Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta”

KOM(2010) 119 lopullinen – 2010/0074 COD

(2011/C 44/34)

Yleisesittelijä: **Anne-Marie SIGMUND**

Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättivät, toinen 27. huhtikuuta 2010 ja toinen 19. toukokuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 304 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisaloitteesta

KOM(2010) 119 lopullinen – 2010/0074 COD.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. heinäkuuta 2010 pitämässään 464. täysistunnossa (heinäkuun 14. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Anne-Marie SIGMUNDIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 155 ääntä puolesta ja 4 vastaan.

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen perusperiaatteisiin ja etenkin muodollisesta rekisteröinnistä, sisällön hyväksyttävyyden tarkastamisesta ja poliittisesta arvioinnista koostuvaan kolmiportaiseen menettelyyn.

1.2 Komitea pitää rooliaan kaksivaiheisena: se on ensinnäkin käynnistettävien kansalaisaloitteiden edistäjä, joka tukee niiden verkottumista ja mahdollisia tapaamisia jne., ja toiseksi institutionaalinen opastaja, joka lausunnoillaan auttaa komissiota arvioimaan menestyksellisiä aloitteita, järjestää kuulemisia jne. Lisäksi komitea osallistuu viestintäkampanjoihin.

1.3 Komitea ehdottaa kuitenkin muun muassa seuraavia parannuksia:

— selkeä viittaus unionin arvoihin rekisteröinnin epäämisen perusteena

— luopuminen erilaisista tunnistenumeroista aloitteen allekirjoittamisen yhteydessä

— viittaus asuinpaikkaan tukijoiden luokitteluperiaatteena

— aikarajan pidentäminen 18 kuukauteen

— avoimen lähdekoodin ohjelmistojen kehittäminen sähköistä keruuta varten

— jäsenvaltioiden vähimmäismäärän alentaminen neljännekseen

— hyväksyttävyyden tarkistamiselle asetetun vähimmäismäärän alentaminen 50 000 allekirjoittajaan

— asetuksen tarkistaminen kolmen vuoden jälkeen

— toimielinten yhteistyön käynnistäminen.

2. **Johdanto**

2.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdottaman, eurooppalaista kansalaisaloitetta koskevan asetuksen perusperiaatteisiin. Käsillä oleva lausunto täydentää komitean 17. maaliskuuta 2010 antamaa lausuntoa ”Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite (11 artikla)” ([1]), ja siinä tarkastellaan vain niitä kohtia, joita tulisi komitean mielestä vielä parantaa.

2.2 Komitea muistuttaa etenkin Eurooppa-valmistelukunnan vaikuttimista, sillä se pyrki nimenomaan luomaan ”unionin demokraattisen elämän” yhteyteen parlamenttiin ja neuvostoon nähden yhtäläisen ohjelmien suunnitteluvälineen kansalaisten käyttöön.

3. **Ehdotettua asetusta koskevat muutosehdotukset**

3.1 *Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinti (4 artikla)*

3.1.1 Kolmivaiheinen menettelytapa

Komitea suhtautuu erityisen myönteisesti komission ehdottamaan menettelytapaan, jossa on seuraavat kolme vaihetta:

— aloitteen muodollinen rekisteröinti

— laillinen hyväksyttävyyden tarkastaminen tuenilmausten asetetun vähimmäismäärän saavuttamisen jälkeen

— menestyksellisen aloitteen poliittinen arviointi.

([1]) Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

Eri tahojen ehdottama hyväksyttävyyden tarkastaminen heti rekisteröinnin yhteydessä ei vaikuta järkevältä, sillä näin viivytettäisiin monien aloite-ehdotusten käynnistämistä tai estettäisiin se. Komissiota ei näin voida myöskään syyttää ehdotusten ennalta-arvioinnista tai jopa sensuroinnista.

