Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Cum se poate colabora cu publicul vizat și cum se pot utiliza în mod eficace rezultatele lucrărilor grupurilor de dezbatere ale cetățenilor?”

(aviz din proprie inițiativă)

(2023/C 349/11)

Raportor: **Christophe QUAREZ**

Sesizare	Aviz din proprie inițiativă, 23.1.2023
Decizia Adunării Plenare	25.1.2023
Temei juridic	Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură
	Aviz din proprie inițiativă
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	21.6.2023
Adoptat în sesiunea plenară	13.7.2023
Sesiunea plenară nr.	780
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotrivă/abțineri)	163/4/8

1. **Concluzii și recomandări**

1.1. CESE reamintește că democrația participativă nu poate decât să o completeze pe cea reprezentativă, care rămâne pilonul fundamental al sistemelor noastre politice. În opinia CESE, reconsolidarea încrederii politice necesită îmbunătățirea continuă a modului în care funcționează democrația în UE, în special prin dezvoltarea unor dispozitive participative și deliberative deschise cetățenilor, pe baza setului existent de instrumente ale UE. În acest sens, Comitetul reiterează că opinia unei asociații care reprezintă mii de membri trebuie să conteze mult mai mult decât cea a unui singur cetățean.

1.2. În toate statele membre au fost acumulate experiențe de democrație participativă cu ajutorul grupurilor de dezbatere ale cetățenilor, în special datorită dezvoltării instrumentelor digitale. Inițial limitate la probleme locale sau regionale, contribuțiile grupurilor de dezbatere ale cetățenilor în cadrul dezbaterilor publice au acoperit treptat toate domeniile politice, cum a fost cazul în Irlanda (căsătoria pentru toate categoriile de persoane și avortul) sau în Franța (convenția cetățenilor privind clima) sau, de exemplu, în cadrul Conferinței privind viitorul Europei.

1.3. În calitate de centru al societății civile organizate și reprezentative, CESE dispune de o expertiză specifică și reprezintă un forum unic și permanent de dialog civil, în cadrul căruia se propun soluții pe baza unui consens între diferitele părți interesate. Ca atare, Comitetul ar trebui să joace un rol major în dezvoltarea unor instrumente participative.

1.4. În calitate de voce instituțională consacrată a societății civile organizate și reprezentative, CESE trebuie să se afle în centrul procesului de consolidare a democrației participative în cadrul instituțiilor europene. Prin urmare, se propune să se ia în considerare, prin experimentare, gama de instrumente participative pe care CESE le poate utiliza în activitatea sa consultativă, cum ar fi grupurile de dezbatere ale cetățenilor. Pentru a integra această abordare, va fi necesară o modificare a Regulamentului de procedură al CESE în acest caz.

1.5. În cadrul acestui proces de reflecție, CESE ar putea studia noul său rol în dezvoltarea expertizei cu privire la toate chestiunile legate de participarea cetățenilor și democrația participativă. În special, Biroul CESE ar putea lua decizii cu privire la chestiuni precum domeniul de aplicare și metodologia participării grupurilor de dezbatere ale cetățenilor în lucrările CESE și la subiectele în legătură cu care vor fi consultate grupurile de cetățeni. CESE consideră util să se ia în considerare înființarea unui grup de lucru special pentru a stabili procedurile necesare, sub rezerva disponibilității resurselor bugetare și în urma deliberărilor și a deciziei Biroului CESE ([1]). Acest grup de lucru ar putea lucra, printre altele, la teme cum ar fi:

— procedura de integrare a acestor grupuri în lucrările CESE;

([1]) După cum se menționează în studiul CESE intitulat „Transformarea CESE în facilitator și garant al activităților de democrație participativă, inclusiv al dialogului structurat cu organizațiile societății civile și grupurile de dezbatere ale cetățenilor” (2023), oricărei noi forme de activitate a CESE legate de democrația participativă ar trebui să i se aloce timpul, resursele și atenția necesare pentru a fi eficace.

