Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohderyhmien osallistaminen ja kansalaispaneelien työn tulosten tehokas hyödyntäminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2023/C 349/11)

Esittelijä: **Christophe QUAREZ**

Lausuntopyyntö	oma-aloitteinen lausunto, 23.1.2023
Komitean täysistunnon päätös	25.1.2023
Oikeusperusta	työjärjestyksen 52 artiklan 2 kohta
	oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus
Hyväksyminen jaostossa	21.6.2023
Hyväksyminen täysistunnossa	13.7.2023
Täysistunnon numero	780
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	163/4/8

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) muistuttaa, että osallistava demokratia voi vain täydentää edustuksellista demokratiaa, joka on edelleen poliittisen järjestelmämme peruspilari, ja katsoo, että politiikkaa kohtaan tunnetun luottamuksen lujittaminen edellyttää demokratian toiminnan jatkuvaa parantamista EU:ssa. On kehitettävä etenkin kansalaisille tarkoitettuja osallistavia ja keskusteluun perustuvia välineitä nykyisen unionitason välineistön pohjalta. Komitea tähdentää tässä yhteydessä, että tuhansia jäseniä edustavan järjestön esittämän näkemyksen tulee painaa vaakakupissa huomattavasti enemmän kuin yksittäisen kansalaisen mielipiteen.

1.2 Kaikissa jäsenvaltioissa on saatu digitaalisten välineiden kehityksen myötä kokemuksia osallistavasta demokratiasta kansalaispaneeleissa. Aluksi kansalaispaneeleissa käsiteltiin vain paikallisia tai alueellisia kysymyksiä, mutta vähitellen ne ovat alkaneet osallistua julkisiin keskusteluihin kaikilla politiikanaloilla. Esimerkkeinä voidaan mainita kansalaispaneelit Irlannissa (tasa-arvoinen avioliitto sekä abortti) ja Ranskassa (kansalaisten ilmastosopimus) sekä Euroopan tulevaisuuskonferenssi.

1.3 ETSK:lla on järjestäytyneen ja edustavan kansalaisyhteiskunnan tyyssijana asiantuntemusta näistä kysymyksistä, ja se toimii ainutlaatuisena ja pysyvänä kansalaisvuoropuhelun foorumina, jossa muotoillaan ratkaisuehdotuksia eri sidosryhmien yhteisymmärryksen pohjalta. Näin ollen sillä olisi oltava keskeinen rooli osallistavien välineiden kehittämisessä.

1.4 ETSK:n tulee olla järjestäytyneen ja edustavan kansalaisyhteiskunnan vakiintuneena institutionaalisena edustajana keskeisellä sijalla, kun osallistavaa demokratiaa pyritään vahvistamaan EU:n toimielimissä. ETSK ehdottaakin, että pohditaan kokeilujen pohjalta, mitä osallistavia välineitä, esimerkiksi kansalaispaneeleja tai muita vastaavia, se voi hyödyntää neuvoa-antavassa työssään. ETSK:n työjärjestystä on tarvittaessa muokattava tämän huomioon ottamiseksi.

1.5 ETSK voisi näiden pohdintojen yhteydessä tarkastella uutta rooliaan, joka liittyy asiantuntemuksen kehittämiseen kaikissa kansalaisten osallistumista ja osallistavaa demokratiaa koskevissa asioissa. ETSK:n työvaliokunta voisi erityisesti tehdä päätöksiä esimerkiksi siitä, kuinka laajasti ja miten kansalaispaneelit osallistetaan komitean työskentelyyn ja mistä aiheista niitä kuullaan. ETSK:n mielestä on tarkoituksenmukaista harkita erityisen työryhmän perustamista tarvittavien menettelyjen laatimista varten komitean työvaliokunnan keskustelujen ja päätösten pohjalta, mikäli määrärahatilanne sallii ([1]). Työryhmä voisi käsitellä muun muassa seuraavia kysymyksiä:

— menettely kansalaispaneelien osallistamiseksi ETSK:n työskentelyyn

([1]) Kuten todetaan ETSK:n tutkimuksessa ”ETSK osallistavan demokratian edistäjänä ja takaajana myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kansalaispaneelien jäsennellyssä vuoropuhelussa” (2023), kaikille osallistavaan demokratiaan liittyville ETSK:n toiminnan uusille muodoille olisi annettava aikaa, resursseja ja huomiota, joita ne tarvitsevat ollakseen vaikuttavia.