Komitea painottaa tässä yhteydessä, ettei kansalaisaloite ole vain innovatiivinen, yleiseurooppalainen ja suoraa demokratiaa edustava tekijä, vaan myös aivan oleellinen viestintäväline eurooppalaisen poliittisen keskustelun elvyttämiseksi. Vain sen avulla voidaan unionitason keskusteluun tuoda mitä erilaisimpia ehdotuksia ja ajatuksia, jotka eivät muutoin saavuttaisi koskaan allekirjoitusten keruuvaihetta, mikä on sinällään arvokasta.

3.1.2 Esitettävät tiedot

Komitea kannattaa komission ehdotusta esitettävistä tiedoista (liite II). Näin voidaan varmistaa suunnitellun aloitteen mahdollisimman suuri avoimuus ja näin ollen sen hyväksyntä. Järjestäjien tulisi voida päättää konkreettisen oikeusperustan maininnasta, eikä sen tulisi olla ehdottoman välttämätöntä.

3.1.3 Muodollinen rekisteröinti

Komitea katsoo, että ehdotuksessa mainitut rekisteröinnin epäämiskriteerit (”asiaton”, ”loukkaava” tai ”ei vakavasti otettava”) eivät ole perusteluja. Lisäksi käsitteet antavat liikaa tilaa tulkinnoille.

Komitea ehdottaakin, että muodollisen rekisteröinnin yhteydessä hallinnollista tietä tutkittaisiin vain seuraavat seikat:

— että aloite-ehdotuksessa otetaan huomioon ”aiheen yhdenmukaisuus”, eli yhteen aloitteeseen ei ole pyritty yhdistämään erilaisia aiheita.

— että aloite ei sisällä yksittäisiä henkilöitä tai ryhmiä parjaavia muotoiluja.

— että aloite ei ole Euroopan unionin perusoikeuskirjan eikä unionin arvojen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla) vastainen.

3.1.4 Muutoksenhaku

Yleisesti ottaen on luonnollisesti otettava huomioon kansalaisten oikeus hyvään hallintoon (perusoikeuskirjan 41 artikla). Jos rekisteröinti evätään, järjestäjät voisivat tässä yhteydessä kääntyä Euroopan oikeusasiamiehen puoleen sekä viime kädessä luonnollisesti turvautua oikeuskeinoihin.

Komitea katsoo, että tätä seikkaa tulisi avoimuuden vuoksi selventää ainakin ehdotetun asetuksen perusteluissa.

3.1.5 Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta

Eri tahojen edellyttämä yhteys toissijaisuusperiaatteeseen vaikuttaa komiteasta tarpeettomalta. Komissio valvoo joka tapauksessa toissijaisuusperiaatteen noudattamista, jos se päättää tehdä kansalaisaloitteen pohjalta säädösehdotuksen.

3.2 *Tuenilmausten kerääminen (5 artikla)*

3.2.1 Tunnistenumerot

Komitean mielestä ehdotetussa lomakkeessa (liite III) kysytään suhteettoman paljon henkilötietoja, mikä ilman muuta heikentää allekirjoitusvalmiutta. Komitea vastustaakin tunnistenumeroita koskevaa vaatimusta. On epätodennäköistä, että ohikulkijat, jotka saadaan vakuuttuneiksi aloitteesta, vetävät esiin passinsa tai muistavat ulkoa tunnistusta helpottavan numerosarjan. Komitea muistuttaa myös Euroopan tietosuojavaltuutetun kielteisestä lausunnosta ([2]) tässä asiassa.

Koska kaikki jäsenvaltiot eivät vaadi tai niissä ei käytetä kyseisiä tunnistenumeroita ja koska jäsenvaltioittain vaaditaan mitä erilaisimpia asiakirjoja ([3]), olisi tämän vaatimuksen vuoksi annettava mitä erilaisimpia tietoja, eikä allekirjoitusten keräämisessä noudatettaisi enää samoja edellytyksiä. Tämä olisi Euroopan unionin kansalaisten tasavertaista kohtelua koskevan periaatteen vastaista. Tavoitteena on oltava yhdenmukainen menettely.

