

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Lissaboni lepingu rakendamine: osalusdemokraatia ja Euroopa kodanikualgatus (artikkel 11)” (omaalgatuslik arvamus)

(2010/C 354/10)

Raportöör: **Anne-Marie SIGMUND**

16. juulil 2009 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Lissaboni lepingu rakendamine: osalusdemokraatia ja Euroopa kodanikualgatus (Euroopa Liidu lepingu artikkel 11)”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav allkomitee võttis arvamuse vastu 11. veebruaril 2010.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 461. istungjärgul 17.-18. märtsil 2010 (17. märtsi 2010. aasta istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 163, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 3 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Liidu lepingu (edaspidi: ELL) sätted ELi demokraatlike põhimõtete kohta, eelkõige artikkel 11, moodustavad komitee hinnangul versta posti tegelikkuses kogetava ning praktiliselt kasutatava ja kujundatava kodanike Euroopa arengus. Siiski tuleb eraldiseisvad demokraatlikud protsessid siduvamalt määratleda ja need vajalike struktuuridega varustada.

1.2 Horisontaalse kodanikuühiskonna dialoogi (ELLi artikli 11 lõige 1) ja vertikaalse kodanikuühiskonna dialoogi (ELLi artikli 11 lõige 2) osas nõuab komitee kõnealuse vahendi selget määratlust ning eeskirju selle meetodite ja osapoolte kohta. Komitee ergutab komisjoni – analoogselt tema toimimisele ELLi artikli 11 lõike 4 puhul – panema konsulteerimismenetlusele aluse kodanikuühiskonna dialoogi käsitleva rohelise raamatu esitamise ja kehtestama tulemuste põhjal vajalikud regulatsioonid.

1.3 Komitee rõhutab oma korduvalt väljendatud valmisolekut aidata partneri ja vahendajana kujundada kodanikuühiskonna dialoogi arengut ja laiendada oma rolli kohtumispaigana. Komitee pakub kõigile ELi organitele kasutada oma võrgustikke ja infrastruktuuri, et konstruktiivselt toetada organiseeritud kodanikuühiskonnaga peetavat kodanikuühiskonna dialoogi.

1.4 ELLi artiklis 13 asetatakse – ka juba seni ulatuslikult rakendatud – komisjoni konsultatsioonipraktika Euroopa demokraati mudeli nüüd tugevdatud osalusele keskenduva samba konteksti. Ka selle vahendi osas nõuab komitee selgemaid toimimisjuhiseid, mis põhineksid läbipaistvuse, avatuse ja esindavuse põhimõttel.

1.5 ELLi artikli 11 lõikega 4 sisseviidud Euroopa kodanikualgatuslega annab leping esmakordselt ajaloos piiri- ja riigiülel tasandil konkreetse sisu otsedemokraatia menetlusele. Komitee tervitab selgesõnaliselt kõnealust uut võimalust ja soovib anda oma konkreetse panuse sellesse esmakordsesse võimalusse kogu ajaloos. Komitee täpsustab oma seisukohta seoses konkreetsete rakendussätetega, mis tuleb kehtestada veel 2010. aastal. Seejuures tuleb jälgida, et

— kodanikele ei tehtaks asjatuid takistusi, kui nad kasutavad oma võimalusi osalemiseks, kuna tegemist on üksnes päevakorra seotud algatusega;

— selgete mängureeglite ja sätete abil lihtsustataks algatajatel oma initsiatiivi korraldamist 27 liikmesriigis, ilma et nad pörkuksid ootamatutele siseriiklikele takistustele;

— algatajatele eraldataks asjaomasel juhul, kui teatav künnis on ületatud, rahalist toetust.