— stabilirea criteriilor pentru temele de consultare ale grupurilor de dezbatere ale cetățenilor ce asigură includerea aspectelor orizontale de interes societal mai larg;

— procesul de identificare a unui buget și a resurselor umane necesare;

— specificațiile pentru tragerea la sorți și pentru platforma digitală;

— metoda de organizare a dezbaterilor pentru a permite o deliberare concludentă între grupurile de cetățeni și membrii CESE;

— definirea mandatului care va determina modul în care rezultatele consultărilor vor fi luate în considerare în avizele CESE;

— condițiile și calendarul fazei experimentale.

1.6. CESE este deosebit de interesat de dimensiunea deliberativă a grupurilor de dezbatere ale cetățenilor, care ar urma să fie implicate în lucrările sale, ca element complementar pentru a îmbogăți setul existent de instrumente participative ale UE.

2. **Necesitatea unei reînnoiri democratice**

2.1. Societățile europene sunt mai toate sisteme democratizate reprezentative. Reprezentative, întrucât modul de selecție a conducătorilor se bazează, în principal, pe votul universal direct, în special parlamentar, dar și prezidențial.

2.2. În Europa, secolul XXI este marcat de o neîncredere tot mai mare în politicieni și în acțiunile lor, cu o intensitate care variază de la o țară la alta. Astfel cum au demonstrat Brexitul, dificultățile democrațiilor europene de a face față în mod armonios pandemiei de COVID-19, mișcările de protest ale „Indignaților spanioli" și ale „Vestelor galbene", care au marcat o ruptură cu canalele instituționale de exprimare democratică, sau ascensiunea populismului autoritar, atât democrațiile vechi, cât și cele noi par să fi ajuns la capătul puterilor. În plus, o revoluție bazată pe noi tehnologii a încurajat dezintermedierea și dereglementarea relațiilor politice.

2.3. Trei indicatori obiectivi măsoară recesiunea democratică preconizată din punctul de vedere al crizei legitimității democratice din Europa: creșterea nivelului de abținere; creșterea volatilității electorale; scăderea numărului de membri ai partidelor politice. Pe lângă acești indicatori obiectivi, există și indicatori subiectivi, cum ar fi pierderea încrederii în instituțiile publice.

2.4. Pentru CESE, reconsolidarea încrederii în clasa politică necesită, așadar, o îmbunătățire a mecanismelor democratice. În primul rând, aceasta înseamnă că democrația reprezentativă, care stă la baza sistemului nostru politic, trebuie să capete un nou impuls.

2.5. În completare, unele mecanisme participative sau deliberative pot să contribuie la consolidarea legăturii dintre cetățeni și reprezentanții lor și la garantarea eficacității responsabilităților respective.

2.6. CESE reamintește că, într-o democrație reprezentativă, fiecare cetățean are libertatea de a se implica, aderând la partidul politic, sindicatul sau asociația pe care o alege. Astfel, această libertate este prima garanție a unui sistem democratic.

3. **Este necesară instituționalizarea participării cetățenilor?**

3.1. Numărul mecanismelor participative s-a înmulțit exponențial în Europa, unde au fost realizate mii de experimente, mai întâi la nivel local sau regional, în special în cazul bugetelor participative, și apoi pe tematici de mediu, societale sau instituționale la nivel regional sau național.

3.2. În numeroase țări, nu doar cartierele sunt instituționalizate în legi și regulamente, ci și mecanisme mai inovatoare.

3.3. Este cazul Belgiei, unde tocmai au fost create prin lege, la Bruxelles, consilii permanente de cetățeni aleși prin tragere la sorți. Același lucru este valabil în Irlanda, unde adunările cetățenilor, uneori însoțite de referendumuri, au permis legalizarea căsătoriei pentru toate categoriile de persoane și a avortului, sau în Franța, unde au fost organizate convenții ale cetățenilor pe tema climei și a sfârșitului vieții.

