EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 11.11.2009
KOM(2009)622 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Euroopa kodanikualgatuse kohta

ROHELINE RAAMAT

Euroopa kodanikualgatuse kohta

SISUKORD

I. Sissejuhatus ... 3

II. Konsulteerimise teemad ... 3

1. Minimaalne liikmesriikide arv, millest kodanikualgatuses osalevad kodanikud peavad pärinema ... 4

2. Liikmesriigis kogutud allkirjade minimaalne arv ... 5

3. Õigus kirjutada alla kodanikualgatusele – vanuse alampiir ... 6

4. Kodanikualgatuse vorm ja sõnastus ... 6

5. Allkirjade kogumise, kontrollimise ja autentimise nõuded ... 7

6. Allkirjade kogumise tähtaeg ... 9

7. Kavandatud algatuse registreerimine ... 10

8. Kodanikualgatuse korraldajatele esitatavad nõuded – läbipaistvus ja rahastamine ... 10

9. Komisjoni roll kodanikualgatuste läbivaatamisel ... 11

10. Samateemalised kodanikualgatused ... 12

III. Kuidas vastata käesolevatele küsimustele ... 13

I. SISSEJUHATUS

Lissabonis 13. detsembril 2007. aastal allakirjutatud Lissaboni lepinguga, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, tugevdatakse eelkõige Euroopa Liidu demokraatlikku ülesehitust. Üheks peamiseks lepinguga kehtestatud uuenduseks on Euroopa kodanikualgatus. Lissaboni lepingus on sätestatud, et „vähemalt miljon kodanikku märkimisväärsest arvust liikmesriikidest võivad kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt”[1].

Lissaboni lepinguga nähakse ka ette, et Euroopa kodanikualgatuse esitamise kord ja tingimused, kaasa arvatud minimaalne liikmesriikide arv, millest kodanikualgatuses osalevad kodanikud peavad pärinema, määratakse kindlaks Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega.

Euroopa Komisjon tervitab kodanikualgatuse kehtestamist, mis annab Euroopa Liidu kodanikele tänu nende õigusele kutsuda komisjoni üles esitama uusi poliitikaalgatusi senisest suurema kaalu. See annab Euroopa demokraatiale uue mõõtme, laiendab ELi kodakondsusega seotud õigusi ja elavdab avalikku arutelu Euroopa poliitika üle, aidates sel viisil luua tõelise Euroopa avaliku ruumi. Kodanikualgatuse rakendamine tugevdab kodanike ja organiseeritud kodanikuühiskonna osalemist ELi poliitika kujundamises.

Komisjon on veendunud, et Euroopa kodanikud peaksid kõnealust uut õigust pärast Lissaboni lepingu jõustumist saama kasutada võimalikult kiiresti. Seega on komisjoni eesmärk võimaldada kodanikualgatust käsitlev määrus vastu võtta enne Lissaboni lepingu jõustumisele järgneva esimese aasta lõppu ning komisjon usub, et Euroopa Parlament ja nõukogu jagavad seda seisukohta. Arvestades tulevase ettepaneku olulisust kodanike, organiseeritud kodanikuühiskonna, sidusrühmade ja liikmesriikide ametiasutuste jaoks, peab kodanikel ja kõikidel huvitatud isikutel olema samuti võimalus esitada oma seisukoht kodanikualgatuse toimimise viisi kohta.

Seega on käesoleva rohelise raamatu eesmärk uurida kõikide huvitatud isikute seisukohti tulevase määrusega seotud olulistes küsimustes. Komisjon loodab, et konsulteerimise käigus esitatakse palju märkusi.

Käesoleva konsulteerimise raames pööratakse erilist tähelepanu kodanike, sidusrühmade ja ametiasutuste kogemustele, mis on seotud liikmesriikide samalaadsete rahvaalgatustega.

Komisjon tervitab ka 2009. aasta mais vastuvõetud Euroopa Parlamendi resolutsiooni kodanikualgatuse kohta[2] kui olulist panust kõnealusesse arutellu.

II. KONSULTEERIMISE TEEMAD

---

[1] Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõige 4.

[2] Euroopa Parlamendi resolutsioon, 7. mai 2009, millega palutakse komisjonil esitada ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus kodanikualgatuse rakendamise kohta (P6_TA(2009)0389).

Kuna Euroopa kodanikualgatuse põhimõte ja selle põhijooned on sätestatud uues Lissaboni lepingus, tekitab selle uue institutsionaalse vahendiga seotud menetlus ja praktiline kord õiguslikke, halduslikke ja praktilisi küsimusi. Järgmisena ongi esitatud osutatud teemad koos mitme küsimusega, millele kutsutakse kodanikke ja sidusrühmi üles vastama.