Komitea katsookin, että yksittäisten, henkilöllisyyden tarkistamisen edellyttämien tietojen – nimi, osoite, syntymäaika ja kansalaisuus – on oltava riittäviä. Lisäksi on vakuutettava kunnian ja omatunnon kautta, että allekirjoittaa aloitteen vain kerran.

3.2.2 Asuinpaikkaperiaate

Yleisesti ottaen EU:n kansalainen luetaan asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti sen valtion asukkaaksi, jossa hän asuu, riippumatta hänen kansalaisuudestaan.

Kolmansissa maissa asuvat EU:n kansalaiset kuuluisivat sen maan kiintiöön, jonka kansalaisia he ovat.

3.2.3 Voimassaoloaika

Komitea katsoo, että komission edellyttämä 12 kuukauden ajanjakso on liian lyhyt, jotta yleiseurooppalainen aloite voitaisiin saattaa onnistuneesti päätökseen. ETSK pitääkin kiinni vaatimastaan 18 kuukauden ajanjaksosta.

3.3 *Sähköiset keruujärjestelmät (6 artikla)*

ETSK suhtautuu erityisen myönteisesti suunniteltuun sähköisen keräyksen mahdollisuuteen ja on komission kanssa samaa mieltä siitä, että toimenpiteen suojaaminen edellyttää erittäin huolellista valmistelua. Kun otetaan huomioon, ettei maailmassa ole vielä olemassa vastaavia järjestelmiä aloiteprosessia tukevien allekirjoitusten keräämistä varten (erotuksena oikeudellisesti huomattavasti vähemmän sitoviin kansalaisadresseihin), on komitean mielestä tutkittava seuraavat näkökohdat:

([2]) Huhtikuun 21. päivä 2010 annettu lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta (lähde: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/).

([3]) Yleisnäkemys kansalaisaloitetta koskevasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (10626/2/10 REV 2).

— Komission tulee edistää avoimen lähdekoodin ohjelmistojen kehittämistä sähköistä keruuta varten ja asettaa ne yleisesti käyttöön.

— Järjestäjien tulisi sertifioida kyseiset ohjelmistot jäsenvaltiossa, jossa sähköisen keruujärjestelmän avulla saadut tiedot tallennetaan.

— Sähköisten henkilöllisyyden lisätunnisteiden, esimerkiksi varmistussähköpostiviestien, tulisi mahdollistaa aukoton tarkastus.

— Allekirjoittaja vahvistaisi klikkaamalla allekirjoittaneensa aloitteen vain kerran.

3.4 *Allekirjoittajien vähimmäismäärä jäsenvaltiota kohden (7 artikla)*

3.4.1 Jäsenvaltioiden määrä

ETSK ehdottaa vähimmäismääräksi edelleen neljännestä jäsenvaltioista. Näin sovelletaan parlamentin ja kansalaisten yhdenvertaisuuden mukaisesti periaatetta, joka on myös otettava huomioon muodostettaessa Euroopan tason poliittisia puolueita ([4]). Ei ole oikein, että eurooppalaisen kansalaisaloitteen yhteydessä sovelletaan korkeampaa vähimmäismäärää kuin Euroopan tason puoluetta rekisteröitäessä.

3.4.2 Allekirjoittajien lukumäärä jäsenvaltioittain

Komitea suhtautuu erityisen myönteisesti ehdotettuun allekirjoittajien vähimmäismäärään (liite I), joka on alenevasti suhteellinen.

Asuinpaikkaperiaatteen (ks. kohta 3.2.2) mukaisesti tulisi kaksoiskansalaisuuden omaavat henkilöt tai toisissa jäsenvaltioissa asuvat EU:n kansalaiset lukea ilmoittamansa asuinmaan kansalaisiksi. Mahdolliset tapaukset, joissa sama henkilö on allekirjoittanut anomuksen kahdesti, lienevät käytännössä harvinaisia eivätkä näin ollen kyseenalaista välinettä kokonaisuudessaan.