3.4. La nivel european, cel mai amplu exercițiu de democrație participativă și deliberativă de până acum a fost Conferința privind viitorul Europei, în cadrul căreia au fost organizate patru grupuri de dezbatere ale cetățenilor europeni, care au permis acestora să reflecteze împreună asupra viitorului pe care îl doresc pentru Uniunea Europeană. CESE a fost implicat oficial în această inițiativă. Comitetul își exprimă satisfacția că acest proiect-pilot este evaluat în detaliu, astfel încât să poată fi desprinse învățăminte cu privire la modalitățile de îmbunătățire a unor eventuale inițiative viitoare.

3.5. CESE regretă mai ales lipsa de vizibilitate și de interes în statele membre față de această conferință, precum și confuzia cu privire la obiectivele sale.

3.6. În raportul final ([2]) al Conferinței privind viitorul Europei, propunerea nr. 36 privind informarea și participarea cetățenilor și propunerea nr. 39 privind procesul decizional al UE acordă CESE un mandat clar pentru a-și consolida din punct de vedere structural rolul instituțional, de garant și facilitator al activităților de democrație participativă, cum ar fi dialogul structurat cu organizații ale societății civile și grupuri de dezbatere ale cetățenilor. Din punct de vedere instituțional, CESE este perfect plasat pentru a juca un rol în consolidarea democrației participative, acționând în mod coerent și cuprinzător.

3.7. UE dispune deja de un set complex de instrumente de participare, printre care se numără, de exemplu, alegerile pentru Parlamentul European, dialogurile cu cetățenii și inițiativa cetățenească europeană, petițiile adresate Parlamentului European și Ombudsmanul European. În plus, în pregătirea inițiativelor legislative, Comisia organizează consultări publice cu scopul de a oferi părților interesate – inclusiv cetățenilor – ocazia de a-și exprima punctul de vedere cu privire la un anumit subiect. Consultările publice au la bază Orientările Comisiei privind o mai bună legiferare și se desfășoară prin intermediul portalului „Exprimați-vă părerea!” al Comisiei.

3.8. **Inițiativa cetățenească europeană** (ICE), lansată în 2012, este una dintre principalele inovații în materie de democrație participativă la nivelul UE. Aceasta permite unui grup de cetățeni să introducă o temă pe ordinea de zi a organismelor legislative europene.

3.9. Însă cele patru ICE care au reușit să strângă cele un milion de semnături necesare pentru ca Comisia Europeană să răspundă au avut un impact relativ redus până în prezent, cu propuneri legislative adoptate ca urmare a inițiativelor „Dreptul la apă” și „Interzicerea glifosatului”, precum și o propunere anunțată pentru 2023 de interzicere a cuștilor pentru toate animalele. În opinia CESE, ICE nu răspunde pe deplin așteptărilor și, ca atare, ar trebui fără îndoială reformată, proces în care CESE ar trebui să fie implicat.

3.10. Participarea cetățenilor a fost facilitată prin utilizarea platformelor digitale. Internetul a făcut posibilă implicarea societății civile pe scară largă și implicarea unor categorii de public care, anterior, erau înstrăinate de astfel de procese, inclusiv a tinerilor.

3.11. Cu toate acestea, deși tehnologia digitală contribuie la simplificarea și la extinderea domeniului de participare, are și ea limitele sale. Consultările online permit colectarea diferitelor puncte de vedere, însă nu oferă oportunitatea pentru dezbateri reale.

3.12. Crearea unor viitoare grupuri de dezbatere durabile ale cetățenilor necesită o componentă online puternică – un element-cheie pentru discuții transnaționale care să implice un număr cât mai mare de cetățeni. Pe baza experienței și a lecțiilor desprinse din platforma multilingvă a Conferinței privind viitorul Europei, CESE propune îmbunătățirea platformei online/aplicației mobile multilingve. Acest lucru ar permite o participare mult mai amplă decât cea care se poate obține prin intermediul evenimentelor cu participare directă, cu condiția ca instrumentul online să fie conceput astfel încât să fie accesibil unui număr cât mai mare de cetățeni. Evenimentele cu participare fizică rămân un instrument important complementar consultărilor online, dar ar trebui limitate la un număr rezonabil și puternic și orientate către teme actuale de interes orizontal. Ar trebui alocate resurse adecvate pentru crearea unei astfel de platforme digitale de ultimă generație ([3]).