1. Minimaalne liikmesriikide arv, millest kodanikualgatuses osalevad kodanikud peavad pärinema

Lissaboni lepingus on märgitud, et kodanikualgatusele allakirjutanud peavad pärinema „märkimisväärsest arvust liikmesriikidest", ning sätestatud, et määrusega kehtestatakse minimaalne liikmesriikide arv, millest kodanikualgatuses osalevad kodanikud peavad pärinema.

Selleks et määrata kindalaks liikmesriikide õige arv, tuleb silmas pidada mitmeid asjaolusid.

Esiteks tuleb nõudega, mille kohaselt peavad kodanikualgatusele allakirjutanud pärinema „märkimisväärsest arvust liikmesriikidest", tagada, et algatus esindab piisavalt ELi huve. Kuigi liikmesriikide suur arv tagaks algatuse piisava esinduslikkuse, muudaks see kodanikualgatuse esitamise korra väga keeruliseks. Liikmesriikide väike arv soodustaks seevastu kodanikualgatuse kasutamist, kuid vähendaks selle esinduslikkust. Seega tuleks leida nende kahe asjaolu vahel õige tasakaal.

Teiseks tuleks liikmesriikide arv kindlaks määrata objektiivsete kriteeriumide alusel, pidades eelkõige silmas muid Lissaboni lepingu sätteid, et vältida vastuolulist tõlgendust.

Ühe võimalusena võiks läveks olla enamik liikmesriike, mis 27 ELi liikmesriigi puhul oleks neliteist. Lissaboni lepinguga ei ole selline võimalus välistatud, kuid mõiste „märkimisväärne arv" näib viitavat, et silmas ei ole peetud liikmesriikide enamikku. Lisaks näib selline arv ebaproportsionaalselt suur.

Teise äärmusena võiks läveks olla üks neljandik liikmesriikidest, mis praeguses olukorras tähendaks seitset liikmesriiki. Sellise läve esitas Euroopa Parlament oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis, viidates Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 76, millega nähakse ette, et kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö ja politseikoostööga seotud õigusaktid saab vastu võtta ühe neljandiku liikmesriikide algatusel. Euroopa Komisjon on seisukohal, et seda pretsedenti ei saa kodanikualgatuse puhul väga hästi aluseks võtta, sest see on tugevalt seotud asjaomase valdkonnaga ja selle loogika erineb kodanikualgatuse loogikast. Lisaks on komisjon seisukohal, et üks neljandik liikmesriikidest oleks liiga madal lävi ELi huvide piisava kajastatuse tagamiseks.

Kolmanda võimalusena võiks läveks olla üks kolmandik liikmesriikidest, mis praeguses olukorras tähendaks üheksat liikmesriiki ja oleks kooskõlas mitme Lissaboni lepingu üldist laadi sättega. Sellist läve kasutatakse tõhustatud koostööd reguleerivates sätetes, mille kohaselt peavad koostöös osalema „vähemalt üheksa liikmesriiki"[3], ning seda kohaldatakse ka liikmesriikide parlamentide suhtes aluslepingutele lisatud protokolli (subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohta) artikli 7 lõikega 2 ette nähtud subsidiaarsust käsitleva menetluse algatamiseks.

---

[3] Euroopa Liidu lepingu artikkel 20.

Üks kolmandik on oluline arv ka paljude liikmesriikide süsteemides. Austria föderaalses põhiseaduses on sätestatud, et kodanikualgatusele peab alla kirjutama vähemalt 100 000 valijat või üks kuuendik valijatest vähemalt kolmest liidumaast, see tähendab üks kolmandik Austria üheksast liidumaast. Väljaspool ELi, näiteks Šveitsis, peab referendumi algatamist toetama üks kolmandik kantonitest.

Komisjon on seisukohal, et üks kolmandik liikmesriikidest tagaks õige tasakaalu piisava esindatuse ja kõnealuse vahendi hõlpsa kasutamise vahel.

Küsimused

Kas üks kolmandik kõikidest liikmesriikidest oleks „märkimisväärne arv liikmesriikidest", nagu see on ette nähtud Lissaboni lepinguga?

Kui mitte, siis millist liikmesriikide arvu peate asjakohaseks ja miks?

2. Liikmesriigis kogutud allkirjade minimaalne arv

Arvestades asjaolu, et Lissaboni lepingu kohaselt peab kodanikualgatusele alla kirjutama vähemalt üks miljon kodanikku, kes pärinevad märkimisväärsest arvust liikmesriikidest, on komisjon seisukohal, et on vaja kehtestada selliste kodanike minimaalne arv, kes peavad igas asjaomases liikmesriigis algatusele alla kirjutama. Viitega „märkimisväärsele arvule liikmesriikidest" tagatakse Euroopa kodanikualgatuse tõeline Euroopa mõõde. See omakorda tähendab, et arvamuse mõistliku esindatuse tagamiseks on vaja kindlaks määrata minimaalsest hulgast liikmesriikidest pärinevate algatuses osalevate kodanike minimaalne arv. Lissaboni lepingu mõttega oleks vastuolus see, kui kodanikualgatuse saaks esitada suur hulk kodanikke ühest liikmesriigist koos ainult sümboolse arvu muudest liikmesriikidest pärinevate kodanikega.

