

Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta: ”Paikallis- ja alueviranomaiset jatkuvassa vuoropuhelussa kansalaisten kanssa”

(2020/C 440/09)

Esittelijä:	Declan McDONNELL (IE, EA), Galwayn kaupunginvaltuuston jäsen
Viiteasiakirja:	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppa toukokuussa 2019: Kohti yhtenäisempää, vahvempaa ja demokraattisempaa unionia yhä epävarmemmassa maailmassa – Euroopan komission panos EU27:n johtajien kokoukseen Sibiussa Romaniassa 9. toukokuuta 2019 COM(2019) 218 final

POLIITTISET SUOSITUKSET

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA

Johdanto

1. toteaa jälleen, että on tärkeää ymmärtää kansalaisten ja paikallis- ja aluetason edustajien näkemyksiä ja odotuksia EU:sta ja raportoida niistä, ankkuroida EU:n toimintapolitiikat paikallistasolle, jotta voidaan vaikuttaa positiivisesti ihmisten elämään, ja rakentaa unionia alhaalta ylöspäin, kuten todetaan komitean aiheesta ”Pohdintoja Euroopasta: miten uudistaa luottamus Euroopan unioniin – alue- ja paikallisviranomaisten näkemykset” antamassa lausunnossa ⁽¹⁾. Komitea katsoo, että tien eteenpäin kohti uutta EU:n demokraattista nousua on perustuttava ruohonjuuritason aktiivisuuteen nykyisten toimenpiteiden lisäksi.
2. katsoo, että alhaalta ylöspäin suuntautuvat viestintäkanavat ja osallistumisvälineet täydentävät ja vahvistavat edustuksellista demokratiaa sekä edistävät toissijaisuusperiaatteen aktiivista toteuttamista antamalla kansalaisille enemmän sananvaltaa vaalien lisäksi ja niiden välillä. Komitea on vakuuttunut siitä, että avoin, vakavasti otettava ja merkityksellinen kansalaisosallistuminen edellyttää vaikutusmahdollisuuksia ja siten konkreettista osallistumista päätöksentekoprosesseihin, ja katsoo, että pelkkä muodollinen viestintä ei tässä yhteydessä riitä. Aito osallistuminen kasvattaa edustuksellisen demokratian legitimiyyttä ja tehokkuutta 1) lisäämällä viestintää ristiriitojen ehkäisemiseksi, 2) mahdollistamalla yhteisymmärryksen luomisen ja ennen kaikkea 3) vahvistamalla tehtyjen päätösten voimaa ja selventämällä päätösten perusteita.
3. yhtyy näkemyksiin, jotka tuodaan esiin Euroopan komission panoksessa EU27:n johtajien kokoukseen Sibiussa ⁽²⁾, ennen kaikkea viestintähaasteita, kuten hajanaisuutta ja disinformaatiota, käsittelevässä laajassa pohdinnassa. Komitea on tietoinen siitä, että viestintä on ennakoedellytys, jotta kansalaiset voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja ja osallistua täysipainoisesti EU:n demokratiaan.
4. painottaa, että EU:n toimielinten on sitouduttava työskentelemään entistä tiiviimmin yhteistyössä kansalaisten kanssa, jotta pystytään lisäämään ymmärrystä EU:n päätöksenteosta, parantamaan tällaisen päätöksenteon tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja välttämään populismin suosittamat oikotiet, jotka väistämättä heikentävät demokratian moitteetonta toimintaa.
5. tuo esiin määrätietoisuutensa avata EU:n toimielinten ja kansalaisten välille kaksisuuntaisia viestintäkanavia, joissa keskitytään ihmisten päivittäisen elämän ongelmiin ja joilla edistetään kansalaisten osallistamista EU:n päätöksentekoon. Covid-19-pandemia on osoittanut myös, että tarvitaan viestintäkanava, joka pysyy toimintakykyisenä kriiseistä huolimatta ja erityisesti niiden aikana.