3.13. CESE consideră că trebuie abordată problema reprezentativității și a expertizei contribuțiilor cetățenilor la dezbaterea publică. Contează oare opinia unei asociații care reprezintă mii de membri la fel de mult ca vocea unui cetățean individual?

3.14. CESE subliniază că valoarea adăugată a avizelor și a recomandărilor sale provine din găsirea unui consens între organizațiile societății civile organizate și din crearea de punți între interesele divergente ale diverselor organizații sociale.

([2]) Cf. raportul privind rezultatele finale ale Conferinței privind viitorul Europei.

([3]) După cum se menționează în studiul CESE intitulat „Transformarea CESE în facilitator și garant al activităților de democrație participativă, inclusiv al dialogului structurat cu organizațiile societății civile și grupurile de dezbatere ale cetățenilor” (2023), cererea de digitalizare este evidentă, însă ar trebui alocate resurse pentru a permite în continuare participarea fizică.

3.15. Mandatul consultării cetățenilor trebuie să fie clar. Pentru CESE, este esențial să se precizeze, încă din faza inițială, modul în care contribuțiile solicitate vor fi integrate în procesul decizional.

3.16. Orice proces real de dialog cu cetățenii are nevoie de un mecanism de feedback pentru a-și stabili legitimitatea. De aceea, este esențial ca Comisia Europeană să instituie un mecanism de urmărire a recomandărilor formulate de cetățeni. Acest lucru ar trebui să se realizeze prin crearea unui tablou de bord al recomandărilor de acțiune și apoi prin utilizarea acestuia pentru a determina acțiuni în siajul propunerilor, așa cum a solicitat Comitetul Economic și Social European în cadrul Conferinței privind viitorul Europei.

3.17. CESE ar trebui să fie considerat un instrument important pentru reducerea deficitului democratic al UE, pentru reducerea distanței și pentru promovarea unei identități politice europene în rândul cetățenilor săi.

4. **Rolul Comitetului Economic și Social European în organizarea procesului de consultare a cetățenilor**

4.1. Dispoziția de la articolul 11 din TUE, care prevede un „dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă”, ar trebui pusă în aplicare integral în toate domeniile de politică ale UE.

4.2. De-a lungul anilor, CESE a consolidat poziția inițiativelor cetățenilor și a sporit vizibilitatea acestora în activitatea cotidiană a instituțiilor. Încă de la lansarea ICE, CESE a organizat în fiecare an o conferință la nivel înalt cu ocazia Zilei ICE. Grupul ad-hoc al CESE privind ICE a fost înființat pentru a oferi orientări politice privind inițiativele cetățenești și pentru a monitoriza evoluțiile din acest domeniu.

4.3. De asemenea, CESE oferă informații privind drepturile cetățenilor. Cea mai larg difuzată publicație a sa, „Pașaportul pentru democrație europeană”, a devenit o sursă populară de informare pentru publicul larg și este prezentată și utilizată în cadrul diferitelor evenimente organizate de instituțiile UE și de organizațiile societății civile.

4.4. Se impun consolidarea rolului instituțional al CESE și capacitarea sa ca reprezentant consacrat al societății civile organizate cu rol consultativ în procesul de elaborare a politicilor UE, dar și ca facilitator și garant al activităților de democrație participativă, precum dialogul structurat cu organizațiile societății civile și grupurile de dezbatere ale cetățenilor. O societate civilă dinamică este esențială pentru viața democratică a Uniunii Europene.

4.5. În calitate de centru al societății civile organizate, CESE dispune de o expertiză specifică și reprezintă un forum unic și permanent de dialog civil, în cadrul căruia se propun soluții pe baza unui consens între diferitele părți interesate. Membrii săi primesc mandat din partea organizațiilor pe care le reprezintă.