Selline liikmesriikidele kehtestatud kodanike minimaalse arvu nõue hõlmaks loomulikult ainult minimaalset arvu liikmesriike, kust kodanikualgatuse esitavad kodanikud peavad pärinema.

Ühe võimalusena määrata kindlaks liikmesriigist pärinevate kodanike minimaalne arv võiks kehtestada kõikidele liikmesriikidele ühise kodanikualgatuses osalevate kodanike arvu. See oleks selge ja lihtne lahendus. Arvestades siiski suuri erinevusi liikmesriikide rahvaarvus, mis jääb vahemikku 410 000 inimest Maltal ja 82 miljonit inimest Saksamaal, oleks sellise ühise arvu kehtestamine väiksematest liikmesriikidest pärinevate kodanike suhtes ebaõiglane.

Õiglasema võimalusena võiks selliseks arvuks kehtestada teatava osa iga liikmesriigi elanikkonnast. Sellise osa kindlaksmääramisel võiks aluseks võtta kodanikualgatuse esitamiseks vajaliku ELi kodanike osakaalu. ELis elab praegu alla 500 miljoni inimese ning kuna üks miljon inimest 500 miljonist moodustab 0,2 % ELi rahvastikust, võiks asjaomase liikmesriigi kodanike minimaalseks arvuks olla 0,2 % iga sellise liikmesriigi rahvastikust, kus allkirju kogutakse[4]. See hõlmaks praegu näiteks Saksamaa puhul ligikaudu 160 000 inimest ja Belgia puhul 20 000 inimest.

Tuleks tähele panna, et enamikes rahvaalgatust kasutavates liikmesriikides on sellise algatuse esitamiseks vajalik kodanike piirmäär märkimisväärselt suurem kui 0,2 %. Näiteks Austrias ja

[4] Seda võimalust toetab Euroopa Parlament oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis.

Hispaanias on see määr ligikaudu 1,2 %, Leedus ligikaudu 1,5 % ja Lätis 10 % rahvastikust. Ka Ungaris, Poolas, Portugalis ja Sloveenias on see piirmäär suurem kui 0,2 % rahvastikust.

Küsimused

Kas peate 0,2 % iga liikmesriigi kogurahvastikust asjakohaseks piirmääraks?

Kui mitte, siis tehke muid asjakohaseid ettepanekuid tagamaks, et algatus esindaks tõeliselt ELi huve.

3. Õigus kirjutada alla kodanikualgatusele – vanuse alampiir

Lissaboni lepingu sätet kohaldatakse kõigi ELi kodanike suhtes. Siiski näib mõistlik määrata kindlaks kodanikualgatusele allakirjutamiseks vajalik vanuse alampiir. Nii on toimitud igas liikmesriigis, kus kasutatakse kodanikualgatust.

Selleks näib olevat kaks võimalust.

Esimese võimalusena võiks nõuda, et Euroopa kodanikualgatusele allakirjutamiseks peab kodanik olema oma elukohaliikmesriigis Euroopa Parlamendi valimisteks kehtestatud valimisõiguslikus vanuses[5]. Liikmesriikides levinud üldise tava kohaselt peavad kodanikud kodanikualgatusele allakirjutamiseks olema valimisõiguslikud. Valimisõiguslik vanus on kõikides liikmesriikides 18 aastat, välja arvatud Austria, kus see on 16 aastat.

Kuigi sellise lähenemisviisi puhul saaksid Austria kodanikud võrreldes teiste liikmesriikide kodanikega õiguse kirjutada kodanikualgatusele alla nooremas eas, kajastaks see siiski Euroopa Parlamendi liikmete valimisel kehtivat tava.

Teise võimalusena võiks kodanikualgatusele allakirjutamiseks vajaliku vanuse alampiiri kindlaks määrata määruses, kehtestades selleks näiteks 16 või 18 aastat. Vanuse alampiiri seadmine 18 aastale oleks kooskõlas valimisõigusliku vanusega kõikides liikmesriikides peale ühe, st see ei hõlmaks kodanikke, kes on Austrias juba jõudnud valimisõiguslikku vanusesse (16 aastat). Vanuse alampiiri seadmine 16 aastale tooks erinevuse tõttu kehtivatest valijate registreerimise süsteemidest endaga kaasa märkimisväärse halduskoormuse.

Küsimused

Kas Euroopa kodanikualgatusele allakirjutamiseks vajalik vanuse alampiir peaks olema seotud igas liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimisteks kehtestatud valimisõigusliku vanusega?