— kansalaispaneelien kuulemisaiheita koskevien kriteerien määrittely; kriteereillä tulee varmistaa, että kuulemisissa käsitellään yhteiskunnallisesti laajemmin kiinnostavia horisontaalisia kysymyksiä

— tarvittavien määrärahojen ja henkilöresurssien järjestäminen

— arvontoja ja digitaalista alustaa koskevat periaatteet

— menettelytavat ja organisointimalli sen varmistamiseksi, että kansalaispaneelit ja ETSK:n jäsenet voivat käydä tuloksellisia keskusteluja

— sen määrittely, miten kuulemisten tulokset otetaan huomioon ETSK:n lausunnoissa

— kokeiluvaiheen toimintakehys ja aikataulu.

1.6 ETSK pitää erityisen tärkeänä, että sen työhön osallistuvissa kansalaispaneeleissa voidaan käydä keskusteluja. Näin ne täydentävät EU:n nykyisiä osallistavia välineitä.

2. **Demokratiaa on uudistettava**

2.1 Lähes kaikki eurooppalaiset yhteiskunnat ovat edustuksellisia demokraattisia järjestelmiä. Ne ovat edustuksellisia, sillä vallankäyttäjät parlamenttiin mutta myös presidentin tehtävään valitaan pääasiassa yleisillä välittömillä vaaleilla.

2.2 Vuosituhannen vaihteen jälkeistä aikaa on leimannut Euroopassa kasvava luottamuspula poliittisia päättäjiä ja heidän toimintaansa kohtaan, ja sen syvyys vaihtelee maittain. Brexit, eurooppalaisten demokratioiden vaikeudet vastata covid-19-pandemiaan yhtenä rintamana, Indignados-mielenosoitukset ja keltaliivien protestiliike, jotka eivät piittaa virallisista demokraattisen ilmaisun kanavista, sekä autoritaaristen populististen liikkeiden nousu ovat osoitus niin vanhojen kuin uusienkin demokratioiden ilmeisestä heikkenemisestä. Lisäksi uuden teknologian vallankumous on kannustanut luopumaan välikäsistä ja säännellyistä poliittisista suhteista.

2.3 Demokratian uumoiltua taantumista voidaan mitata Euroopan demokraattisen legitiimiyden kriisin näkökulmasta seuraavilla kolmella objektiivisella indikaattorilla: nukkuvien puolueen kasvu, äänestyskäyttäytymisen epävakautuminen ja poliittisten puolueiden jäsenmäärän pieneneminen. Näiden objektiivisten indikaattorien lisäksi on olemassa subjektiivisia mittareita, kuten luottamuksen heikkeneminen julkisiin instituutioihin.

2.4 ETSK katsookin, että politiikkaa kohtaan tunnetun luottamuksen lujittaminen edellyttää demokraattisten mekanismien parantamista. Tämä tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että edustukselliseen demokratiaan, joka on poliittisen järjestelmämme peruspilari, on saatava uutta puhtia.

2.5 Lisäksi osallistavien tai keskusteluun perustuvien välineiden avulla voidaan vahvistaa yhteyttä edustajien ja edustettujen välillä ja huolehtia siitä, että molemmat osapuolet täyttävät velvollisuutensa.