⁽¹⁾ CoR 2018/C 461/02 (EUVL C 461, 21.12.2018, s. 5).

⁽²⁾ COM(2019) 218 final.

6. toteaa, että covid-19-pandemia on edistänyt digitaalisen median ja verkkokokousjärjestelmien käyttöä, ja näkee mahdollisuudet, joita digitalisaatio tarjoaa kansalaisosallistumiselle kriisiaikoina. Kuluneina kuukausina kansalaisosallistuminen on siirtynyt digitaalisiin yhteisöihin ja verkkokokouksiin, ja niiden kautta kansalaiset ovat voineet osallistua päätöksentekoprosesseihin nopeammin, laajemmin ja osallistavammin.

7. suhtautuu myönteisesti tulevaan Euroopan tulevaisuutta käsittelevään konferenssiin ja tukee Euroopan parlamentin 18. kesäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa esittämää kehotusta sisällyttää Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin toimeksiantoon sitoutuminen merkityksellisiin jatkotoimiin ja kansalaisten merkitykselliseen suoraan osallistamiseen sekä parlamentin kantaan, jonka mukaan ”konferenssin painopisteenä on oltava suora yhteydenpito kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja vaaleilla valittujen edustajien kanssa”.

8. korostaa, että Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin tulisi olla paitsi kertaluonteinen määräaikainen prosessi myös tilaisuus pohtia uudelleen ja uudistaa EU:n toimintatapaa sekä sitä, miten unionin kansalaiset mieltävät EU:n. Komitea ehdottaakin kansalaisten kanssa käytävää jatkuvaa vuoropuhelua varten mekanismia, jota voitaisiin testata konferenssin aikana, mutta pitäisi tavoitteena sitä, että otetaan käyttöön kansalaisten osallistumista EU:n päätöksentekoon avittava pitkän aikavälin rakenteellinen mekanismi, jonka johdossa ovat paikallis- ja alueviranomaiset kansalaisia lähimpänä olevana hallintotasona ja johon sisältyisi selkeä palautemenettely.

9. toistaa päätöslauselmassaan ehdotuksistaan Euroopan komission vuoden 2021 työohjelmaa silmällä pitäen komissiolle⁽³⁾ esittämänsä kehotuksen tehdä ”yhteistyötä AK:n kanssa sellaisen pilottimallin kehittämiseksi, joka mahdollistaa kansalaisten kanssa paikallis- ja alueviranomaisten välityksellä käytävän pysyvän ja suunnitelmallisen vuoropuhelun, joka on edellytys kansalaisten ja EU:n toimielinten väliselle kaksisuuntaiselle viestintäprosessille, jonka avulla voidaan myöhemmin parantaa EU:n päätöksentekoa pitkällä aikavälillä”.

10. vaatii, että kaikissa kansalaisvuoropuheluihin liittyvissä julkisissa kuulemisissa on varmistettava mahdollisimman suuri moniarvoisuus. Komitea korostaa tämän tarkoittavan, että kaikkien ohjelmien, puhujaluetteloiden, paneelien, kirjallisuuslähteiden, asiakirjojen jne. on oltava tasapainoisia ja niiden yhteydessä on varmistettava, että esille tuodaan laaja kirjo erilaisia näkemyksiä, jotka kuvastavat mielipiteiden moninaisuutta Euroopassa, jotta voidaan herättää syvällistä keskustelua. Komitea korostaa, että kaikkien tällaisten kokousten osanottajat on valittava täysin riippumattomasti ja ilman minkäänlaista poliittista vaikuttamista.