3.5 *Päätös ehdotetun kansalaisaloitteen hyväksyttävyydestä (8 artikla)*

3.5.1 Vaadittavien allekirjoitusten lukumäärä

Komitea kannattaa komission kolmiportaista menettelytapaa. Komission hyväksyttävyyden tarkastamiselle asettama 300 000 allekirjoituksen raja on kuitenkin aivan liian korkea. Se vaatii järjestäjiltä huomattavaa panostusta, ja myös allekirjoittajat pettyisivät pahasti, kun heille ilmoitetaan, ettei aloitetta voida lainkaan hyväksyä.

Hyväksyttävyys olisi tarkastettava sen jälkeen kun on kerätty 50 000 allekirjoitusta kolmesta jäsenvaltiosta (ilman tarkastusta) ja saatettava päätökseen viimeistään kahden kuukauden kuluttua. Järjestäjät voivat kyseisenä aikana jatkaa allekirjoitusten keräämistä.

3.6 *Tuenilmausten tarkastamista ja vahvistamista jäsenvaltioissa koskevat säännökset (9 artikla)*

Komitea suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen tehdä tarkastuksia satunnaisotannan perusteella.

3.7 *Kansalaisaloitteen toimittaminen komissiolle (10 artikla)*

Mahdollisimman suuren avoimuuden varmistamiseksi kaikkien allekirjoittajien olisi voitava saada tietoa siitä, kuka järjestää ja rahoittaa aloitteen. Komitea toistaa kehotuksensa, että järjestäjän olisi allekirjoitusten luovuttamisen yhteydessä annettava myös tietoa kansalaisaloitteen rahoituksen ja tuen muodoista.

3.8 *Kansalaisaloitteen tutkintamenettely komissiossa (11 artikla)*

3.8.1 Samanarvoisuus parlamentin tai neuvoston aloitteisiin sovellettavan menettelyn kanssa

Komitea vaatii, että komissio käsittelee kansalaisaloitteet samalla tavalla kuin aloitteet, jotka Euroopan parlamentti tai neuvosto tekevät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 225 ja 241 artiklan perusteella. Niillä olisi oltava yhtäläinen asema.

3.8.2 Oikeus julkiseen kuulemiseen

Koska EU:n kansalaisaloite on myös viestintäväline, jolla on määrä edistää kansalaisten ja Euroopan komission vuoropuhelua, on menestyksellisen kansalaisaloitteen esittämisen jälkeen järjestettävä julkinen kuuleminen. ETSK on valmis avustamaan kuulemisen järjestämisessä tai järjestämään sen itse. Näin komitea toteuttaa rooliaan EU:n ja kansalaiset yhdistävänä siltana.

3.8.3 Tiedottaminen neuvoa-antaville elimille

Komission tiedonanto jatkotoimista olisi osoitettava myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

3.9 *Tarkistuslauseke (21 artikla)*

Koska kyseisestä uudesta ylikansallisesta välineestä ei ole vielä kokemusta, komitea suosittelee, että asetusta tarkistetaan jo kolmen vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Komission olisi myös tässä yhteydessä kuultava komiteaa.

3.10 *Asetuksen voimaantulo (22 artikla)*

Komitea kannattaa komission ehdottamia asetuksen voimaantulon määräaikoja, vaikka esimerkiksi kaikkia allekirjoitusten sähköisen keruun yksityiskohtia ei ole määritelty. Kansalaisten odotukset kyseistä uutta välinettä kohtaan ovat kuitenkin niin korkeat, että sen olisi tultava voimaan mahdollisimman pian.

([4]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2004/2003, annettu 4. marraskuuta 2003, Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä, EUVL L 297, 15.11.2003.

3.11 *Muita avoimia kysymyksiä*

3.11.1 Rahoitustuki

Komitea esittää jälleen vaatimuksensa, että komission on annettava tiettyä rahoitustukea kansalaisaloitteelle, jolla on hyväksyttävyyden tarkastamisen edellyttämät 50 000 allekirjoitusta.