2.6 ETSK muistuttaa, että edustuksellisessa demokratiassa jokaisella kansalaisella on vapaus osallistua liittymällä valitsemaansa poliittiseen puolueeseen, ammattiliittoon tai yhdistykseen. Tämä vapaus on demokraattisen järjestelmän tärkein tae.

3. **Kansalaisten osallistumisen virallistamisen tarve**

3.1 Osallistavien järjestelmien määrä on kasvanut Euroopassa räjähdysmäisesti. Kokeiluja on toteutettu tuhansia – ensin paikallis- tai aluetasolla osallistavien talousarvioiden yhteydessä ja sen jälkeen ympäristöön liittyvistä, yhteiskunnallisista tai institutionaalisista aiheista alue- tai jäsenvaltiotasolla.

3.2 Monien maiden laeissa ja asetuksissa on vahvistettu paikallisten vuoropuhelurakenteiden lisäksi myös innovatiivisempia keinoja.

3.3 Esimerkiksi Belgiassa on juuri säädetty lailla arpomalla valituista kansalaisista koostuvien pysyvien neuvostojen perustamisesta Brysseliin. Irlannissa puolestaan järjestetään toisinaan kansalaiskokouksia kansanäänestysten yhteydessä ja on laillistettu niiden myötävaikutuksella tasa-arvoinen avioliitto sekä abortti. Ranskassa taas on järjestetty kansalaiskokouksia, joissa on käsitelty ilmastoon ja elämän loppuvaiheeseen liittyviä kysymyksiä.

3.4 Euroopan tasolla tähän mennessä suurin osallistavan ja keskustelevan demokratian tapahtuma on ollut Euroopan tulevaisuuskonferenssi, jonka yhteydessä järjestettiin neljä eurooppalaista kansalaispaneelia, joissa kansalaiset pohtivat yhdessä, mitä he haluavat tulevaisuudessa Euroopan unionilta. ETSK osallistui virallisesti tähän aloitteeseen. Komitea pitää ilahduttavana, että kyseistä pilottihanketta arvioidaan perusteellisesti, jotta siitä voidaan ottaa oppia mahdollisten tulevien aloitteiden parantamiseksi.

3.5 ETSK pitää erityisen valitettavana, ettei konferenssi ollut jäsenvaltioissa tarpeeksi paljon esillä, että kiinnostus sitä kohtaan oli laimeaa ja että sen tavoitteista oli epäselvyyttä.

3.6 Euroopan tulevaisuuskonferenssin loppuraportissa ([2]) esitetyissä kansalaisille tiedottamista ja kansalaisten osallistumista koskevassa suosituksessa 36 ja EU:n päätöksentekoprosessia koskevassa suosituksessa 39 annetaan ETSK:lle selkeä tehtävä vahvistaa rakenteellisesti institutionaalista rooliaan osallistavan demokratian edistäjänä ja takaajana esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kansalaispaneelien kanssa käytävässä jäsennellyssä vuoropuhelussa. Toimielinnäkökulmasta tarkasteltuna ETSK:lla on erinomaiset edellytykset osallistua osallistavan demokratian lujittamiseen johdonmukaisen ja kokonaisvaltaisen toiminnan avulla.

3.7 EU:ssa on jo käytössä joukko pitkälle kehittyneitä unionitason osallistumisvälineitä. Niihin kuuluvat muun muassa Euroopan parlamentin vaalit, kansalaiskeskustelut ja eurooppalainen kansalaisaloite, Euroopan parlamentille esitettävät vetoomukset ja mahdollisuus tehdä kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle. Lisäksi komissio järjestää lainsäädäntöaloitteita valmistellessaan julkisia kuulemisia, joiden tarkoituksena on antaa sidosryhmille – myös kansalaisille – tilaisuus ilmaista mielipiteensä tietystä aiheesta. Julkiset kuulemiset perustuvat parempaa sääntelyä koskeviin komission suuntaviivoihin, ja ne järjestetään komission Kerro mielipiteesi -sivuston kautta.

