Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kuidas jõuda kavandatud sihtrühmani ja kasutada tõhusalt kodanike paneelarutelude tulemusi?“

(omaalgatuslik arvamus)

(2023/C 349/11)

Raportöör: **Christophe QUAREZ**

Konsulteerimistaotlus	omaalgatuslik arvamus – 23.1.2023
Täiskogu otsus	25.1.2023
Õiguslik alus	Kodukorra artikli 52 lõige 2
	omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	21.6.2023
Vastuvõtmine täiskogus	13.7.2023
Täiskogu istungjärk nr	780
Hääletuse tulemus	
(poolt/vastu/erapooletuid)	163/4/8

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tuletab meelde, et osalusdemokraatia saab üksnes täiendada esindusdemokraatiat, mis on meie poliitiliste süsteemide alussammas. Komitee arvates eeldab poliitilise usalduse tugevdamine ELis demokraatia toimimise pidevat parandamist, arendades selleks eelkõige kodanikele mõeldud avatud osalus- ja arutelumehhanisme ja toetudes olemasolevatele ELi vahenditele. Sellega seoses kordab ta, et tuhandeid liikmeid esindava ühenduse arvamusel peab olema palju suurem kaal kui üksikkodaniku arvamusel.

1.2. Kõigis liikmesriikides on kodanike paneelarutelude läbiviimise teel kogutud osalusdemokraatia alaseid kogemusi, seda eelkõige tänu digivahendite arengule. Alguses piirduti kodanike paneelaruteludes kohalike või piirkondlike teemadega, kuid samm-sammult hakkas nende panus avalikesse aruteludesse hõlmama kõiki poliitikavaldkondi, näiteks Iirimaal (abieluvõrdsus ja abort), Prantsusmaal (kodanike kliimakonventsioon) või Euroopa tuleviku konverents.

1.3. Organiseeritud ja representatiivse kodanikuühiskonna kantsina on komiteel konkreetsed eriteadmised ning ta moodustab ainulaadse ja alalise kodanikudialoogi foorumi, kus lahendusi pakutakse välja eri sidusrühmade konsensuse alusel. Seega peaks ta etendama olulist rolli osalusvahendite väljatöötamisel.

1.4. Komitee kui organiseeritud ja representatiivse kodanikuühiskonna institutsiooniline häälekandja peab olema Euroopa institutsioonides osalusdemokraatia tugevdamise protsessi kants. Seetõttu tehakse ettepanek kaaluda eksperimenteerimise teel mitmesuguseid osalusvahendeid, mida komitee saaks oma nõuandetegevuses kasutada, näiteks kodanike paneelarutelud. Selle lähenemisviisi integreerimiseks on vaja komitee kodukorda kohandada.

1.5. Selle arutelu raames võiks komitee uurida oma uut rolli süvateadmiste arendamisel kõigis küsimustes, mis on seotud kodanike osalemise ja osalusdemokraatiaga. Eelkõige võiks komitee juhatus teha otsuseid sellistes küsimustes nagu kodanike rühmade komitee töösse kaasamise ulatus ja metoodika ning teemad, mille puhul tuleb konsulteerida kodanike paneelaruteludega. Komitee peab kasulikuks kaaluda spetsiaalse töörühma loomist, et kehtestada vajalikud menetlused, sõltuvalt eelarvevahendite olemasolust ning komitee juhatuse aruteludest ja otsustest [1]. Töörühm võiks muu hulgas tegeleda järgmiste küsimustega:

— nende paneelide komitee töösse lõimimise menetlus;

[1] Nagu on märgitud komitee uuringus „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee muutmine selliste osalusdemokraatia protsesside vahendajaks ja tagajaks nagu struktureeritud dialoog kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja kodanike paneelarutelud“ (2023), tuleks kõigile komitee uutele osalusdemokraatiaga seotud tegevustele võimaldada piisavalt aega, ressursse ja tähelepanu, et need oleksid tõhusad.