Paikallis- ja alueviranomaiset siltarakentajina kansalaisten ja EU:n toimielinten välillä

11. on yhtä lailla huolissaan siitä, että EU:n toimielimet saattavat vaikuttaa olevan maantieteellisesti ja – vielä sitäkin enemmän – mielikuvatasolla kaukana unionin kansalaisten päivittäisestä elämästä. Komitea kehottaa alue- ja paikallishallinnon kaltaisia edustuselimiä, erityisesti niitä, jotka eivät tällä hetkellä osallistu kansalaisten osallistamismekanismiin, ottamaan aktiivisen roolin tehokkaiden ja mielekkäiden viestintäkanavien luomisessa kansalaisten kanssa kysyntälähtöisten EU:n toimintapolitiikkojen suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten. Tämä on kuitenkin tehtävä kansalaisten aikaa kunnioittaen ja niin, että se johtaa tuloksiin.

12. kehottaa paikallis- ja alueviranomaisia eri puolilla EU:ta ottamaan keskeisen roolin kansalaisten valistamisessa EU:sta kansalaisten kannustamiseksi ottamaan aktiivisen roolin osallistavassa demokratiassa. On yleisesti tunnustettua, että kansalaiset voivat osallistua vain, jos hyödynnetään innovatiivisia menetelmiä ja jos kansalaisille tiedotetaan asianmukaisesti toimintapolitiikkojen kehittämisen ja/tai rahoituspäätösten vaikutuksista heidän lähialueeseensa. Digitaalitekniikoiden ja sosiaalisen median hyödyntämiseen sekä vapaaehtoisjärjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön kannustetaan. Komitea muistuttaa onnistuneista rekrytointimalleista, esimerkkinä kansalaisten valitseminen satunnaisotannalla väestörekisteriin perustuvan arvannon tai puhelin- tai ovelta-ovelle-keskustelujen kautta, jotta voidaan saavuttaa huomattavasti laajempi otos väestöstä.

Kansalaisverkosto (CitizEN Network) – kansalaisten osallistuminen EU-verkostoon – kansalaisten osallistumisen ekosysteemi

13. ehdottaa, että perustetaan vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuva EU:n laajuinen verkosto (CitizEN), joka toimisi strategioiden, menetelmien ja välineiden keskeisenä voimavarana ja mahdollistaisi käynnissä olevien aloitteiden kautta viestinnän sekä suoraan että välillisesti koko unionin kansalaisten kanssa EU-asioista ja niiden vaikutuksista ihmisiin.

⁽³⁾ RESOL-VII/007 (EUVL C 324, 1.10.2020, s. 16).

14. toteaa kuitenkin, että useimmissa jäsenvaltioissa ja useimmilla alueilla on käytössä monia keskustelu- ja osallistumismekanismeja, ja ehdottaa siksi, että CitizEN-kansalaisverkostossa otetaan huomioon jo olemassa olevat hyvät käytännöt ja hyödynnetään niitä. Verkosto edistäisi näin ollen alueidenvälistä vuoropuhelua sekä johdonmukaisuutta toimielinten välillä yhtenäisen lähestymistavan varmistamiseksi, niin että samalla otetaan huomioon lähestymistapojen moninaisuus erilaisissa poliittisissa ja sosiaalisissa konteksteissa.

15. katsoo, että verkostoon on sisällytettävä aluetason (pääasiassa NUTS 2 -taso, mutta kansallisista organisaatioista riippuen myös NUTS 1- tai NUTS 3 -taso) ja paikallistason jäsenjärjestöjä, jotka jo toimivat kansalaisten osallistamisen alalla, sekä paikallis- ja aluetasolla toimivia vapaaehtoisjärjestöjä, jotka kattavat laajan kirjon intressejä.

16. toivoo, että verkostolla on seuraavat kolme tavoitetta: 1) vahvistaa EU:n toimielinten ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta paikallis- ja aluetason suorien osallistamismenetelmien avulla, 2) antaa esimerkkejä osallistumismenetelmistä, joita voidaan käyttää sekä virallisesti että epävirallisesti, sekä 3) toimia eri puolilta Euroopan unionia peräisin olevia valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia osallistumisalotteita koskevien tietojen rekisterinä ja näitä aloitteita koskevien parhaiden käytäntöjen jakajana.