Kui mitte, siis millist lahendust peate asjakohaseks ja miks?

4. Kodanikualgatuse vorm ja sõnastus

Lissaboni lepingus ei ole täpsustatud, millises vormis tuleks kodanikualgatus esitada, on vaid sätestatud, et sellega tuleks kutsuda „Euroopa Komisjoni üles esitama talle antud volituste

[5] Selle võimaluse esitas Euroopa Parlament oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis.

piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt”[6].

Siiski näib vajalik kehtestada kodanikualgatuse vormile teatavad nõuded, eelkõige tagamaks, et kodanikud ja komisjon saaksid selgelt kindlaks määrata algatuse sisu ja eesmärgid.

Ühe võimalusena võiks nõuda kodanikualgatuse esitamist õigusakti eelnõuna, millel on selgelt äratuntavad õigusnormid. Mitmes liikmesriigis (Austria, Hispaania, Itaalia ja Poola) nõutakse kodanikualgatust õigusakti eelnõuna, kuid selline nõue näib olevat tarbetult piirav ja koormav. Lisaks ei osutata Lissaboni lepingu sõnastuses sellele, et nõutavaks vormiks on õigusakti eelnõu.

Teisalt võib ebaselge või liiga üldsõnaline tekst olla kodanikualgatusele allakirjutajate jaoks eksitav ning see võib komisjoni jaoks muuta täpse ja põhjendatud vastuse andmise liiga keeruliseks. Seega võiks teise võimalusena nõuda, et kodanikualgatuses märgitakse selgelt sellise ettepaneku sisu ja eesmärgid, mille suhtes kutsutakse komisjoni üles otsustama. Selline võimalus lubaks kodanikel selguse mõttes lisada algatusele õigusakti eelnõu.

Küsimused

Kas oleks piisav ja asjakohane nõuda, et kodanikualgatuses märgitakse selgelt sellise ettepaneku sisu ja eesmärgid, mille suhtes kutsutakse komisjoni üles otsustama?

Kas kodanikualgatuse vormile ja sõnastusele tuleks kehtestada muid nõudeid? Kui jah, siis milliseid?

5. Allkirjade kogumise, kontrollimise ja autentimise nõuded

Selleks et tagada kodanikualgatuste õiguspärasus ja usaldusväärsus, tuleb kehtestada sätted, millega tagatakse allkirjade nõuetekohane kontrollimine ja autentimine, mis on kooskõlas põhiõigusi, inimõigusi ja isikuandmete kaitset käsitlevate asjaomaste riiklike, Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste õigusaktidega. Kuna ELi tasandil ei ole ühtki asutust, kel oleks pädevus või vajalik teave kontrollida allkirjade kehtivust ja konkreetse ELi kodaniku tegelikku õigust kirjutada alla kodanikualgatusele, peab seda ülesannet täitma liikmesriigi asutus[7]. Siseriiklik asutus vastutaks seega asjaomases liikmesriigis kogutud allkirjade kontrollimise ja sertifitseerimise eest.

Siiski tuleb seoses kogutud allkirjade kontrollimisega liikmesriigis ja ELi tasandil kehtestatavate ühiste nõuete ulatusega arvesse võtta mitmeid asjaolusid.

Igas liikmesriigis on kehtestatud kord ja mehhanismid valimisõiguse kontrollimiseks ning paljud liikmesriigid on juba kehtestanud ka riiklike kodanikualgatuste kontrollimise ja autentimise korra, mis on liikmesriigiti siiski väga erinev. Teatavates liikmesriikides on allkirjade kogumise korrale kehtestatud ranged nõuded. Näiteks nõutakse, et kodanikud võivad kodanikualgatusele alla kirjutada ainult ametlikult määratud keskustes, et allkirjade kogumise ajal peab avaliku võimu kandja või notar kõik allkirjad autentima või et iga allakirjutanu kohta antakse välja valija registreerimise tõend. Teistes liikmesriikides kehtib

[6] Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõige 4.

[7] Seda kinnitab ka Euroopa Parlament oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis.

leebem kord, millega ei ole allkirjade kogumisele erinõudeid kehtestatud, kuid millega tavaliselt nõutakse kogutud allkirjade järelkontrolli asutuste poolt eesmärgiga kontrollida allkirjade kehtivust ja kogutud allkirjade arvu.

Näib selge, et selles küsimuses tuleks ühenduse sätetega tagada, et liikmesriigid kindlustavad oma riigis Euroopa kodanikualgatusele kogutud allkirjade õigsuse nõuetekohase kontrollimise, kehtestamata seejuures kodanikele põhjendamatuid piiravaid nõudeid ja põhjustamata neile tarbetut halduskoormust.