3.8 Vuonna 2012 perustettu **eurooppalainen kansalaisaloite** on yksi osallistavan demokratian tärkeimmistä innovaatioista EU:n tasolla. Aloitteen avulla kansalaiset voivat saattaa haluamansa asian EU:n lainsäädäntöelinten asialistalle.

3.9 Niillä neljällä eurooppalaisella kansalaisaloitteella, jotka ovat onnistuneet keräämään Euroopan komission vastausta varten vaaditut miljoona allekirjoitusta, on kuitenkin ollut toistaiseksi suhteellisen vähän vaikutusta: lainsäädäntöehdotuksia on hyväksytty ”Vesi on perusoikeus”- ja ”Kielletään glyfosaatti” -aloitteiden johdosta, ja vuonna 2023 on määrä esittää ehdotus kaikkien eläinten häkkikasvatuskiellosta. ETSK katsoo, että eurooppalainen kansalaisaloite ei täysin vastaa odotuksia, minkä vuoksi sitä olisi epäilemättä uudistettava. ETSK:n olisi voitava osallistua tähän.

3.10 Digitaaliset alustat ovat edistäneet kansalaisten osallistumista. Internet on mahdollistanut kansalaisyhteiskunnan laajan osallistumisen, ja sen myötävaikutuksella mukaan on saatu erityisesti nuoret ja muita sellaisia ihmisryhmiä, jotka eivät ole aikaisemmin juuri osallistuneet tällaiseen vaikuttamiseen.

3.11 Vaikka digitaalisuus helpottaa ja laajentaa osallistumista, sillä on myös rajoituksensa. Verkkokuulemisten kautta saadaan koottua näkemyksiä eri tahoilta, mutta ne eivät aina mahdollista aitoa keskustelua.

3.12 Kestäväpohjaisten uusien kansalaispaneelien perustaminen edellyttää sitä, että merkittävä osa toiminnasta tapahtuu verkossa. Tämä on keskeinen tekijä kansainvälisissä keskusteluissa, joihin on tarkoitus saada mukaan mahdollisimman suuri joukko kansalaisia. Euroopan tulevaisuuskonferenssin monikielisestä foorumista saatujen kokemusten ja opetusten pohjalta ETSK ehdottaakin parannetun monikielisen verkkoalustan tai mobiilisovelluksen käyttöönottoa. Tällöin osallistujia voisi olla huomattavasti enemmän kuin kasvokkain järjestettävissä tapahtumissa, edellyttäen että verkkotyökalu on suunniteltu niin, että se on mahdollisimman monen kansalaisen käytettävissä. Kasvokkain järjestettävät tapahtumat ovat vastedeskin tärkeä verkkokuulemisia täydentävä väline, mutta niiden määrä olisi pidettävä kohtuullisena ja ne olisi kohdennettava tarkoin laajalti kiinnostaviin ajankohtaisaiheisiin. Esitetynlaisen huippuluokan digitaalisen alustan luomiseen olisi osoitettava riittävät resurssit ([3]).

3.13 ETSK pitää tarpeellisena pohtia kansalaisten julkiseen keskusteluun osallistumisen yhteydessä kysymystä edustavuudesta ja asiantuntemuksesta. Onko tuhansia jäseniä edustavan järjestön esittämä näkemys samanarvoinen kuin yksittäisen kansalaisen mielipide?

3.14 ETSK muistuttaa, että sen lausuntojen ja suositusten lisäarvo perustuu järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä muodostettavaan yhteisymmärrykseen ja erilaisten yhteiskunnallisten organisaatioiden eriävien intressien yhteensovittamiseen.

([2]) Raportti Euroopan tulevaisuuskonferenssin lopullisista tuloksista.

([3]) Kuten todetaan ETSK:n tutkimuksessa ”ETSK osallistavan demokratian edistäjänä ja takaajana myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kansalaispaneelien jäsennellyssä vuoropuhelussa” (2023), digitalisaation tarve on ilmeinen, mutta siitä huolimatta resursseja olisi osoitettava myös fyysistä osallistumista varten.