17. on valmis laatimaan verkostoa varten joukon yhteisiä periaatteita, jotka eivät ole sitovia mutta toimivat suuntaviivoina hyvälle käytännölle, yhteisen lähestymistavan luomiselle (erilaiset menetelmät samalla kuitenkin huomioon ottaen) ja osallistuvia organisaatioita koskevien vähimmäisstandardien vahvistamiselle.

18. ehdottaa, että verkosto jäsenyy jäsenorganisaatioista koostuvien temaattisten työryhmien varaan erinäisten yleisten aiheiden (esimerkiksi osallistava budjetointi, digitaalinen kansalaisuus ja osallisuus kansalaisten osallistamisessa) sekä ilmastonmuutoksen, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, ympäristön, urheilun, kulttuurin, nuorison, koulutuksen, kaupunki- ja maaseutujärjestöjen ja taiteiden kaltaisten temaattisten kysymysten pohjalta.

19. ehdottaa, että verkosto määrittää ja ottaa käyttöön kansalaisosallistumista koskevan yhteisen koulutusstrategian ja koordinoi sitä. Paikallis- ja alueviranomaisia sekä julkisia ja yksityisiä elimiä kannustettaisiin osallistumaan koulutusaloitteisiin, jotta virkamiehet ja paikallispäätäjät voisivat olla täysipainoisesti yhteydessä kansalaisiin ja osaltaan hyödyntää kansalaisten osallistumisen valtavia mahdollisuuksia. On myös tärkeää tehdä yhteistyötä koulujen ja muiden oppilaitosten kanssa sen varmistamiseksi, että aktiivinen EU-kansalaisuus sisällytetään osaksi opetussuunnitelmaa kaikkialla EU:ssa.

20. on valmis johtamaan yhteistyössä kaikkien muiden unionin toimielinten kanssa verkoston suunnittelua, täytäntöönpanoa ja hallinnointia sekä edistämään yhteisiä työskentelymenetelmiä ja osallistumisvälineiden valikoiman (keskusteluprosessit, kansalaisaloitteet, osallistava budjetointi, viranomaisten käynnistämät joukkoistamisprosessit, pienoisyleisöt jne.) käyttöönottoa, mukaan lukien yhteinen digitaalinen alusta, jota voidaan käyttää eri jäsenvaltioista kerättyjen parhaita käytäntöjä koskevien esimerkkien hallinnointiin.

21. kehottaa asettamaan käyttöön resursseja, jotta verkosto voisi toimia rajallisen ajan, sillä välin kun verkosto hakee pysyvää rahoitusta tai teknistä apua EU:n rahoitusohjelmista.

22. toivoo verkoston edistävän ja lisäävän kansalaisten osallistamiskäytäntöjen erottuvuutta osallistuvilla alueilla, minkä puolestaan tulisi varmistaa aktiivisen osallistumisen korkeampi taso.

23. ehdottaa, että verkosto voisi auttaa organisaatioita huolehtimaan luottamuksen rakentamisesta kansalaisten parissa niin, että he saavat palautetta toimintansa vaikutuksesta EU:n politiikan muotoiluun. Komitea ehdottaakin, että AK toimisi välittäjän roolissa verkoston, sen jäsenten ja EU:n toimielinten välillä molempiin suuntiin.

24. ehdottaa, että verkosto käynnistettäisiin Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin aikana, jotta siitä tulisi vakaa ja pysyvä rakenne, joka kykenee jatkamaan Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin työskentelyn seuranta- ja varmistamaan, että kansalaiset pidetään hyvin perillä asioista ja että he voivat osallistua Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin seuranta- ja arviointivaiheisiin.

