|  |  |
| --- | --- |
| КОМИТЕТ НА МИНИСТРИТЕ | СЪВЕТ НА ЕВРОПА |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА МИНИСТРИТЕ** | Препоръки | **CM/Rec(2023)6** | 6 септември 2023 г. |

**Препоръка CM/Rec(2023)6**

**на Комитета на министрите до държавите-членки**

**за съвещателната демокрация**

*(Приета от Комитета на министрите на 6 септември 2023 г.*

*на 1473-то заседание на представителите на министрите)*

Комитетът на министрите, съгласно член 15.б от Устава на Съвета на Европа (ETS № 1),

Като има предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите държави-членки с цел опазване и осъществяване на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство, и да улесни икономическия и социалния им напредък;

Убедени, че демокрацията, правата на човека и върховенството на закона са от съществено значение за запазването на мира в европейските страни и че тяхното укрепване е фактор за стабилност и социална справедливост;

Като припомня, че представителната демокрация е основа за участието на гражданите в обществения живот на национално, регионално и местно ниво;

Като има предвид, че участието на всички граждани е в сърцевината на демокрацията, че гражданите, които са посветени на демократичните ценности, осъзнаващи гражданските си задължения и участващи активно в обществения живот, са жизнената сила на всяка демократична система и че диалогът между гражданите и вземащите решения е от съществено значение за демокрацията, тъй като укрепва доверието, легитимността на демократичните институции и ефективността на техните действия;

Позовавайки се на принципите на доброто демократично управление, които включват участие, отзивчивост, отчетност, иновации и отвореност към промени;

Като припомня, че практиките на участващата демокрация, които включват и съвещателната демокрация, се използват все повече в държавите-членки и допълват представителната демокрация;

Съзнавайки, че обществените очаквания продължават да се развиват, а гражданите търсят и практикуват нови начини за ангажиране и изразяване;

Убедени, че съвещателната демокрация - процесът на пряко обсъждане от страна на гражданите помежду им или с участието на други заинтересовани страни на съществена област на политиката или законодателството - в определени случаи има потенциала да подобри резултатите от политиката и в крайна сметка да повиши допълнително доверието на гражданите в публичното вземане на решения и публичните действия;

Признавайки, че съвещателната демокрация трябва да бъде законосъобразен, справедлив, прозрачен, приобщаващ и подлежащ на отчетност и одит процес;

Вземайки предвид работата на органите на Съвета на Европа, по-специално на Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионалните власти, Конференцията на международните неправителствени организации и Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), както и заключенията от последващите издания от Световния форум за демокрация;

Въз основа на разпоредбите на Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207), както и на Препоръка 472 (2022) на Конгреса „Отвъд изборите: използване на съвещателни методи в европейските общини и региони“ и обяснителния меморандум към нея;

Считайки, че е настъпил моментът за създаване на правен инструмент, приложим към всички нива на управление, с набор от принципи, целящи да гарантират, че когато се използва съвещателната демокрация, тя укрепва демократичната рамка, като допълва достиженията на правото на Съвета на Европа, като например Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот, Насоките за гражданско участие в процеса на вземане на решения, приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017 г., предходната работа на Европейския комитет по демокрация и управление по въпросите на участието и електронната демокрация, както и наборите от инструменти на Центъра за експертиза на доброто управление и на други съответни органи на Съвета на Европа;

Отчитайки различните начини, по които са организирани правомощията на институциите и равнищата на управление в държавите-членки,

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

* да приемат, че процесите на обсъждане, когато се провеждат по подходящ начин, могат да допълнят представителната демокрация и да разширят възможностите на хората да допринасят за развитието на политиката и формулирането на законодателството;
* да провеждат всеки предприет съвещателен процес съгласно следните принципи:
* наличие на правна рамка,
* яснота на мандата и дизайн,
* справедливо представителство,
* улеснено и информирано участие,
* компетентно подпомагане и насочване на процеса,
* отчетност,
* надзор и добро управление,
* оценка и учене;
* да въведат мерки и да предприемат действия, включително, когато е целесъобразно, за включване на разпоредби в правната рамка, с които да дадат възможност или да насърчат публичните институции на национално, регионално и местно ниво, желаещи да провеждат съвещателни процеси, да го правят в съответствие с принципите, посочени в приложението;
* да гарантират, че настоящата препоръка, включително приложението към нея, е преведена и широко разпространена сред съответните органи на национално, регионално и местно ниво.

*Приложение към препоръка CM/Rec(2023)6*

В това приложение са изложени принципите, приложими при разработването и/или прилагането на съвещателни методи и процеси.