Ühe sellise eesmärgi saavutamise võimalusena võiks liikmesriikidelt nõuda piisavate asjakohaste meetmete võtmist, jättes nende kehtestamise taseme, sealhulgas riiklikke kodanikualgatusi reguleerivate sätete kasutamise nende otsustada. Selle võimaluse eeliseks on liikmesriikidele jäetav märkimisväärne paindlikkus kõnealuse sätte rakendamisel, mistõttu hõlbustaks see märkimisväärselt sätte rakendamist ka liikmesriikides, kus kodanikualgatuse kord on juba kehtestatud. Teisalt võib see luua olukorra, kus sama kodanikualgatuse suhtes kohaldatakse eri liikmesriikides märkimisväärselt erinevat menetluskorda, mistõttu allkirjade kogumine võib teatavas liikmesriigis olla lihtsam ja mõnes jälle märkimisväärselt keerulisem kui teistes. Selle võimaluse ettekavatsemata tagajärjeks oleks seega olukord, kus mõne liikmesriigi kodanikel on lihtsam oma häält kuuldavaks teha kui mõne teise liikmesriigi kodanikel.

Teises äärmuses oleva võimalusena võiks ELi tasandil ette näha menetlusnõuete täieliku ühtlustamise. See tähendab, et kõik kohaldatavad menetlusnõuded kehtestatakse ELi määruses ja liikmesriigid ei saa teha neist erandeid ega kehtestada täiendavaid riiklikke nõudeid. Selle võimaluse eeliseks on täiesti võrdsete võimaluste tagamine kogu ELis seoses korraga, mida järgitakse kodanikualgatuse ettevalmistamisel. Siiski kaasneks selle võimalusega märkimisväärne täiendav haldus- ja regulatiivne koormus liikmesriikidele, kus menetluskord on juba kehtestatud. Lisaks on riiklikel süsteemidel oma eripärad ja korrad, mida ei ole ELi määruses tõenäoliselt võimalik täielikult arvesse võtta.

Seega oleks kõige ratsionaalsem kehtestada ELi tasandil teatav hulk põhisätteid, sealhulgas allkirjade kontrollimise ja autentimise teatavad miinimumnõuded, ning liikmesriigi kohustus hõlbustada allkirjade kogumist ja kõrvaldada põhjendamatud piiravad nõuded.

Selle lähenemisviisi kohaselt saaks liikmesriik võtta täiendavaid meetmeid ainult ELi tasandil kehtestatud nõuete raames. Selle lahenduse eeliseks oleks ühelt poolt liikmesriigile jäetav teatav paindlikkus ja teiselt poolt menetluse ühiste tunnuste tagamine kogu ELis.

Selline lähenemisviis võimaldaks säilitada kodanikualgatuse üleeuroopalise mõõtme, hõlbustades allkirjade samaaegset kogumist mitmes liikmesriigis. Sel eesmärgil tuleks tähelepanu pöörata sertifitseeritud ja turvatud veebipõhiste vahendite kasutamisele.

Valitud lähenemisviis peaks igal juhul võimaldama väljaspool päritoluriiki elaval ELi kodanikul kodanikualgatusele alla kirjutada. Liikmesriigid võivad lähtuda seejuures oma kogemustest, mis nad on saanud seoses selliste kodanike valimisõiguse kasutamisega Euroopa Parlamendi valimistel.

Kaaluda tuleb mitut olulist aspekti, mis on seotud allkirjade kogumise reguleerituse määra ning allkirjade kontrollimise ja autentimise nõuete olemusega. Need aspektid on:

– kas allkirjade kogumise koha ja viisi suhtes tuleks kehtestada tingimusi, näiteks tohib nimekirju levitada postiga ning neid tohib täita ja neile alla kirjutada ametlikult kindlaks määratud keskustes jne;

– millised allkirjade kontrollimise ja autentimise erinõuded ning millised turvaelemendid on vaja ette näha allkirjade veebipõhise kogumise korral;

– kas konkreetsele kodanikualgatusele antud kodaniku allkirja tuleks kontrollida tema kodakondsus- või elukohaliikmesriigis;

– millised kaitsemeetmed tuleks kehtestada isikuandmete kaitse eesmärgil andmete kogumisele ja töötlemisele.

Küsimused

Kas allkirjade kogumisele, kontrollimisele ja autentimisele tuleks kehtestada ELi tasandil ühised menetlusnõuded, mille täitmist kontrollivad liikmesriigi asutused?

Kui suures ulatuses võiks liikmesriik kehtestada siseriiklikul tasandil erisätteid?

Kas tuleks kehtestada erimenetlused, et tagada ELi kodanikele, hoolimata nende elukohariigist, võimalus kirjutada alla kodanikualgatusele?