1.6 Komitee pakub end Euroopa riigiülese, demokraatliku infrastruktuuri keskse elemendina ning asub sihipäraselt ja tõhusalt täitma oma rolli ELLi artikli 11 raames. Samuti pakub komitee end tegutsema infotoena, toetama kodanikualgatusi teatud juhtudel täiendava arvamusega, korraldama konsultatsioone edukate algatuste osas ja toetama komisjonipoolset hindamist asjaomasel juhul ka arvamuse abil.

2. Taust

2.1 2001. aasta detsembris jõudsid riigipead ja valitsusjuhid Laekenis kokkuleppele Euroopa lepingute koostamise uue meetodi osas ja otsustasid kokku kutsuda Euroopa Tulevikukonvendi, mis tänu oma koosseisule⁽¹⁾ näitas märkimisväärset demokraatlikku dünaamikat ja esitas 2003. aasta juunis lõpuks teksti, mis sisaldas uuenduslikke ettepanekuid suurema läbipaistvuse ja osaluse saavutamiseks.

2.2 Pärast tulevikukonvendi väljatöötatud Euroopa põhiseaduse lepingu läbikukkumist Prantsusmaa ja Madalmaade rahvahäälsete negatiivse tulemuse tõttu allkirjastati muudetud Euroopa Liidu leping Lissabonis 13. detsembril 2007. See jõustus 1. detsembril 2009.

3. Sissejuhatus

3.1 Lissaboni lepingu jõustumisega ratsionaliseeritakse arvukaid menetlusi ja muudetakse need läbipaistvamaks, määratletakse selgemalt pädevused, laiendatakse Euroopa Parlamendi õigusi ning tugevdatakse Euroopa Liidu profiili sees- ja väljaspool.

3.2 Parlamentaarse (kaudse) demokraatia vormide⁽²⁾ kõrval laiendatakse ja tugevdatakse Euroopa demokraatiamodelit (otsese) osalusdemokraatia kinnistamisega Euroopa Liidu lepingus, ent seda ei asendata.

3.3 Osalusdemokraatia konkreetsed sätted hõlmavad

- horisontaalset kodanikuühiskonna dialoogi,
- vertikaalset kodanikuühiskonna dialoogi,
- komisjoni olemasolevat konsultatsioonipraktikat ja
- uut Euroopa kodanikualgatusi.

3.4 Vastavalt Euroopa Liidu lepingu olemusele seatakse ELLi artikli 11 sätetega vaid raamtingimused, mis tuleb nüüd vastavate õigussätete abil defineerida, kujundada ja ellu viia ning millele asjaomased osapooled peavad sisu andma.

3.5 Euroopa kodanikualgatuses osas on komisjon juba käivitanud mõtteka algatuse ja avaldanud rohelise raamatu⁽³⁾.

⁽¹⁾ Tulevikukonvendi kuulusid lisaks esimehele Valéry Giscard d'Estaing'ile ja tema kahele asetäitjale, Giuliano Amato ja Jean Luc Dehaene'ile, järgmised liikmed:

- 15 liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhtide esindajat;
- 13 kandidaatriikide riigipead ja valitsusjuhtide esindajat;
- 30 liikmesriikide parlamentide esindajat;
- 26 kandidaatriikide parlamentide esindajat;
- 16 Euroopa Parlamendi liiget;
- 2 Euroopa Komisjoni esindajat.

Lisaks võtsid tulevikukonvendi tööst osa 13 vaatlejat Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteest, Regioonide Komiteest, sotsiaalpartnere hulgast ning Euroopa ombudsman. EMSK vaatlejad olid Göke Frerichs, Roger Briesch ja Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ ELLi artiklis 10 sätestatakse, et Euroopa Liit „toimib esindusdemokraatia alusel“.

⁽³⁾ KOM(2009) 622 lõplik, 11.11.2009.

Konsultatsioonimenetluse järel esitab komisjon ELLi artikli 11 lõike 4 rakendamist käsitleva määruse eelnõu. Sellega edastas komisjon selge märgi dialoogist uue vahendi rakendamise ettevalmistamisel, arvestades seejuures eriti nende organiseeritud kodanikuühiskonna osapoolte ning kogu Euroopa Liidu huvitatud kodanikega, kellest saavad hiljem kõnealuste algatuste kandjad.

