

# La convenció constitucional d'Irlanda (2012-2014). Sorteig i comissió mixta, un cas singular

Sessió a càrrec de la Dra. Jane Suiter

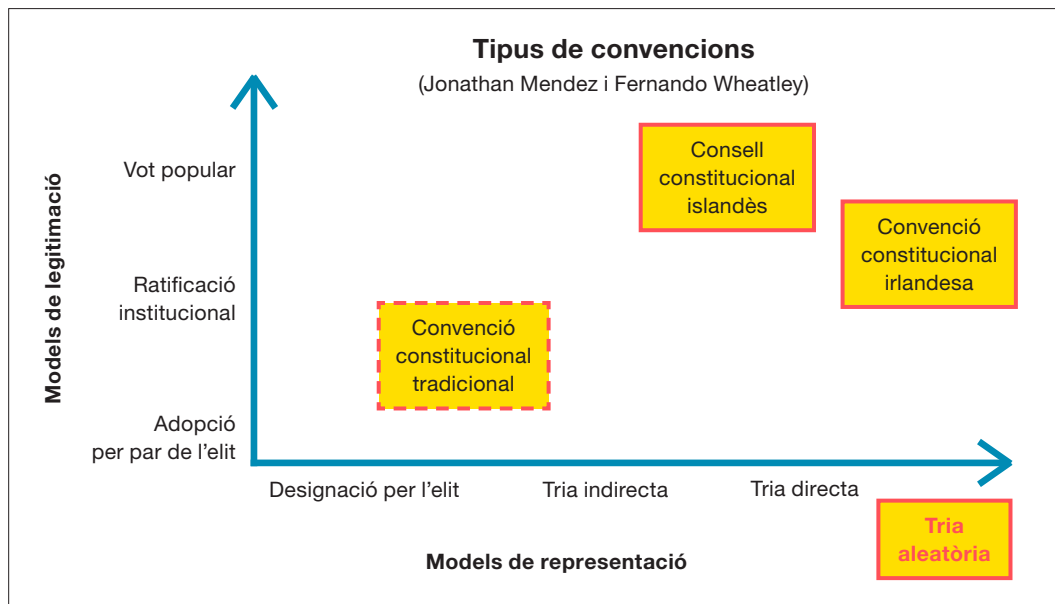


Jane Suiter és professora de ciències polítiques de la Universitat de Dublín i experta en democràcia participativa, ha estat una de les impulsores de la Convenció Constitucional, un òrgan integrat per seixanta-sis ciutadans escollits a l'atzar i trenta-tres representants polítics que, entre 2012 i 2014, va deliberar i elaborar informes sobre possibles reformes en la constitució irlandesa. Algunes de les propostes de la convenció, com el matrimoni homosexual o abaixar l'edat per poder optar a ser President a vint-i-un anys, s'han sotmès a referèndum.

- **A Irlanda la convenció constitucional es va produir entre el 2012-2014 i fou un encàrrec de les forces parlamentàries per què la convenció constitucional fes les seves recomanacions sobre una sèrie de canvis constitucionals que no era fàcil d'establir a nivell parlamentari.**
- **66 ciutadans escollits a l'atzar d'acord amb unes quotes sociodemogràfiques (sexe, edat, territori, nivell de renda) i 33 representants (en funció de la seva presència al Parlament). Més un president independent: màxim responsable d'una de les principals ONG irlandeses.**
- **Va ser un èxit, per tots els actors implicats, es van fer propostes més enllà de les de l'encàrrec del Parlament i va permetre superar els entrebancs polítics per plantejar un referèndum sobre dues qüestions, una tradicionalment polèmica a Irlanda, els matrimonis del mateix sexe. Fruit d'aquesta deliberació, de la legitimitat que es va guanyar, es va plantejar la pregunta, i es va aprovar la reforma.**