3.15 Kansalaisten kuulemisen tarkoitus on määriteltävä selkeästi. ETSK:n mielestä on olennaisen tärkeää selventää heti alussa, miten pyydetyt kannanotot on tarkoitus ottaa huomioon päätöksentekoprosessissa.

3.16 Kaikki aidot kansalaisvuoropuhelut edellyttävät palautemekanismia niiden legitiimiyden varmistamiseksi. Onkin hyvin tärkeää, että Euroopan komissio luo välineen, jonka avulla kansalaisten esittämien suositusten vaikutusta voidaan seurata. Tätä tarkoitusta varten olisi laadittava politiikkasuositusten tulostaulu ja hyödynnettävä sitä ehdotusten jatkotoimista päätettäessä, kuten Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pyysi Euroopan tulevaisuuskonferenssissa.

3.17 ETSK olisi nähtävä tärkeänä kanavana, jonka kautta voidaan kuroa umpeen EU:n demokratiavajetta ja etäisyyttä kansalaisista sekä edistää eurooppalaisen poliittisen identiteetin muodostumista kansalaisille.

4. **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean rooli kansalaisten kuulemisen järjestämisessä**

4.1 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan määräystä avoimen ja säännöllisen vuoropuhelun käymisestä etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa olisi noudatettava tinkimättä kaikilla EU-politiikan aloilla.

4.2 ETSK on vuosien mittaan vahvistanut kansalaisaloitteiden asemaa ja näkyvyyttä toimielinten päivittäisessä työssä. ETSK on järjestänyt kansalaisaloitteen käyttöönotosta lähtien vuosittain korkean tason konferenssin eurooppalaisen kansalaisaloitteen päivän yhteydessä. Komiteaan on perustettu kansalaisaloitetta käsittelevä väliaikainen ryhmä ohjaamaan kansalaisaloitteisiin liittyvää toimintaa ja seuraamaan alan kehitystä.

4.3 ETSK jakaa myös tietoa kansalaisten oikeuksista. Komitean suurilevikkisimmästä julkaisusta ”Eurooppalaisen demokratiapassi” on tullut suuren yleisön suosima tietolähde, ja sitä esitellään ja hyödynnetään erilaisissa EU:n toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden järjestämissä tapahtumissa.

4.4 ETSK:n institutionaalista roolia olisi vahvistettava ja sen vaikutusmahdollisuuksia parannettava paitsi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vakiintuneena edustajana EU:n päätöksentekoa tukevassa neuvonannossa myös osallistavan demokratian, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa käytävän jäsennellyn vuoropuhelun ja kansalaispaneelien, edistäjänä ja takaajana. Elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on ratkaisevan tärkeä Euroopan unionin demokraattiselle toiminnalle.

4.5 ETSK:lla on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tyyssijana asiantuntemusta näistä kysymyksistä, ja se toimii ainutlaatuisena ja pysyvänä kansalaisvuoropuhelun foorumina, jossa muotoillaan ratkaisuehdotuksia eri sidosryhmien yhteisymmärryksen pohjalta. Sen jäsenet ovat omien organisaatioidensa valtuuttamia.

4.6 Euroopan tulevaisuuskonferenssista saadut kokemukset ovat synnyttäneet odotuksia, ja komitea kehottaa EU:n toimielimiä huolehtimaan tämän kuulemishankkeen asianmukaisista jatkotoimista.

4.7 ETSK pitää erityisen tärkeänä, että sen työhön osallistuvissa kansalaispaneeleissa voidaan käydä keskusteluja. Näin ne täydentävät Euroopan komission verkkokuulemisia, jotka ovat hyödyllinen väline mutta joiden yhteydessä ei tarjoudu tilaisuutta suoraan keskusteluun osallistuvien sidosryhmien välillä.