4. Lissaboni leping – ELLi artikkel 11

4.1 Horisontaalne kodanikuühiskonna dialoog

ELLi artikli 11 lõige 1: „Institutsioonid annavad kodanikele ja esindusühendustele sobival viisil võimaluse teha teatavaks ja vahetada avalikult oma seisukohti liidu tegevuse kõigis valdkondades.“

4.1.1 Kõnealune säte loob õigusliku aluse horisontaalsele kodanikuühiskonna dialoogile, ilma seda täpsemalt määratlemata. Komitee on käsitlenud kodanikuühiskonna dialoogi juba mitmes arvamuses⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ ja kuulutanud selle Euroopa demokraatiamodelis osalemise võtmelemendiks. Komitee on juba mitmel korral rõhutanud, et on valmis toimima dialoogi platvormi ja edendajana ning andma panuse Euroopa avalikkuse moodustumisse. Sellega seoses on komitee ka korduvalt toonitanud, et soovib ja kavatseb osaleda partneri ja vahendajana kodanikuühiskonna dialoogi arendamisel. Sellel taustal on komitee valmis laiendama oma rolli koostumispäigana ja osutama ka praktilist toetust, nt oma infrastruktuuri kasutada andes. Komitee peab väga oluliseks anda oma panus sellesse, et kodanikuühiskonna dialoog saavutaks vajaliku (Euroopa) avalikkuse tähelepanu ning areneks tõeliselt interaktiivseks mõttevahetuseks.

4.1.2 Komitee rõhutab veel kord, et kõnealune osalusdemokraatia vahend vajab selget määratlust ning et kindlaks tuleb määrata selle toimimise konkreetne kord. Nii tuleb näiteks selgitada, milliseid esindavuse kriteeriume peavad täitma kõnealuses lõikes nimetatud ühendused, selleks et nad võiksid dialoogis osaleda. Ka organiseeritud kodanikuühiskonna osapoolte esindavuse küsimuses on komitee juba sellele viidanud,⁽⁷⁾ kui oluline on teha vahet kvantitatiivse (asjassepuutuvate isikute enamuse legitiimne esindus) ja kvalitatiivse (vastavate ekspertteadmiste tõendus) esindavuse vahel. Komitee arvates peavad dialoogi kaasatavad ühendused olema esindavad nii kvantitatiivsest kui kvalitatiivsest aspektist.

⁽⁴⁾ 25. aprilli 2001. aasta arvamus teemal „Organiseeritud kodanikuühiskond ja Euroopa valitsemine – komitee panus valgesse raamatusse“, EÜT C 193, 10.7.2001.

⁽⁵⁾ 14. veebruari 2006. aasta arvamus teemal „Euroopa kodanikuühiskonna organisatsioonide esindavus kodanikuühiskonna dialoogis“, ELT C 88, 11.4.2006.

⁽⁶⁾ 9. juuli 2008. aasta ettevalmistav arvamus teemal „Euroopa uus sotsiaalvaldkonna tegevuskava“, ELT C 27, 3.2.2009(pt 7.6 ja 7.7).

⁽⁷⁾ Vrd märkus 5.

4.1.3 Lisaks peab seadusandja lähemalt täpsustama, milliseid konkreetseid meetmeid on tarvis, et järgida nõudmist võimaluse andmiseks „sobival viisil” (vt ELLi artikli 11 lõige 1).

4.1.4 Kõnealus esimeses näib komiteele oluline juhtida tähelepanu erinevusele Euroopa kodanikuühiskonna dialoogi ja Euroopa sotsiaaldialoogi vahel ning hoiatada mõistete segiajamise eest. Iseenesest mõistetavalt on ka Euroopa sotsiaaldialoog kvalifitseeritud osalemise kandev element, ent selle sisu, selles osalemine, menetlused ja mõjud on allutatud erireeglitele. Sotsiaaldialoogi olulisust peegeldab asjaolu, et see on õiguslikult sätestatud lepingus.