## **La convenció constitucional i l'Assemblea ciutadana d'Irlanda (2012-2017)**

A Europa, la democràcia deliberativa ha donat un gir cap a temes constitucionals. Islàndia, Irlanda, Estònia, Luxemburg i Romania són alguns dels països que han endegat processos deliberatius per tal de reformar les seves constitucions. La idea central és que la millor manera d'implicar la població en el procés de reforma constitucional no resideix només en "l'aprovació final" per mitjà d'un referèndum, sinó també a través de la deliberació. Dit d'altra manera, la democràcia deliberativa remet a l'elaboració i a la participació de la gent en un debat argumentat. Tots aquests processos comparteixen característiques comunes: es basen en la deliberació entre un petit grup de ciutadans representatius; el seu objectiu és fomentar un debat argumentat i un pensament constructiu; busquen solucions més enllà de les polítiques partidàries; i miren d'identificar un terreny d'entesa comú. Però també presenten diferències pel que fa als procediments utilitzats per reformar les constitucions. Wheatley i Mendez (2016) argumenten que per analitzar els resultats dels processos de reforma constitucional, hem de centrar-nos en dues variables clau: el mode de representació i el mode de legitimació. El mode de legitimació va des de l'adopció de mesures per part d'una elit mitjançant la ratificació institucional fins al vot popular. El mode de representació abasta des de la designació d'una elit mitjançant la selecció indirecta fins a l'elecció directa.

**Gràfic 1.** Tipus de convencions


Una convenció constitucional tradicional on els experts (generalment en dret constitucional i polítics) són nomenats per examinar els canvis constitucionals conforma un dels quadrants del gràfic. L'avantatge aquí és que els experts en la matèria estan directament implicats. Però aquests tenen tendència a mantenir l'estatus quo i poden patir una manca de legitimitat popular. Per contra, els membres de la convenció constitucional d'Islàndia, per exemple, van ser elegits i la convenció va ser ratificada per referèndum. Tanmateix, en aquest darrer model hi ha una certa tendència a deixar de banda els experts, i els membres elegits poden considerar que han rebut el mandat de representar certs interessos. La convenció constitucional irlandesa va utilitzar com a mètode la selecció aleatòria de ciutadans que es pot considerar encara més a l'extrem en l'eix de l'elecció directa dels membres i algunes de les seves decisions es van prendre mitjançant un referèndum, inclosa una proposta per a la legalització del matrimoni entre persones del mateix sexe. En aquest model, la selecció aleatòria dels membres garanteix que els ciutadans "ordinaris" són al cor del procés, mentre que els experts i la societat civil en són més aviat testimonis més que no pas membres. El modus operandi es basa en la deliberació, que facilita el debat, l'obertura d'esperit i el respecte a les opinions dels altres.

### ***We the Citizens***

Al 2011 Irlanda estava en crisi: després de la Gran Recessió, es va considerar que les seves institucions polítiques eren deficientes (Suiter 2013). Un grup d'acadèmics va llançar l'exercici deliberatiu *We the Citizens*, amb el suport financer de la fundació *Atlantic Philanthropies*. La raó d'aquest projecte era la de participar de manera deliberativa i pública a l'agenda de la reforma política, amb

l'objectiu principal de demostrar el valor dels enfocaments deliberatius basats en la ciutadania per aconseguir reformes polítiques de llarg abast. Dit d'altra manera, això era més que només un simple projecte de recerca: també va suposar un esforç per part dels acadèmics irlandesos per contribuir activament a la política i per demostrar la “rellevància” de la ciència política.<sup>1</sup>

Posteriorment, en el transcurs de les eleccions generals de la primavera de 2011, la reforma política va ser un tema dominant en els programes de totes els partits, sense cap excepció i amb un èmfasi que mai no s'havia vist a la història electoral irlandesa (Suiter i Farrell 2011), la qual cosa reflectia, d'acord amb tots els estàndards internacionals, la gran pèrdua de confiança cap al govern irlandès. Tots els partits van impulsar una agenda de reformes que incloïa la participació activa dels ciutadans: alguns (sobretot el *Fine Gael*) fins i tot van plantejar l'establiment d'una assemblea ciutadana per avaluar els àmbits clau de la reforma política. Després de les eleccions, es va formar una coalició entre el *Fine Gael* i el Partit Laborista que va donar lloc a un Programa de Govern que va prometre la creació d'una convenció constitucional. Aquesta Convenció estaria composta per 100 membres: 66 ciutadans seleccionats aleatòriament, 33 membres del parlament irlandès (incloent-hi tres membres de l'Assemblea d'Irlanda del Nord) i un president. Si bé seria exagerat dir que Irlanda estava a punt d'encetar un “gir cap a la democràcia deliberativa”, sí que existien senyals alentidores que l'elit política estava oberta a la idea d'una major participació ciutadana en els treballs per redissenyar les institucions representatives d'Irlanda.