— kriteeriumide kindlaksmääramine kodanike paneelarutelude konsultatsiooniteemade jaoks, et tagada laiemat ühiskondlikku huvi pakkuvate horisontaalsete küsimuste kaasamine;

— eelarve koostamine ja vajalike inimressursside tagamine;

— loosimise ja digiplatvormi tehniline kirjeldus;

— arutelude meetod ja korraldus, mis võimaldab kodanike paneelarutelude ja komitee liikmete vahelisi kokkuvõtlikke arutelusid;

— volituste kehtestamine, millega määratakse kindlaks, kuidas komitee arvamuses konsulteerimise tulemusi arvesse võetakse;

— katseperioodi tingimused ja ajakava.

1.6. Komitee toetab oma töös osalevate kodanike paneelarutelude puhul nende arutelupõhist mõõdet, et täiendada olemasolevat ELi vahendite komplekti.

2. **Hädavajalik demokraatia uuendamine**

2.1. Peaaegu kõigi Euroopa ühiskondade puhul on tegemist demokraatlike esindussüsteemidega. Need on esindussüsteemid, sest valitsejate valimise meetod põhineb eelkõige otsestel ja üldistel valimistel, sealhulgas parlamendivalimistel, aga ka presidendivalimistel.

2.2. 21. sajandil on Euroopas maad võtnud üha suurenev umbusaldus poliitikute ja nende tegevuse vastu, kuigi riigiti on see erinev. Nagu näitasid Brexit, Euroopa demokraatiate raskused ühiselt COVID-19 pandeemiaga toimetulemisel, nn nördinute ja kollaste vestide protestiliikumised, mis eristuvad demokraatliku väljenduse tavapärastest kanalitest, või autoritaarse populismi esilekerkimine – tundub, et vanadel ja uutel demokraatiatel läheb vaevaliselt. Lisaks on uute tehnoloogiate revolutsioon soodustanud vahendajatest loobumist ja poliitiliste suhete dereguleerimist.

2.3. Kolm objektiivset näitajat võimaldavad mõõta demokraatia languse ulatust praeguses demokraatliku legitiimsuse kriisis Euroopas: hääletamisest hoidumise suurem levik, valijate suurem volatiilsus, erakondade liikmeskonna vähenemine. Nimetatud näitajatele lisanduvad subjektiivsed näitajad, näiteks usalduse vähenemine avaliku sektori asutuste vastu.

2.4. Komitee arvates eeldab poliitilise usalduse tugevdamine demokraatlike mehhanismide parandamist. See tähendab esiteks, et esindusdemokraatia, mis on meie poliitilise süsteemi alus, peab leidma uue hingamise.

2.5. Peale selle saavad osalus- ja arutelumehhanismid aidata tugevdada sidemeid kodanike ja nende esindajate vahel ning muuta nende kohustuste täitmise tõhusamaks.

2.6. Komitee tuletab sellegipoolest meelde, et esindusdemokraatia puhul on igal kodanikul vabadus selles osaleda, liitudes selleks enda valitud erakonna, ametiühingu või ühendusega. See vabadus on seega demokraatliku süsteemi parim tagatis.

3. **Kas kodanike osalemist tuleks institutsionaliseerida?**

3.1. Osalemisalgatuste arv on Euroopas hüppeliselt kasvanud. Eelkõige kaasavate eelarvetega on tehtud tuhandeid katseid, kõigepealt kohalikul ja piirkondlikul tasandil ning seejärel piirkondlikul või riiklikul tasandil keskkonnaalastel, ühiskondlikel või institutsioonilistel teemadel.

3.2. Paljude riikide seadustes ja eeskirjades pole institutsionaliseeritud mitte pelgalt kohalikud struktuurid, vaid ka uuenduslikumad süsteemid.

3.3. Nii on see Belgias, kus Brüsselis on seadusega loodud loosi teel valitud kodanike alalised nõukogud. Samuti Iirimaal, kus kodanike esinduskogud (mõnikord koos rahvahääletustega) on võimaldanud seadustada abieluvõrdsuse ja abordi, või Prantsusmaal, kus on loodud kodanike kliimakonventsioon ja elu lõppjärku käsitlev kodanike konventsioon.