**Принципи на съвещателната демокрация**

1. **Наличие на правна рамка**
* Съвещателните процеси следва да бъдат в съответствие с общата регулаторна рамка и международните ангажименти.
* Когато е необходимо, в делегиращите актове или в официален регламент следва ясно да бъдат определени обхвата и изискванията за съвещателните процеси, като се посочат кога следва те да бъдат използвани, как работят и каква е тяхната роля и правна сила.
* Следва да се въведат разпоредби и насоки, които да гарантират, че съвещателните процеси са ефективни, законосъобразни, справедливи, прозрачни, приобщаващи, подлежащи на отчетност и одит.
1. **Яснота на мандата и дизайн**
* Мандатът на съвещателните процеси следва да бъде ясно определен, включително чрез ясен график, отговорности, ресурси и последващи действия по резултатите.
* Обхватът трябва да е управляем и постижим, като се вземат предвид наличните ресурси като време, участници и средства.
* Мандатът, обхватът, съставът и форматите на съвещателните процеси следва да бъдат пропорционални и добре съобразени с обсъжданата тема и с целта на процеса.
* Дизайнът на един съвещателeн процес трябва да бъде прозрачен и публичен.
1. **Справедливо представителство**
* Процесът на набиране на участници следва да се управлява от независима частна или публична структура, която е оправомощена и квалифицирана да го прави.
* Процесът на набиране на участници трябва да бъде прозрачен, приобщаващ, подлежащ на отчетност и независим одит.
* Набирането на участници следва да гарантира получаването на представителна група, като по целесъобразност да се използват техники за случаен подбор, а когато е необходимо, да се достигне до конкретни социално-демографски групи, засегнати от съвещателната тема.
* Следва да се обърне внимание на балансираното участие на жени и мъже, както и на всички други групи, за да се отрази демографският състав на географския район, за който се отнася съвещателният процес. Ако групата включва изборни представители, съотношението следва да бъде ясно определено и да се въведе механизъм, който да гарантира, че то няма да доведе до дисбаланс на силите по време на съвещателния процес.
* Следва да се обмисли осигуряването на достъпност и приобщаване, наред с другото, чрез възстановяване на разходите за участие, включително компенсации за пътуване, грижи за деца или отпуск, за да се насърчи участието.
1. **Улеснено и информирано участие**
* Участниците следва да могат да поискат и да получат всякаква информация и следва да имат свободата да дадат отговор, какъвто те желаят, без да получават външни указания или предложения за това, какъв би могъл да бъде той.
* Доказателствата, предоставени на участниците, следва да могат да бъдат проверени и да идват от различни източници.
* В зависимост от задълбочеността и сложността на доказателствата участниците следва да разполагат с достатъчно време да обмислят чутото и да имат възможност да поискат допълнителни обяснения или допълнителна информация.
* Информацията трябва да бъде представена по достъпен начин, като се използва ясен и разбираем език.
* Следва да се обърне внимание на избягването на претоварване с информация и прекаленото опростяване.
* Съвещаването следва да включва възможности за подготвително обучение и непрекъснато учене по време на неговото провеждане.
1. **Компетентно подпомагане и насочване на процеса**
* Компетентното подпомагане и насочване следва да гарантира гладкото протичане на процеса.
* Лицата, извършващи подпомагането и насочването, трябва да имат подходящ опит и да бъдат обучени; Компетентното подпомагане и насочване представлява изключително важно умение, което е от съществено значение за гарантиране успеха на процеса.
* Трябва да има място за дебати и несъгласие; лицата, извършващи подпомагането и насочването, трябва да осигурят уважителен диалог и да не правят заключения, нито да се опитват да постигнат консенсус на всяка цена.
* Участниците трябва да имат възможност да достигнат до собствени заключения и да развият собствени отговори без външна намеса.
* Подпомагането и насочването трябва да гарантира, че участниците получават достатъчна и адекватна информация и че са изслушани и подкрепени, когато е необходимо.
* В случай на широкообхватни процеси трябва да има целенасочена концепция за компетентно подпомагане и насочване, за да се осигури съгласуваност между всички групи, участващи в съвещателния процес.
* Следва да се осигури балансирано представителство по пол на лицата, извършващи подпомагане и насочване.
1. **Отчетност**
* Връзката между съвещателния процес и цялостния процес на вземане на решения трябва да бъде ясно определена и управлявана.
* Трябва да се договори механизъм за това, как съвещателният процес ще даде препоръки и как на тяхна база ще бъдат предприети последващи действия от вземащите решения и/или правещите политики. Този механизъм следва да бъде прозрачен.
* Лицата, вземащи решения и/или правещи политики, следва да обяснят своя избор на участниците и на обществеността, включително когато не вземат предвид резултатите от съвещанията.
* Следва да се въведат предпазни мерки срещу неправомерно влияние, включително манипулация и дезинформация.
* Следва да се създаде план за ангажиране на обществеността, за да се популяризират широко както процесът, така и резултатите от съвещателните процеси чрез подходящи канали, включително социалните медии.
* Предварително трябва да се обмисли как участниците в съвещателния процес ще взаимодействат с широката общественост, например чрез избор на техен говорител.
1. **Надзор и добро управление**
* За да се гарантира, че процесът е легитимен, трябва да се обмисли възможността за установяване на независим надзор, например под формата на консултативна група или „надзорник“.
* Процесите на управление следва да бъдат предварително съгласувани и направени прозрачни.
* Администрирането и управлението на процеса трябва да бъде обезпечено с подходящи ресурси, включително и за текущи оперативни дейности.
* Следва да бъде обмислено включването на участниците във формулирането на текущите оперативни дейности.
* Процесът трябва да бъде отворен и прозрачен, за да докаже своята достоверност и надеждност.
* Публичната администрация следва да гарантира, че са планирани и налични достатъчно ресурси през целия цикъл, включително за изграждане на капацитет, когато е необходимо.
* Участниците и публичните служители следва да получат подходящо обучение за съвещателни умения преди и/или по време на процеса.
1. **Оценка и учене**
* Оценката трябва да бъде част от дизайна на процеса и следва да се извършва чрез процедури за самооценка или от независима структура.
* Трябва да се отдели време за осмисляне на писмена или устна обратна информация, получена директно от участниците, организаторите или тези, които предоставят факти и данни.
* Като цяло констатациите от оценките следва да бъдат публични и да представляват част от по-широк цикъл на отразяване и анализиране в рамките на секторния публичен орган.
* Процесът на оценяване трябва да бъде открит и критичен; предизвикателствата трябва да бъдат признати, тъй като по този начин може да се постигне подобрение и да бъдат научени уроци.