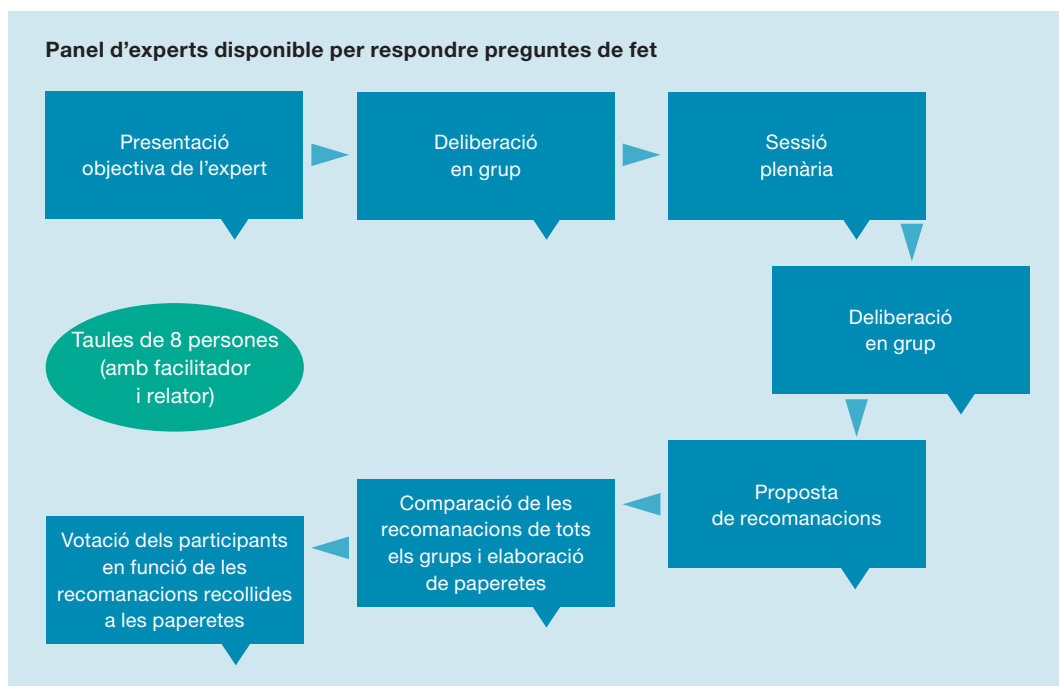
La Convenció es va inspirar molt en les assemblees ciutadanes de la Colúmbia Britànica, d'Ontàrio i dels Països Baixos (Fournier et al., 2011). Totes estaven dissenyades per aconseguir algun tipus de reforma electoral. Eren pioneres en el sentit que es composaven de ciutadans ordinaris que es reunien durant els caps de setmana per tal de deliberar. Aquests processos deliberatius es van estendre per tot Europa arran de la crisi econòmica i van donar lloc a iniciatives com el G1000 a Bèlgica que va ser una iniciativa de base organitzada de baix a dalt, on els ciutadans deliberaven en tres espais: a casa (el G'Home), en locals públics (el G'Off) i en un espai deliberatiu central (G1000) (Caluwaerts i Reuchamps 2015). Gairebé al mateix temps, la Convenció constitucional d'Islàndia va ser elegida i va començar les seves deliberacions (Bergmann, 2016). A Irlanda, l'experiència *We the Citizens* es va centrar tant en la reforma política com en reformes fiscals i de despesa pública. L'informe final va fer palès que moltes opinions i actituds van canviar degut a la deliberació. Altrament dit, es va demostrar que la deliberació podia funcionar (Farrell et al 2013)

## **La Convenció constitucional irlandesa**

La Convenció constitucional<sup>2</sup> creada pel govern el 2012 va prendre *We the Citizens* com a model general: els ciutadans seleccionats aleatòriament i els polítics elegits van seure a les taules rodones juntament amb un facilitador i un relator, i van acceptar seguir les normes pròpies del procés de conversa estructurada.

1 L'Associació irlandesa d'estudis polítics es va afegir a aquesta iniciativa. Per a més informació sobre les contribucions dels acadèmics irlandesos als debats sobre la reforma política, vegeu [www.politicalreform.ie](http://www.politicalreform.ie). I [www.wethecitizens.ie](http://www.wethecitizens.ie)

2 <https://www.constitution.ie/>



L'agenda va ser fixada pel govern i incloïa 8 temes, alguns rellevants, altres secundaris: reforma electoral; matrimoni entre persones del mateix sexe; paper de la dona 'a la llar'; paper de la dona en la política i la vida pública; edat de vot; blasfèmia; vot dels emigrants (a les eleccions presidencials); la qüestió de si el mandat presidencial ha de ser de 7 o de 5 anys; "qualsevol altra proposta", inclosa la reforma parlamentària; i els drets econòmics, socials i culturals. El Parlament va debatre cadascun dels informes que emanaven de la Convenció i el govern era l'encarregat de decidir si se sotmetrien els temes a referèndum, o no.