Kas kodanikud peaksid saama õiguse kirjutada kodanikualgatusele alla Internetis? Kui jah, siis millised turva- ja autentimiselemendid tuleks ette näha?

6. Allkirjade kogumise tähtaeg

Lissaboni lepinguga ei nähta ette allkirjade kogumise tähtaega, kuid kodanikualgatust kasutavates Euroopa riikides on see tavaliselt siiski kehtestatud. Tähtaeg võib ulatuda teatavast hulgast päevadest (näiteks 30 päeva Lätis ja 60 päeva Sloveenias) mitme kuuni (näiteks kuus kuud Hispaanias ja 18 kuud Šveitsis).

Lisaks õigustaks Euroopa kodanikualgatusele tähtaja kehtestamist mitu asjaolu: Euroopa kodanikualgatus on sageli seotud erakordselt aktuaalse küsimusega ja võib hõlmata probleeme, mis võivad tähtaja puudumise või liiga pika tähtaja korral kaotada oma asjakohasuse, samuti võib liiga pika tähtaja korral kodanikualgatuse kontekst muutuda (kui vahepeal näiteks muudetakse ELi õigusakte või võetakse vastu uusi).

Tähtaja kehtestamise korral peab see olema mõistlik ja piisavalt pikk, et see võimaldaks korraldada ELi mõõtme tõttu keerulist kampaaniat. See oleks saavutatav näiteks üheaastase tähtajaga[8].

Küsimused

Kas allkirjade kogumisele tuleks kehtestada tähtaeg?

Kui jah, kas üheaastane tähtaeg oleks asjakohane?

[8] Üheaastast tähtaega soovitas Euroopa Parlament oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis.

7. Kavandatud algatuse registreerimine

Lisaks tähtaja kehtestamisele tuleks kaaluda ka seda, kuidas määrata kindlaks sellise tähtaja algus ja lõpp. Enamikus liikmesriikides algab tähtaeg üldiselt kodanikualgatuse nõutud avaldamisest või registreerimisest, kuid on ka liikmesriike, kus selline tähtaeg määratakse kindlaks allkirjade andmise kuupäevadega.

Komisjon on seisukohal, et tähtaja kehtestamise korral oleks vaja enne allkirjade kogumist nõuda kavandatud kodanikualgatuse registreerimist. Algatuse võiksid registreerida selle korraldajad eriveebisaidil, mille komisjon on sel eesmärgil avanud. Veebisaidile tuleks üles laadida kogu kavandatud kodanikualgatusega seotud asjakohane teave (näiteks algatuse pealkiri, sisu, eesmärgid, taust jne), mis oleks avalikkusele kättesaadav. Seejärel saadaks süsteem kodanikualgatuse korraldajale algatuse registreerimise kohta kinnituse koos registreerimise kuupäeva ja numbriga, mille alusel võiks käivitada allkirjade kogumise kampaania.

Selline kodanikualgatuse registreerimine oleks tähtaja algus, kuid see tagaks ka ülevaate kavandatud kodanikualgatustest, mille kampaaniad on parajasti käimas.

Komisjon on seisukohal, et kodanikualgatuse registreerimine ei peaks hõlmama komisjoni otsust kavandatud algatuse vastuvõetavuse kohta. Komisjon on seisukohal, et ta ei peaks enne allkirjade kogumist kontrollima kavandatud kodanikualgatuse vormilist vastuvõetavust[9]. See võiks kaasa tuua segaduse, jättes mulje, et komisjon on kavandatud algatustele andnud heakskiidu enam kui ainult menetluslikel põhjustel. Heakskiidu andmine eeldaks kontrolli, mis viivitaks ka allkirjade koguma hakkamist. Lisaks ei saa kodanikualgatuse vastuvõetavust vaadelda sisust eraldi ja seega ei oleks asjakohane teostada kõnealust kontrolli algatuse registreerimise varases etapis.

Komisjon mõistab, et kodanikualgatuse käivitamist kogu ELis võib takistada asjaolu, et selline algatus võidakse vastuvõetamatuse põhjendusel lõpuks tagasi lükata. Siiski tuleks märkida, et vastuvõetavuse kriteerium (st ettepanek, mille suhtes kutsutakse komisjoni üles otsustama, peaks kuuluma komisjoni volituste piiresse) on ELi tasandil piisavalt selge ja seda teatakse. Üldjuhul tuleks siiski eeldada, et kodanikualgatuse korraldajad on enne algatuse käivitamist hinnanud, kas algatus kuulub komisjoni volituste piiresse.

Küsimused
Kas peate kavandatud kodanikualgatuste kohustuslikku registreerimist vajalikuks?
Kui jah, siis kas nõustute sellega, et kodanikualgatusi võiks registreerida Euroopa Komisjoni eriveebisaidi kaudu?