3.11.2 Kääntäminen

Komitea katsoo, että komission yksiköiden tulisi jo aloitetta rekisteröitäessä kääntää siitä lyhyt tiivistelmä (liitteen II mukaan vain 800 merkkiä) kaikille unionin virallisille kielille.

Kun ensimmäiset 50 000 allekirjoitusta on esitetty ja muodollinen hyväksyntä annettu, komission olisi sitouduttava kääntämään rekisteröidyn aloitteen koko teksti kaikille unionin virallisille kielille.

4. **ETSK:n erityisehdotuksia**

Komitea muistuttaa edellä mainitussa 17. maaliskuuta 2010 antamassaan lausunnossa tehdyistä ehdotuksista, joita tarkennetaan seuraavassa.

4.1 *Viestintä ja tiedotus*

Komitea painottaa perusteellisen viestintäkampanjan tarpeellisuutta heti asetuksen voimaantulon jälkeen. EU:n toimielinten olisi tässä yhteydessä tehtävä yhteistyötä ja yhteensovitettava toimensa. Komitea laatii jo tiedotuslehtistä, jonka tarkoituksena on esitellä ja tehdä tunnetuksi kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille kansalaisaloitteen tarjoamia uusia mahdollisuuksia. Lisäksi siinä tarkastellaan kuulemista ja kansalaisvuoropuhelua. Komitea suunnittelee myös asianomaisille sidosryhmille heti asetuksen voimaantulon jälkeen järjestettävää konferenssia. Lisäaloitteita voitaisiin kohdentaa esimerkiksi kouluihin etenkin nuorten valveuttamiseksi.

4.2 *Toimielinten yhteistyö*

On tärkeää, että kansalaisaloitteita käsittelevät EU:n toimielinten ja neuvoa-antavien elinten työntekijät sovittavat ja koordinoivat työnsä tiiviisti, jotta kansalaisten tiedontarve voidaan tyydyttää tehokkaasti. Näiden synergiavaikutusten saavuttaminen eri tahojen toimivaltuuksia kunnioittaen on todella välttämätöntä, jos kansalaisaloitteesta halutaan kehittää ajanmukaista eurooppalaista demokratian mallia tehokkaasti palveleva väline.

4.3 *Komitean osallistuminen*

Komitea pitää rooliaan kaksivaiheisena:

4.3.1 Vaihe 1: komitea kansalaisaloitteen edistäjänä

Aloitteen valmisteluvaiheessa tai sen aikana komitea on valmis edistämään vuoropuhelun ja tiedotuksen foorumina kansalaisaloitteiden verkottumista ja mahdollisia tapaamisia jne. Tämä ei kuitenkaan etukäteen sido komiteaa aloitteen sisältöön.

4.3.2 Vaihe 2: komitea institutionaalisena opastajana

Toteuttaessaan ydintehtäväänsä – neuvonanto komissiolle, parlamentille ja neuvostolle – komitea voi toimia tässä vaiheessa kansalaisaloitteen institutionaalisena opastajana. Komitea tarjoutuu tukemaan lausunnollaan komissiota sen sisäisissä neuvotteluissa ja kannanmuodostuksessa onnistuneesta aloitteesta. Komitea on myös valmis asettamaan infrastruktuurinsa käyttöön onnistunutta aloitetta käsittelevien kuulemisten järjestämiseksi.

4.3.3 Nykyisten rakenteiden vahvistaminen

Nämä ehdotukset saattavat yhdessä 17. maaliskuuta 2010 hyväksytyssä lausunnossa tehtyjen ehdotusten kanssa edellyttää komiteassa jo olemassa olevien rakenteiden vahvistamista ja lisäresursseja, jotta niihin voidaan reagoida asianmukaisesti.

Bryssel 14 päivänä heinäkuuta 2010

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja

Mario SEPI