Kansalaisosallistumisen ekosysteemi

25. katsoo, että verkoston kaikkien jäsenorganisaatioiden, sekä paikallis- ja alueviranomaisten, olisi ponnisteltava siinä tarkoituksessa, että kansalaisten kanssa ollaan vuorovaikutuksessa epävirallisesti ja epämuodollisesti hyödyntämällä epätavanomaisia osallistumisympäristöjä (kuten urheiluseuroja) ja -käytäntöjä, että suunnitellaan osallistumisvälineitä, jotka mahdollistavat siirtymisen sinne, missä kansalaiset kokoontuvat, sen sijaan, että pyydetään heitä tulemaan tiettyyn paikkaan, ja mahdollistetaan keinot mukauttaa epävirallinen osallistuminen virallisiksi politiikanteon prosesseiksi ja että laaditaan strategioita, joiden avulla instituutiot voivat osallistua epävirallisiin toimintapuitteisiin niitä heikentämättä tai vääristämättä. Tällaiset välineet ja strategiat voivat olla osa uudenlaista osallistumisvälineiden valikoimaa, joka ulottuu sosiaalisessa mediassa harjoitettavasta aktiivisesta kuuntelusta aina sosiaalisen innovoinnin menetelmiin ja demokraattisia kokeiluja hyödyttäviin eläviin laboratorioihin. Tämä on erityisen tärkeää sellaisten kansalaisten kannalta, jotka ovat aliedustettuina demokraattisissa instituutioissa (etniset vähemmistöt, vammaiset henkilöt, nuoret, ikääntyneet).

26. uskookin, että tämä osallistumismenetelmien ekosysteemi täydentäisi jatkuvasti eurooppalaisten demokraattisten instituutioiden institutionaalisia ja virallisia viestintä- ja edustuskanavia. Ekosysteemillä ei pyritäisi korvaamaan edustuksellista demokratiaa vaan pikemminkin rikastuttamaan sitä neuvottelevan demokratian – ja toisinaan suoran demokratian – välinein ja keinoin.

27. tähdentää, että kansalaiset ovat siirtymässä kohti uudenlaisia poliittisen osallistumisen muotoja, teknopolitiikkaa (technopolitics), johon digitaalitekнологia ja avoin data ovat johtaneet. Tämä mahdollistaa osallistumisen epävirallisissa toimintapuitteissa ja tavanomaisten virallistettujen foorumien ulkopuolella. Poliittisten instituutioiden olisi omaksuttava tämä uusi osallistamisen väline osallistamisen ekosysteemin edistämiseksi.

28. katsoo, että verkkoalustojen käyttäminen on ratkaisevan tärkeää osallistumismenetelmätyyppien hallinnoimiseksi ja jotta annetaan kaikkialta EU:sta peräisin oleville osallistujille sosiaalisista lähtökohdista riippumatta mahdollisuus ottaa osaa keskusteluihin ja varmistetaan ehdotusten jäljitettävyyden ja vastuullisuuden helposti hyödynnettävissä olevalla tavalla. Digitaalitekнологian olisi täydennettävä kasvokkain tapahtuvan osallistumisen menetelmiä, ja sitä olisi käytettävä osallistumiseen kannustamiseen sellaisten kansalaisten keskuudessa, jotka eivät tunne olevansa edustettuina kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa tai jotka eivät tavallisesti osallistu perinteisiä osallistumisvälineitä käyttäen.

29. katsoo, että julkishallinnon olisi annettava tälle osallistumisekosysteemille selkeä tuki kaikilla tasoilla ja ekosysteemin tulisi myös olla riittävän joustava, jotta voidaan edistää uusia ja innovatiivisia tapoja osallistaa kansalaiset, sekä mahdollistaa sellaisten digitaalitekнологian välineiden käyttö, jotka helpottavat monikielisen vuoropuhelun käymistä kansalaisten kanssa.

30. toivoo, että sellaisen valtioiden välisen yhteisvastuullisuuden avulla, jonka puitteissa kansalaisosallistumisen alalla pidemmälle edistyneet alueet auttavat vähemmän edistyneitä alueita neuvoin ja aloittein, on mahdollista ottaa osaa Euroopan laajuisen ekosysteemiin. Komitea toivoo niin ikään, että EU:n ekosysteemissä kunnioitetaan jäsenvaltioiden, alueiden ja kaupunkien autonomiaa ja että ekosysteemi on riittävän joustava, jotta se on mukautettavissa kulttuurisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin tarpeisiin ja painopisteisiin.