4.2 Horisontaalne kodanikuühiskonna dialoog

ELLi artikli 11 lõige 2: „Institutsioonid peavad esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi.”

4.2.1 Kõnealus lõikes võetakse arvesse vertikaalset kodanikuühiskonna dialoogi ja kohustatakse Euroopa Liidu organeid seda korrapäraselt pidama. Ka kodanikuühiskonna dialoogi selle vormi kohta on komitee juba arvamust avaldanud⁽⁸⁾ ja kutsub ka siinkohal komisjoni üles määrama kindlaks konkreetsemat korda nii sisulisest kui ka menetlusõiguslikust aspektist.

4.2.2 Euroopa Parlament rajas juba mõne aja eest – kõnealus lepingusätet ennetades – niinimetatud Agora ning löi sellega vertikaalse kodanikuühiskonna dialoogi vahendi.

4.2.3 Kuna ELLi artikli 11 lõikega 2 kohustatakse kõiki organeid pidama dialoogi kodanikuühiskonnaga, kutsub komitee kõiki teisi organeid, eelkõige aga nõukogu üles selgitama esimesel võimalusel oma kavatsusi kõnealuse lepingu artikli rakendamise osas.

4.2.4 Komitee pakub kõigile ELi organitele võimalust kasutada oma võrgustikke ja infrastruktuuri, et käivitada organiseeritud kodanikuühiskonnaga peetav kodanikuühiskonna dialoog või seda konstruktiivselt toetada.

4.3 Euroopa Komisjoni konsultatsioonid

ELLi artikli 11 lõige 3: „Euroopa Komisjon korraldab asjasepuutuvate isikutega laiapõhjalisi konsultatsioone, et tagada liidu meetmete järjekindlus ja läbipaistvus.”

4.3.1 Kõnealus sätte asetab komisjoni ka juba seni ulatuslikult rakendatud konsultatsioonipraktika Euroopa demokraatiamudeli nüüd tugevdatud osalusele keskenduva samba konteksti.

⁽⁸⁾ Arvamus teemal „Partnerluse laiendamine komisjoni ja valitsusväliste organisatsioonide vahel”, 13.7.2000 – EÜT C 268, 19.9.2000 ja arvamus teemal „Organiseeritud kodanikuühiskonna roll ja panus Euroopa ülesehitamisel”, 24.9.1999 – EÜT C 329, 17.11.1999.

Komitee tuleb meelde⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾, et kõnealus konsultatsioonipraktika on peaaugalt komisjoni poolt 2001. aastal käivitatud Euroopa avaliku halduse käsituse⁽¹¹⁾ oluline element ja võimaldab ülalt alla meetmena vaid kaudset kodanikuühiskondlikku käitumist. Komitee juhib veel kord tähelepanu sellele, et „konsultatsiooni” kui meetet, milleks initsiatiiv tuleb kõrgemalt poolt, tuleb eristada „osalusest” kui kodanikuühiskonnast. Organiseeritud kodanikuühiskonna omal initsiatiivil (*bottom up*) aktiivse protsessi kaasamise aspekti kõnealus meede ei puuduta.

4.3.2 Komitee on valmis toetama Euroopa Komisjoni oma mandaadi raames seal, kus komisjon soovib korraldada tavapärasest *online*- raamistikust kaugemale ulatuvaid konsultatsioone, näiteks ühiste arutelude korraldamisega konkreetsetel teemadel või avalike konsultatsioonide pidamisega sidusrühmade foorumite raames nn avatud ruumi (*open space*) meetodil.