3.4. Euroopa tasandil on siiani kõige suurem osalusdemokraatia ja arutleva demokraatia väljendus olnud Euroopa tuleviku konverents, mille raames korraldati neli Euroopa kodanike paneelarutelu, et kodanikud saaksid koos arutada seda, millist tulevikku nad Euroopa Liidule soovivad. Komitee oli sellesse algatusse ametlikult kaasatud. Ta tervitab asjaolu, et katseprojekti hinnatakse põhjalikult, et oleks võimalik sellest õppida ja leida võimalike tulevaste algatuste parandamise võimalusi.

3.5. Eelkõige avaldab komitee kahetsust selle üle, et sellel konverentsil puudus liikmesriikides nähtavus ja huvi selle vastu ning et konverentsi eesmärgid olid ebaselged.

3.6. Euroopa tuleviku konverentsi lõpparuande ([2]) ettepanek 36 kodanike teavitamise ja osalemise kohta ning ettepanek 39, mis käsitleb ELi otsustusprotsessi, annab komiteele selge pädevuse tugevdada struktuurselt oma institutsioonilist rolli osalusdemokraatia meetmete soodustaja ja tagajana, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetava struktureeritud dialoogi ja kodanike paneelarutelude korraldamisel. Institutsioonilisest seisukohast on komiteel suurepärased võimalused etendada oma rolli osalusdemokraatia edendamisel, tegutsedes sidusalt ja terviklikult.

3.7. ELis on juba olemas üksikasjalik ELi osalusvahendite kogum, mis hõlmab näiteks Euroopa Parlamendi valimisi, kodanikega peetavaid dialooge ja Euroopa kodanikualgatust, petitsioone Euroopa Parlamendile ja Euroopa Ombudsmani. Lisaks korraldab komisjon seadusandlike algatuste ettevalmistamisel avalikke konsultatsioone, et anda sidusrühmadele – sealhulgas kodanikele – võimalus avaldada arvamust konkreetsetel teemadel. Avalik konsultatsioon põhineb komisjoni parema õigusloome suunistel ja toimub komisjoni portaali „Avaldage arvamust!“ kaudu.

3.8. 2012. aastal loodud **Euroopa kodanikualgatus** on ELi osalusdemokraatias üks peamisi uuendusi. See annab kodanike rühmadele võimaluse lisada teemasid Euroopa seadusandlike organite päevakorda.

3.9. Neli Euroopa kodanikualgatust, millega on õnnestunud koguda kokku miljon vajalikku allkirja, et Euroopa Komisjon algatusega tegeleks, on seni avaldanud siiski suhteliselt vähe mõju – seadusandlikud ettepanekud võeti vastu algatuste „Õigus veele“ ja „Keelustada glüfosaat“ järelmeetmena ning 2023. aastal kuulutati välja üks kodanikualgatus, mille eesmärk on keelata kõigi loomade puuris pidamine. Komitee on seisukohal, et Euroopa kodanikualgatus ei vasta täielikult ootustele ja seetõttu tuleks seda tõenäoliselt reformida, millesse tuleks kaasata komitee.

3.10. Digiplatvormid on soodustanud kodanike osalemist. Internet on võimaldanud ulatuslikult kaasata kodanikuühiskonda ja teatavaid sihtrühmi, kes on sellistest lähenemisviisidest siiani eemale jäänud, eelkõige noori.

3.11. Kuigi digikeskkond aitab hõlbustada ja laiendada osalemise ulatust, on sellel ka omad piirangud. Veebipõhine konsulteerimine võimaldab koguda arvamusi, aga ei paku võimalust tõeliseks aruteluks.

3.12. Tulevaste kestlike kodanike paneelarutelude loomine nõuab tugevat veebipõhist komponenti, mis on oluline element riikidevahelistes aruteludes, milles osalevad võimalikult paljud kodanikud. Tuginedes Euroopa tuleviku konverentsi mitmekeelsel platvormil saadud kogemustele ja õppetundidele, teeb komitee ettepaneku luua täiustatud mitmekeelne veebiplatvorm/mobiilirakendus. See võimaldaks palju suuremat osalemist kui füüsilise osalusega toimuvate ürituste puhul, tingimusel et veebipõhine vahend on kavandatud nii, et see oleks kättesaadav võimalikult paljudele kodanikele. Füüsilise osalusega üritused on endiselt oluline vahend, mis täiendab veebipõhiseid konsultatsioone, kuid need peaksid piirduma mõistliku arvuga ja keskenduma tugevalt horisontaalset huvi pakkuvatele aktuaalsetele teemadele. Sellise tipptasemel digiplatvormi loomiseks tuleks eraldada piisavad vahendid ([3]).