Fins ara, de les 18 recomanacions de la Convenció que requerien ser referendades, només dues han estat sotmeses a referèndum, ambdós el 22 de maig de 2016: un sobre la reducció de l'edat dels candidats a les eleccions presidencials i l'altre sobre el matrimoni entre persones del mateix sexe. Només aquesta última proposta va ser aprovada, convertint-se així en la 34a esmena a la Constitució, fent que Irlanda fos el primer país a aprovar el matrimoni entre persones del mateix sexe per votació popular (Elkink et al., 2017) i el primer país a dur a terme un procés deliberatiu que comportava un canvi constitucional real. La legalització del matrimoni entre persones del mateix sexe era un tema que ja es debatia des de feia temps i havia estat al centre d'una sèrie de comissions d'estudi. No obstant això, existia un cert consens per dir que la Convenció constitucional havia obert el camí. Stephen Collins, llavors redactor polític del diari *The Irish Times* va escriure: "Només va ser després que la Convenció constitucional recomanés el canvi que la celebració d'un referèndum va esdevenir inevitable durant el mandat d'aquest govern". D'una manera semblant, l'exministre de Justícia Alan Shatter, va declarar: "La Convenció constitucional ... va apartar... la política partidària del tema... Crec que aquesta va ser la clau del resultat del referèndum".

## L'Assemblea de Ciutadans irlandesa

De fet, l'èxit obtingut per la Convenció va comportar que diversos partits acordessin dur a terme processos deliberatius semblants per debatre sobre l'avortament, un tema molt controvertit a Irlanda. Com a conseqüència d'això, el Programa de Govern de 2016 del nou executiu dirigit pel *Fine Gael* va crear una nova assemblea ciutadana,<sup>3</sup> composta per 99 ciutadans triats aleatòriament i un president. Aquesta vegada, però, tot i l'èxit que havia suposat la inclusió de polítics en el procés deliberatiu anterior, es va preferir que els ciutadans deliberessin pel seu compte. Això potser va ser degut al debat molt virulent que sempre ha existit a Irlanda al voltant de la qüestió de l'avortament (o "la vuitena esmena" com també es coneix). L'assemblea també va ser encarregada d'examinar altres temes: els desafiaments i les oportunitats d'una població sotmesa a l'envelliment; fer d'Irlanda un líder en la lluita contra el canvi climàtic; la manera de dur a terme els referèndums; i parlaments de mandat fix. Durant cinc caps de setmana entre novembre de 2016 i abril de 2017, l'Assemblea de Ciutadans es va reunir per debatre el primer tema: la vuitena esmena de la Constitució. Tots els debats públics es va retransmetre en directe al web de l'Assemblea, [www.citizensassembly.ie](http://www.citizensassembly.ie), i es podia accedir a tots els enregistraments al canal YouTube de l'Assemblea. Tots els documents i presentacions presentats a l'Assemblea es van posar a disposició del públic a mesura que s'anaven lliurant i encara són accessibles.

Fins al moment, l'Assemblea de Ciutadans ha publicat el seu primer informe sobre la Vuitena Esmena de la Constitució.<sup>4</sup> En poques paraules, els membres van votar a favor de l'eliminació de l'article 40.3.3 de la Constitució, i per evitar dubtes, substituir-lo per una disposició en la Constitució que deixaria clar que la interrupció de l'embaràs, els drets dels no nascuts i els drets

3 [www.citizensassembly.ie](http://www.citizensassembly.ie)

4 <https://www.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-on-the-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-on-the-Eighth-Amendment-of-the-Constitution.html>

de la dona embarassada són qüestions que només són competència de l'Oireachtas (Parlament). Dit d'una altra manera, només l'Oireachtas podria decidir com legislar sobre aquestes qüestions. L'Assemblea està treballant ara en els altres temes.

En darrer terme, no podem dir ara per ara que Irlanda hagi encetat completament un “gir cap a la democràcia deliberativa”, però els processos deliberatius s'estan convertint en un instrument fonamental per analitzar i debatre els temes candents, tant els aspectes constitucionals controvertits com els temes relacionats amb la política a llarg termini.