4.6. Experiența Conferinței privind viitorul Europei a generat așteptări și reprezintă o invitație la adresa instituțiilor europene de a da urmarea adecvată acestei consultări.

4.7. CESE este adeptul dimensiunii deliberative a unui grup de dezbatere a cetățenilor, implicat în lucrările sale, care să completeze consultările online utilizate de Comisia Europeană, ce reprezintă un instrument valoros, însă nu permit o dezbatere între părțile interesate ce contribuie la ele.

4.8. În manifestul președintelui CESE se menționează că, înainte de alegerile pentru Parlamentul European din 2024, vor fi înființate grupuri de dezbatere ale cetățenilor, care vor contribui la o rezoluție transversală a tuturor secțiunilor CESE, cu principalele solicitări ale CESE pentru noul PE și pentru noua Comisie.

4.9. În plus, în cadrul ciclului de dialog 2023 al Grupului de legătură al CESE, a fost înființat un grup de lucru „Grupuri de dezbatere ale cetățenilor”, ca parte a dialogurilor tematice periodice dintre membrii CESE și organizațiile societății civile relevante din cadrul Grupului de legătură, astfel cum se prevede în strategia de comunicare a CESE pentru perioada 2022-2027. Rezultatul acestui dialog va fi un document de reflecție care ar putea contribui la inițiativele CESE ce vizează participarea cetățenilor.

4.10. În cadrul acestui proces de reflecție, CESE ar putea studia noul său rol în dezvoltarea în continuare a expertizei sale cu privire la toate aspectele legate de participarea cetățenilor și democrația participativă. În special, Biroul CESE este organismul care ar putea lua decizii cu privire la chestiuni precum domeniul de aplicare și metodologia pentru implicarea grupurilor de dezbatere ale cetățenilor în lucrările CESE, precum și cu privire la teme cu privire la care vor fi consultate grupurile de dezbatere ale cetățenilor.

4.11. Acestei noi responsabilități a CESE va trebui să i se aloce finanțare specifică, resurse umane și un instrument digital.

4.12. Regulamentul de procedură aplicabil eșantionului de public selectat prin tragere la sorți ar trebui să definească: modalitățile de lucru, comunicarea și relațiile cu mass-media, relația dintre CESE sau structura sa de lucru relevantă și eșantionul public.

4.13. CESE consideră util să se ia în considerare înființarea unui grup de lucru special pentru a stabili procedurile necesare, sub rezerva disponibilității resurselor bugetare și în urma deliberărilor și a deciziei Biroului CESE ([4]). Acest grup de lucru ar putea lucra, printre altele, la teme cum ar fi:

— procedura de integrare a acestor grupuri în lucrările CESE;

— stabilirea criteriilor pentru temele de consultare ale grupurilor de dezbatere ale cetățenilor ce asigură includerea aspectelor orizontale de interes societal mai larg;

— specificațiile pentru tragerea la sorți și pentru platforma digitală;

— procesul de identificare a unei finanțări și a unor resurse umane și tehnice specifice;

— metoda de organizare a dezbaterilor pentru a permite o deliberare concludentă între grupurile de cetățeni și membrii CESE;

— definirea mandatului care va determina modul în care rezultatele consultărilor vor fi luate în considerare în avizele CESE;

— alegerea operatorului care va organiza tragerea la sorți a persoanelor, pe baza consimțământului lor;

— condițiile și calendarul fazei experimentale.

Bruxelles, 13 iulie 2023.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE

([4]) După cum se menționează în studiul CESE intitulat „Transformarea CESE în facilitator și garant al activităților de democrație participativă, inclusiv al dialogului structurat cu organizațiile societății civile și grupurile de dezbatere ale cetățenilor” (2023), oricărei noi forme de activitate a CESE legate de democrația participativă ar trebui să i se aloce timpul, resursele și atenția necesare pentru a fi eficace.