3.13. Komitee arvates tuleb tõstatada kodanike panuse esindavuse ja asjatundlikkuse küsimus. Kas tuhandeid liikmeid esindava ühenduse arvamus loeb sama palju kui üheainsa kodaniku arvamus?

3.14. Komitee tuletab meelde, et tema arvamuste ja soovituste lisandväärtus tuleneb konsensusest, mis on saavutatud organiseeritud kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel, ning erinevate ühiskondlike organisatsioonide erinevate huvide ületamisest.

([2]) Vt aruanne Euroopa tuleviku konverentsi lõpptulemuste kohta.

([3]) Nagu on märgitud komitee uuringus „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee muutmine selliste osalusdemokraatia protsesside vahendajaks ja tagajaks nagu struktureeritud dialoog kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja kodanike paneelarutelud“ (2023), on nõudlus digiteerimise järele ilmselge, kuid tuleb eraldada vahendeid, et võimaldada endiselt ka füüsilist osalemist.

3.15. Kodanikega konsulteerimise volitused peavad olema selged. Komitee leiab, et oluline on varakult selgitada, kuidas lisatakse palutud panus otsustusprotsessi.

3.16. Igasugune kodanike tegeliku kaasamise protsess nõuab tagasisidemehhanismi, et tagada protsessi legitiimsus. Seetõttu on väga oluline, et Euroopa Komisjon looks mehhanismi, mis võimaldab jälgida kodanike esitatud soovitusi. Selleks tuleb luua poliitikasoovituste tulemustabel ning kasutada seda näitamaks, mis ettepanekutest edasi saab, nagu komitee palus teha Euroopa tuleviku konverentsil.

3.17. Komiteed tuleks pidada oluliseks vahendiks, et vähendada ELis demokraatia defitsiiti, ületada lõhe ja edendada Euroopa poliitilist identiteeti kodanike seas.

4. **Komitee roll kodanikega konsulteerimise korraldamisel**

4.1. Kõigis ELi poliitikavaldkondades tuleks täielikult rakendada ELi lepingu artiklis 11 sätestatud avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga.

4.2. Komitee on aastate jooksul tugevdanud kodanikualgatuste positsiooni ja suurendanud nende nähtavust institutsioonide igapäevases tegevuses. Komitee on pärast Euroopa kodanikualgatuse käivitamist korraldanud igal aastal Euroopa kodanikualgatuse päeva puhul kõrgetasemelise konverentsi. Komitee Euroopa kodanikualgatuse ajutine töörühm loodi selleks, et anda kodanikualgatuste kohta poliitilisi suuniseid ja jälgida selles valdkonnas arenguid.

4.3. Komitee annab samuti teavet kodanike õiguste kohta. Komitee kõige laiema levikuga väljaanne „Euroopa demokraatiapass“ on muutunud üldsuse jaoks populaarseks teabeallikaks ning seda kasutatakse ja esitletakse mitmesugustel ELi institutsioonide ja kodanikuühiskonna organisatsioonide korraldatud üritustel.

4.4. Komitee institutsioonilist rolli tuleks tugevdada ja talle tuleks anda volitused organiseeritud kodanikuühiskonna juurdunud esindajana anda nõu ELi poliitika kujundamisel, samuti tuleks tugevdada tema rolli osalusdemokraatia meetmete soodustaja ja tagajana, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetava struktureeritud dialoogi ja kodanike paneelarutelude korraldamisel. Elujõuline kodanikuühiskond on Euroopa Liidu demokraatliku elu jaoks ülioluline.

4.5. Organiseeritud kodanikuühiskonna kantsina on komiteel konkreetsed eriteadmised ning ta moodustab ainulaadse ja alalise kodanikudialoogi foorumi, kus lahendusi pakutakse välja eri sidusrühmade konsensuse alusel. Tema liikmed on saanud volitused oma vastavalt organisatsioonilt.