8. Kodanikualgatuse korraldajatele esitatavad nõuded – läbipaistvus ja rahastamine

Kavandatud Euroopa kodanikualgatuse käivitamine ja kampaania korraldamine nõuab üldjuhul organisatsioonide toetust ja/või rahastamist.

---

[9] Euroopa Parlament toetab oma resolutsioonis pigem vastuvõetavuse eelkontrolli.

Läbipaistvuse ja demokraatliku vastutuse huvides on komisjon seisukohal, et kodanikualgatuse korraldajatelt tuleks nõuda sellise põhiteabe esitamist, mis hõlmaks eelkõige algatust toetavaid organisatsioone ja algatuse praegust või tulevast rahastamist. See oleks ka algatusele allakirjutamist kaaluvate kodanike huvides ja kooskõlas komisjoni Euroopa läbipaistvuse algatusega[10].

Kui nähakse ette kodanikualgatuse registreerimine, võiks kõnealuse teabe esitada komisjoni loodud registri kaudu. Määrusega võiks algatuse korraldajatele kehtestada ka nõude avalikustada kogu asjakohane teave kampaania käigus saadud rahastamise ja toetuse kohta.

Seoses rahastamisega tuleks märkida, et kodanikualgatustele ei ole ette nähtud riiklikku erirahastamist, kuid see ei piira muud koostööd ega kodanikuühiskonna organisatsioonidele antavat muud toetust. Riikliku rahastamise puudumine on kodanikualgatuste sõltumatuse ja kodanikualgatusliku mõõtme säilitamise huvides.

Tuleks märkida, et lisaks kodanikualgatuse korraldajatele esitatavatele läbipaistvusega seotud nõuetele on mitmes liikmesriigis kehtestatud ka sätted selle kohta, kes võib üldse kodanikualgatusi korraldada. Üldiselt võivad algatuse esitada kodanikud või komiteed, kuhu kuulub teatav hulk kodanikke. Komisjon on seisukohal, et selline säte võib ELi tasandil olla liiga koormav, ja eelistab seega jätta algatuse esitajat reguleeriva sätte kehtestamata, st et algatuse korraldajad võivad olla kas kodanikud või organisatsioonid. Selles küsimuses on heaks analoogiks Euroopa Parlamendile esitatavad petitsioonid. Lissaboni lepingus on sätestatud, et igal ELi kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis, on õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole[11].

Lisaks peaksid kodanikualgatuse korraldajad täitma isikuandmete kaitsega seotud kohustusi, mis tulenevad ELi andmekaitsealaseid õigusakte rakendavast asjaomasest siseriiklikust õigusest.

Küsimused

Milliseid erinõudeid tuleks kodanikualgatuse korraldajatele kehtestada, et tagada läbipaistvus ja demokraatlik vastutus?

Kas nõustute, et kodanikualgatuse korraldajatelt tuleks nõuda algatuse jaoks saadud toetust ja rahastamist käsitleva teabe esitamist?

9. Komisjoni roll kodanikualgatuste läbivaatamisel

Pärast seda, kui kodanikualgatusele on vajalik hulk allkirju kogutud ja asjaomase liikmesriigi ametiasutused on need üle kontrollinud, saavad algatuse korraldajad kodanikualgatuse ametlikult esitada komisjonile.

Lissaboni lepinguga ei ole komisjonile kodanikualgatuse läbivaatamiseks alates selle nõuetekohasest esitamisest tähtaega kehtestatud. Osaliselt võidakse sellega tunnustada

[10] Euroopa Parlament on oma resolutsioonis seisukohal, et kodanikualgatuse korraldajad peavad läbipaistvuse nimel võtma avalikult vastutuse algatuse rahastamise, sealhulgas rahastamisallikate eest.

[11] Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu tulevane artikkel 227.

asjaolu, et algatus võib hõlmata keerulisi küsimusi, mistõttu komisjonil on vaja selle nõuetekohaseks läbivaatamiseks aega, enne kui ta otsustab meetmete võtmise üle. Teatavatel juhtudel võib algatuse läbivaatamine hõlmata vajadust analüüsida kavandatud poliitikaalgatuse eeliseid ja puudusi. Tuleks märkida, et ka Euroopa Parlamendile ei ole konkreetset tähtaega petitsioonide läbivaatamiseks kehtestatud.

Siiski on tähtaja kehtestamine kooskõlas hea haldustavaga ja see lühendaks kuni komisjoni vastuse laekumiseni kestvat ebakindluse perioodi. Tähtaeg peaks olema piisavalt pikk, et komisjon saaks esitatud kodanikualgatuse sisu hoolikalt läbi vaadata. Teisalt tuleks tagada algatusele allakirjutanute teavitamine mõistliku aja jooksul komisjoni kavandatavatest meetmetest.