4.8 ETSK:n puheenjohtajan ohjelmajulistuksen mukaan kansalaispaneelit perustetaan ennen vuonna 2024 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ja niiden tuloksia hyödynnetään komitean kaikkien jaostojen yhteisessä laaja-alaisessa päätöslauselmassa, jossa esitetään ETSK:n tärkeimmät vaatimukset uudelle Euroopan parlamentille ja uudelle Euroopan komissiolle.

4.9 Lisäksi ETSK:n yhteysryhmän vuoden 2023 vuoropuhelukierroksen yhteydessä perustetaan kansalaispaneeleita käsittelevä työryhmä osana ETSK:n viestintästrategian 2022–2027 mukaista komitean jäsenten ja yhteysryhmään kuuluvien keskeisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden säännöllistä aihekohtaista vuoropuhelua. Vuoropuhelun tulosten pohjalta laaditaan pohdinta-asiakirja, josta voisi olla hyötyä kansalaisten osallistumista koskevissa ETSK:n aloitteissa.

4.10 ETSK voisi näiden pohdintojen yhteydessä tarkastella uutta rooliaan, joka liittyy sen asiantuntemuksen kehittämiseen kaikissa kansalaisten osallistumista ja osallistavaa demokratiaa koskevissa asioissa. ETSK:n työvaliokunta voisi erityisesti tehdä päätöksiä esimerkiksi siitä, kuinka laajasti ja miten kansalaispaneelit osallistetaan komitean työskentelyyn ja mistä aiheista niitä kuullaan.

4.11 Tätä ETSK:n uutta tehtävää varten on osoitettava nimenomainen rahoitus ja henkilöresurssit ja luotava digitaalinen väline.

4.12 Arpomalla valittujen suuren yleisön edustajien toimintaa ohjaavassa työjärjestyksessä olisi määriteltävä, miten työskentely, viestintä ja suhteet tiedotusvälineisiin järjestetään ja millainen on ETSK:n tai sen asianomaisen työskentelyelimen ja suuren yleisön edustajien välinen suhde.

4.13 ETSK:n mielestä on tarkoituksenmukaista harkita erityisen työryhmän perustamista tarvittavien menettelyjen laatimista varten komitean työvaliokunnan keskustelujen ja päätösten pohjalta, mikäli määrärahatilanne sallii ([4]). Työryhmä voisi käsitellä muun muassa seuraavia kysymyksiä:

— menettely kansalaispaneelien osallistamiseksi ETSK:n työskentelyyn

— kansalaispaneelien kuulemisaiheita koskevien kriteerien määrittely; kriteereillä tulee varmistaa, että kuulemisissa käsitellään yhteiskunnallisesti laajemmin kiinnostavia horisontaalisia kysymyksiä

— arvontoja ja digitaalista alustaa koskevat periaatteet

— tähän tarkoitukseen varattavien määrärahojen ja teknisten ja henkilöresurssien järjestäminen

— menettelytavat ja organisointimalli sen varmistamiseksi, että kansalaispaneelit ja ETSK:n jäsenet voivat käydä tuloksellisia keskusteluja

— sen määrittely, miten kuulemisten tulokset otetaan huomioon ETSK:n lausunnoissa

— sen toimijan valinta, joka järjestää osallistuvien henkilöiden arvonnan mukaan haluavien joukosta

— kokeiluvaiheen toimintakehys ja aikataulu.

Bryssel 13. heinäkuuta 2023.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Oliver RÖPKE

([4]) Kuten todetaan ETSK:n tutkimuksessa ”ETSK osallistavan demokratian edistäjänä ja takaajana myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kansalaispaneelien jäsennellyssä vuoropuhelussa” (2023), kaikille osallistavaan demokratiaan liittyville ETSK:n toiminnan uusille muodoille olisi annettava aikaa, resursseja ja huomiota, joita ne tarvitsevat ollakseen vaikuttavia.