Podeu consultar el text resumit de la conferència a:



El vídeo de la seva intervenció està disponible a:



” *De la mateixa manera que hi ha debat sobre el sí i el no a la independència, també ha d'existir un debat sobre com es constitueix i s'estructura aquest futur estat. Crec que és necessari que vagin de la mà, perquè la gent ha de saber què vota.*

” *S'ha d'integrar la gent. Que no pensin que és un procés que les elits transmeten al poble i en què els polítics ho fan i ho desfan tot. S'ha de fer entendre que s'està disposat a escoltar i incloure totes les veus, de manera que puguin tenir un impacte en el relat.*

” *És molt important acompanyar la votació d'un procés pedagògic per esclarir dubtes, per tal que els votants estiguin completament informats. Perquè és fàcil manipular les campanyes amb diners o dotant-les d'un fort component emocional.*

Font: Entrevista a Vilaweb, 31 de març de 2017



” Ara tenim dos ministres que creuen que la Convenció és bona perquè hi van passar temps, van parlar amb la gent i van veure que no és una alternativa, sinó que és una via complementària de representar la democràcia.

” La millor manera de reconstruir la confiança és escoltar la gent. Aquestes persones que participen en la Convenció després se'n van a casa seva, o parlen a la ràdio local amb el missatge d'estem sent escoltats. La gent s'adona que això és sobre persones com jo perquè si jo participo, jo importo, no és una cosa de les elits.



Font: Entrevista a *El Periódico*, 1 d'abril de 2017

### Valoració general i lliçons per a Catalunya

per *Jaume López*

- Tots els casos són diferents, però el cas d'Irlanda representa una singularitat pel que fa a la combinació de dos mecanismes de millora de la democràcia, sense tradició en les democràcies liberal-representatives: sorteig per a la selecció dels ciutadans membres de la Convenció constitucional i treball conjunt entre ciutadans i representants (comissió mixta).
- La Convenció estava formada per 66 ciutadans escollits a l'atzar d'acord amb unes quotes sociodemogràfiques (sexe, edat, territori, nivell de renda) i 33 representants (en funció de la seva presència al Parlament). Més un president independent: màxim responsable d'una de les principals ONG irlandeses.
- L'encàrrec de la Convenció provenia del Parlament i consistia en examinar unes possibles reformes puntuals del text constitucional.
- Tot i les desconfiances inicials sobre les capacitats de la ciutadania o la prepotència dels representants, el resultat va tenir una valoració molt alta per part de tots els seus participants, destacant la confiança mútua generada.
- La legitimitat de la Convenció, amb el seu format deliberatiu mixt i el seu ressò als mitjans, va facilitar superar els entrebancs polítics per plantejar un referèndum sobre els matrimonis del mateix sexe, una qüestió tradicionalment polèmica a Irlanda.
- Juntament amb els dos referèndums realitzats, es varen plantejar un seguit de propostes que no és clar quin resultat tindran. La seva articulació dins del marc representatiu no és clara.
- La participació via internet no fou una prioritat de la Convenció i la pàgina web de la mateixa tingué un format poc desenvolupat. El pressupost global fou d'un milió d'euros.



## Referències

- Bergmann, E., 2016 Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland. A: Reuchamps, M. i Suiter, J., 2016. *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. ECPR Press. Pp15-32.
- Caluwaerts, D. i Reuchamps, M., 2015. Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. *Acta Politica*, 50(2), pp.151-170.
- Elkink, J.A., Farrell, D.M., Reidy, T. i Suiter, J., 2016. Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland. *Irish Political Studies*, pp.1-21.
- Farrell, D.M., O'Malley, E. i Suiter, J., 2013. Deliberative democracy in action Irish-style: The 2011 We The Citizens pilot citizens' assembly. *Irish Political Studies*, 28(1), pp.99-113.
- Fournier, P., van der Kolk, H., Carty, K. Blais, A. i Rose, J., 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuchamps, M. i Suiter, J., 2016. *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. ECPR Press.
- Suiter, J., 2013. A Constitutional Moment: Taking Advantage of a Confluence of Events. A: Carolan, E., (ed). *The Constitution of Ireland: Perspectives and Prospects*. London: Bloomsbury Professional.
- Suiter, J., Farrell, D.M. i O'Malley, E., 2016a. When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *International Political Science Review*, 37(2), pp.198-212.
- Suiter, J. i Farrell, D.M., 2011. The parties' manifestos. In *How Ireland Voted 2011* (pp. 29-46). Palgrave Macmillan UK.
- Wheatley, J. i Mendez, F., 2016. *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. Routledge.