Liikmesriigid on kodanikualgatust hõlmavate tähtaegade suhtes võtnud erinevad lähenemisviisid. Teatavad liikmesriigid on kehtestanud tähtajad, mis ulatuvad mõnest nädalast mitme kuuni, samas kui teised on jätnud konkreetse tähtaja oma asutustele kehtestamata.

Seega võiks komisjonile kehtestada kohustuse vaadata kodanikualgatus läbi mõistliku aja jooksul, mis ei ületa kuut kuud. Sellise lähenemisviisi raames kehtestataks seega tähtaeg, millega tagatakse, et komisjonil on piisavalt aega algatus nõuetekohaselt läbi vaadata, võttes seejuures arvesse võimalikke keerulisi probleeme, mida algatus võib sisaldada.

Kodanikualgatuse läbivaatamise tähtaega hakatakse arvestama kuupäevast, mil algatus esitati ametlikult komisjonile. Tähtajaga seotud teabe saaks esitada eriveebisaidil, millele on osutatud punktis 7.

Nimetatud perioodi jooksul hindab komisjon kodanikualgatuse vastuvõetavust (kas algatus kuulub komisjoni volituste piiresse) ja seda, kas algatuse alusel tuleks võtta täiendavaid meetmeid[12]. Kui komisjon on kodanikualgatuse läbi vaadanud, esitab ta oma järeldused kavandatavate meetmete kohta teatises, mis tehakse avalikkusele kättesaadavaks ning millest teavitatakse Euroopa Parlamenti ja nõukogu. Teatises esitatud meetmed võivad vajaduse korral eeldada uuringuid ja mõju hindamist, et tuvastada võimalikud poliitikaettepanekud.

Küsimus Kas komisjonile tuleks kodanikualgatuse läbivaatamiseks kehtestada tähtaeg?

10. Samateemalised kodanikualgatused

Põhimõtteliselt ei saa välistada mitme samateemalise kodanikualgatuse esitamist. Kui luuakse algatuste registreerimise süsteem, võiks saadav ülevaade algatustest tagada kattuvate algatuste ärahoidmise.

Sellega ei välistata siiski sama kodanikualgatuse korduvat esitamist, mis paneks süsteemile põhjendamatu koormuse ja võiks aja jooksul kahjustada kodanikualgatuse kui demokraatliku väljendusvabaduse olulise vahendi mainet. Seega tuleks kaaluda teatavate takistuste või

[12] Euroopa Parlament soovitas oma kodanikualgatust käsitlevas resolutsioonis kaheetapilist lähenemisviisi, mille kohaselt komisjon kontrolliks esmalt kahe kuu jooksul algatuse esindatust ning seejärel vaataks järgmise kolme kuu jooksul läbi algatuse sisu ja võtaks selle suhtes vastu otsuse.

tähtaegade kehtestamist, et piirata algatuse korduva esitamise võimalust (näiteks ei tohiks rahuldamata jäetud kodanikualgatust teatava perioodi jooksul uuesti esitada).

Siiski tuleks meeles pidada, et isegi kui teatavad kodanikualgatused võivad hõlmata sama sisu ja sisaldada sarnaseid osasid, ei pruugi nad olla identsed. Ka Euroopa kodanikualgatuste käivitamiseks vajalike tegevus- ja rahaliste vahendite nappus piirab tõenäoliselt korduvate ja kattuvate algatuste esitamist.

Küsimused
Kas samateemaliste kodanikualgatuste korduva esitamise ärahoidmiseks on asjakohane kehtestada eeskirjad?
Kui jah, siis kas kõige parem oleks selleks ette näha teatavat laadi takistused või tähtajad?

III. KUIDAS VASTATA KÄESOLEVATELE KÜSIMUSTELE

Käesoleva konsulteerimisega seotud märkused tuleks saata komisjonile 31. jaanuariks 2010 e-posti aadressil ECI-Consultation@ec.europa.eu või posti teel järgmisele aadressile:

European Commission
Secretariat General
Directorate E "Better Regulation and Institutional Issues"
Unit E.l "Institutional Issues"
B - l049 Brussels

Saadud märkused avaldatakse Internetis, välja arvatud juhul, kui autor on vastu isikuandmete avaldamisele, sest see kahjustaks tema õigustatud huve. Sellisel juhul võib märkused avaldada anonüümselt.

Käesolevale rohelisele raamatule vastavatel erialaorganisatsioonidel palutakse end registreerida komisjoni huvide esindajate registri kaudu (http://ec.europa.eu/transparency/regrin/), kui nad ei ole seda veel teinud. Nimetatud register loodi Euroopa läbipaistvuse algatuse raames, et teavitada komisjoni ja avalikkust huvide esindajate eesmärkidest, rahastamisest ja struktuuridest.

Komisjon võib kutsuda märkuste esitajad käesolevas rohelises raamatus käsitletud teemal avalikule arutelule.