4.6. Euroopa tuleviku konverentsi kogemus on loonud ootusi ning komitee kutsub Euroopa institutsioone üles võtma pärast neid konsultatsioone asjakohaseid järelmeetmeid.

4.7. Komitee rõhutab oma töös osalevate kodanike paneelarutelude puhul nende arutelupõhist mõõdet; see täiendab Euroopa Komisjoni korraldatavaid veebipõhiseid arutelusid, mis on väärtuslik töövahend, kuid ei võimalda vahetut debatti osalevate sidusrühmade vahel.

4.8. Komitee presidendi manifesti kohaselt luuakse enne 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimisi kodanike paneelarutelud, mis annavad panuse komitee kõigi sektsioonide valdkonnaülesesse resolutsiooni, milles esitatakse komitee peamised nõudmised uuele Euroopa Parlamendile ja uuele komisjonile.

4.9. Lisaks sellele luuakse komitee kontaktrühma 2023. aasta dialoogitsükli osana komitee liikmete ja asjaomase kontaktrühma kodanikuühiskonna organisatsioonide vaheliste korrapäraste temaatiliste dialoogide raames kodanike paneelarutelude töörühm, nagu on ette nähtud komitee teabevahetusstrateegias aastateks 2022–2027. Selle dialoogi tulemusena valmiks aruteludokument, mis võiks anda panuse komitee algatustesse, mille eesmärk on kodanike osalemine.

4.10. Selle arutelu raames võiks komitee uurida oma uut rolli süvateadmiste edasiarendamisel kõigis küsimustes, mis on seotud kodanike osaluse ja osalusdemokraatiaga. Eelkõige komitee juhatus on see organ, mis võiks teha otsuseid sellistes küsimustes nagu kodanike paneelarutelude komitee töösse kaasamise ulatus ja metoodika ning teemad, mille puhul konsulteeritakse kodanike paneelaruteludega.

4.11. Komiteele tuleb selle uue ülesande täitmiseks eraldada konkreetsed rahalised vahendid, inimressursid ja digivahend.

4.12. Loosi teel moodustatud üldsuse valimi suhtes kohaldatavates eeskirjades tuleks määratleda järgmine: töökorraldus, teabevahetus ja suhtlus meediaga, suhtlus komitee või selle asjakohase töörühma ja kodanike valimi vahel.

4.13. Komitee peab kasulikuks kaaluda spetsiaalse töörühma loomist, et kehtestada vajalikud menetlused, sõltuvalt eelarvevahendite olemasolust ning komitee juhatuse aruteludest ja otsustest ([4]). Töörühm võiks muu hulgas tegeleda järgmiste küsimustega:

— nende paneelide komitee töösse lõimimise menetlus;

— kriteeriumide kindlaksmääramine kodanike paneelarutelude konsultatsiooniteemade jaoks, et tagada laiemat ühiskondlikku huvi pakkuvate horisontaalsete küsimuste kaasamine;

— loosimise ja digiplatvormi tehniline kirjeldus;

— konkreetsete rahaliste vahendite ning inim- ja tehniliste ressursside tagamine;

— arutelude meetod ja korraldus, mis võimaldab kodanike paneelarutelude ja komitee liikmete vahelisi kokkuvõtlikke arutelusid;

— volituste kehtestamine, millega määratakse kindlaks, kuidas komitee arvamuses konsulteerimise tulemusi arvesse võetakse;

— ettevõtja valimine, kes korraldab juhuslike isikute valimise nende nõusolekul;

— katseperioodi tingimused ja ajakava.

Brüssel, 13. juuli 2023

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Oliver RÖPKE

([4]) Nagu on märgitud komitee uuringus „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee muutmine selliste osalusdemokraatia protsesside vahendajaks ja tagajaks nagu struktureeritud dialoog kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja kodanike paneelarutelud“ (2023), tuleks kõigile komitee uutele osalusdemokraatiaga seotud tegevustele võimaldada piisavalt aega, ressursse ja tähelepanu, et need oleksid tõhusad.