociálních hnutí s vládními institucemi probíhá většinou na místní úrovni a jsou u ní vnímány nejasné neblahé dopady na důvěru občanů. Oproti tomu spolupráce s nevládními organizacemi je velmi častá, může být založena na sdílených hodnotách a je obvykle vnímána jako prospěšná pro důvěru občanů. Sociální hnutí se domnívají, že vládní instituce na místní, národní a unijní úrovni mohou a měly by udělat něco pro obnovení důvěry občanů. Hlavní myšlenky se točí kolem potřeby toho, aby byly místní i

národní instituce otevřenější občanům, transparentní ve svých rozhodovacích procesech, odpovědnější a aby více napřímo komunikovaly s občany, sociálními hnutími a dalšími iniciativami řadových občanů.

E) Sociální hnutí sdílí požadavek na více participativní a přímější model demokracie. Toho má být dosaženo změnou právního rámce takovým způsobem, aby podporoval participaci, a zřízením nástrojů pro přímější a méně komplikované zapojení občanů. Sociální hnutí zaznamenávají nedostatečnou ochotu institucí a představitelů zapojit se do přímého jednání s občany, což je neintuitivní vzhledem k tomu, že pro dobrou demokratickou správu věcí veřejných jsou nezbytné institucionální i neinstitucionální formy. Demokracii znovu ožívují silná a aktivní občanská společnost a zapojení občanů do sociálních hnutí, účast občanů na peticích, veřejných konzultacích či v referendech, kandidatura občanů ve volbách za politické strany a účast občanů na protestech a demonstracích.

F) Občanům také obecně chybí řádné informace a politické vzdělání. Mohou být značně omezováni sociálními nervnostmi a také mohou být náchylní k rozhodování se na základě emocí a afektů, což klade na instituce další odpovědnost za navržení takových rozhodovacích procesů, které zajistí maximální racionální deliberaci. Instituce by se dle sociálních hnutí měly více snažit oslovovat a zapojovat občany. Instituce by se měly zapojit do zlepšování vzdělání pro občanský a politický život v současných společnostech. Měly by se také více snažit zlepšit přístup k informacím a kvalitu informací. Institucionální systém by měl být reformován tak, aby byl vůči občanům transparentnější a vstřícnější. Na místní úrovni jsou žádoucí formy přímé účasti, které by společnosti přiblížily participativní demokracii.

Parametry výzkumu a informace o projektu

Projekt EnTrust je financován EU v rámci programu Horizont 2020 – Výzkum a inovace (grant č. 870572). Doporučení a zjištění obsažená v této zprávě jsou založená na [Integrated Report on the Role of Democratic Social Movements \(Integrované zprávě o roli demokratických sociálních hnutí\)](#) a na [expertních politických rozhovorech u kulatého stolu](#) mezi výzkumným týmem a následujícími experty: Adrien Licha, Evropská asociace pro místní demokracii; Alexandrina Najmowicz, Evropské občanské fórum; Gordana Rammert, členka Rady města Bielefeld a členka Programu pro mladé zvolené politiky Evropského výboru regionů; Helmut Scholz, člen Výboru Evropského parlamentu pro ústavní záležitosti (AFCO); Anelia Stefanova, CEE Bankwatch Network.

Konsorcium EnTrust sestává z osmi partnerských týmů provádějících výzkum a osvětovou činnost v sedmi státech (České republice, Dánsku, Řecku, Německu, Itálii, Polsku a Srbsku) a na úrovni EU. Pracovní plán zahrnuje sedm pracovních balíčků věnovaných systematické analýze a reflexi různých aspektů tématu:

1. Teoretické a normativní základy důvěry a nedůvěry
2. Důvěra a nedůvěra v každodenní veřejné politice
3. Role demokratických sociálních hnutí v utváření důvěry a nedůvěry
4. Role médií v budování důvěry a nedůvěry: informace nebo polarizace?
5. Důvěra a nedůvěra pohledem vývojové psychologie
6. Důvěra a nedůvěra občanů ve veřejnou správu: formy, determinanty, efekty a řešení

7. Kultivace důvěry a nedůvěry: příklady a doporučení

Další pracovní balíčky se věnují šíření, využití a komunikaci výzkumných zjištění, managementu a etickým problémům.

Další informace o projektu EnTrust jsou dostupné na www.entrust-project.eu.

Konsorcium:

[Civil Society Europe](#) (Brusel, Belgie)
[Masaryk University](#) (Brno, Česká republika)
[Panteion University of Social and Political Sciences](#) (Atény, Řecko)
[University of Belgrade, Institute of Philosophy and Social Theory](#) (Srbsko)
[University of Copenhagen](#) (Dánsko)
[University of Siegen](#) (Německo)
[University of Siena](#) (Itálie)
[University of Warsaw](#) (Polsko)

Odkazy na sociální síť



Kontakt

Prof Dr Christian Lahusen
Project coordinator
University of Siegen
Department of Social Sciences
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen – Germany

e-mail: entrust@uni-siegen.de

Carlotta Besozzi
Project partner
Civil Society Europe
Rue du Congrès 13,
1000 Brussels – Belgium

e-mail: contact@civilsocietyeurope.eu

Informace o projektu

Typ projektu: Collaborative Project
Výzva: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance
Začátek: February 2020
Trvání: 48 měsíců
Koordinátor: Prof. Dr. Christian Lahusen, University of Siegen
Číslo grantu: 870572
Rozpočet projektu financovaný EU: € 2,978,151.25



Tento projekt je financován z projektu Evropské unie Horizont 2020 – výzkum a inovace grant č. 870572. Odpovědnost za obsah této publikace nesou pouze její autoři, obsah nutně nemusí odrážet názory Evropské unie.

www.entrust-project.eu