Kansalaisvuoropuhelut Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä konferenssissa

31. toivoo, että unionin toimielinten ja kansalaisten väliset tiedotus-, viestintä- ja osallistamisstrategiat laaditaan Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin aikana asianmukaisten paikallisten ja alueellisten edustuselinten välityksellä yhdessä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

32. kannustaa alue- ja paikallisviranomaistahoja ottamaan Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin aikana omilla toimintatasoillaan käyttöön osallistavia prosesseja ja käyttämään avointen keskusteluprosessien yhdistelmää. Keskusteluprosessien ehdotuksista ja tuloksista voidaan sitten laatia yhteenveto, joka otetaan huomioon AK:n panoksessa Euroopan tulevaisuutta käsittelevään konferenssiin, ja niiden avulla voidaan lisäksi luoda verkoston kansalaisviestinnän alan tietämyksen ja kokemusten tietokanta.

33. kannattaa ylikansallista kansalaisosallistumista Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä konferenssissa, sillä tällä keskustelulla on oltava rajatylittävä ja yleiseurooppalainen ulottuvuus. Sitä varten tarvitaan ylikansallinen foorumi, johon osallistuu kansalaisia kaikkialta Euroopasta yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Kohti uudenlaista lähestymistapaa toimintapolitiikkojen laadintaan ja päätöksentekoon

34. on aivan vakuuttunut siitä, että lisäämällä kansalaisosallistumista ja hyödyntämällä kansalaisten potentiaalia aktiivisessa päätöksenteossa hallinnon avoimuus on yksi ratkaisusta demokraattisten instituutioiden kriisiin.
35. katsoo, että avoimuus ja avoin data ovat välttämättömiä luottamuksen takaamiseksi. Viranomaisten olisi vahvistettava osallistamispolitiikkojen, avoimuusstrategioiden ja avoimen datan välistä yhteyttä ja pyrittävä lisäämään kaikkien resurssien sekä toimintapolitiikkojen laadintaan ja päätöksentekoon liittyvien julkisten hyödykkeiden – datan, tietojen, menetelmien, koulutusresurssien ja teknologisten alustojen – avoimuutta.
36. toivoo, että luodaan avointa hallintoa EU:n tasolla koskevat kriteerit, jotka soveltuvat kaikille muille hallintotasolle.
37. toteaa, että paikallis- ja alueviranomaiset ovat ainoat viranomaiset, jotka tuntevat parhaiten kansalaisten tarpeet ja haasteet paikallistasolla ja ovat vastuussa EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanosta paikallis- ja aluetasolla. Siksi EU:n säännöksiin on sisällytettävä vaatimuksia siitä, että jäsenvaltioiden on paitsi kuultava paikallis- ja alueviranomaisia ja otettava ne mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöön liittyvään päätöksentekoprosessiin myös siirrettävä rahastojen ja rahoitusvälineiden hallinnointia alemmille tasoille toissijaisuusperiaatteen pohjalta. Näin voidaan varmistaa, että lähempänä kansalaisia tehtyjen päätösten ansiosta kansalaiset voivat ymmärtää EU:ta paremmin. Viime kädessä tämä mahdollistaisi toimintapolitiikkojen laadintaan ja päätöksentekoon sovellettavan uudenlaisen lähestymistavan, joka on avoimempi ja osallistavampi ja jota paikallis- ja alueviranomaiset johtavat kansalaisten kanssa käytävän jatkuvan vuoropuhelun puitteissa: toisin sanoen näin luotaisiin uudenlaista yhteistä eurooppalaista poliittista ja demokraattista kulttuuria.

Bryssel 14. lokakuuta 2020.

*Euroopan alueiden komitean
puheenjohtaja*

Apostolos TZITZIKOSTAS