4.3.3 Konsulteerimine üksi ei ole siiski veel tõeline dialoog organiseeritud kodanikuühiskonnaga. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles oma praegust konsultatsioonipraktikat ümber töötama ja uuesti struktureerima: esiteks peab konsultatsioonide ajavahemik olema asjakohane, nii et organiseeritud kodanikuühiskonnal ja kodanikel oleks oma vastuste väljatöötamiseks tõesti aega ja konsultatsioone ei peetaks vaid vormiliselt. Teiseks tuleb hindamismenetlus muuta läbipaistvamaks. Tõelisse dialoogi astumiseks peaks komisjonil olema kohustus vastata esitistele ja selgitada oma seisukohta, miks see või teine ettepanek vastu võeti või tagasi lükkati. Selle ja teiste paranduste osas peaks komisjon omalt poolt intensiivselt konsulteerima organiseeritud kodanikuühiskonnaga.

4.4 Euroopa kodanikualgatus

ELLi artikli 11 lõige 4: „Vähemalt miljon kodanikku märkimisväärselt 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.”

4.4.1 Komitee jagab seisukohta, et kõnealusel uuel Euroopa kodanikualgatusel on Euroopa integratsiooni seisukohalt õiguslikult mõõtmest palju kaugemale ulatuv tähendus ja et seda tuleb hinnata kui esimest otsedemokraatia elementi rahvusvahelisel tasandil, mis on sätte sõnastuse kohaselt piiratud siiski ELi kodanikele. Komitee tervitaks seda, kui lepingu muutmisel kaasataks ka püsivalt ELi territooriumil elavad kolmandate riikide kodanikud.

⁽⁹⁾ 25. aprilli 2001. aasta arvamus teemal „Organiseeritud kodanikuühiskond ja Euroopa valitsemise – komitee panus valgesse raamatusse”, EÜT C 193, 10.7.2001.

⁽¹⁰⁾ 20. aprilli 2002. aasta arvamus teemal „Euroopa avaliku halduse valge raamat” – EÜT C 125, 27.5.2002.

⁽¹¹⁾ KOM(2001) 428 lõplik, 25.07.2001.

4.4.2 Tuleb rõhutada, et uue Euroopa kodanikualgatuse õiguse puhul ei ole tegemist paljudes liikmesriikides kehtestatud rahvaalgatusega, mis toob kaasa siduva rahvahääletuse, vaid päevakorraga seotud algatusega, millega kutsutakse komisjoni üles õiguslikke meetmeid võtma. Tegemist on vähemuse vahendiga, mis annab vaid võimaluse osaleda poliitilise päevakorra koostamisel. Õigusaktide algatamise õigus jääb komisjonile ja asjaomasel juhul järgnev õigusloomeprotsess kulgeb ettenähtud menetluste raames.

4.4.3 Loomulikult on selle vahendi jaoks tarvis kindlaid eeskirju ja standardeid. Kuna otsedemokraatia vahendid tuleb aga Euroopa tasandil kõigepealt luua, tuleks Euroopa kodanikualgatusele luua raamistik edumeelseks arenguks. ELLi artikli 11 lõike 4 elluviimist käsitlevas määruses tuleks sätestada võimalikult madalad miinimum- ja kvalifikatsioonistandardid ning valdkondades, kus ühenduse tasandil kogemustel põhinevad andmed puuduvad, jätta otsustus- ja tõlgendamisruumi, kuna Euroopa kodanikualgatusega on võimalik saavutada vaid teatud teema võtmine komisjoni tegevuskavasse.

4.4.4 Komitee ei jaga aga mingil juhul Euroopa Parlamendi seisukohta, ⁽¹²⁾ mille kohaselt on „Euroopa Parlamendi poliitiline ülesanne teostada järelevalvet kodanikualgatuse protsessi üle”, ja väljendab vastuseisu õigusloome-eelse protsessi seadusandjapoolsele järelevalvele. Niisugune „järelevalve” rikuks võimude lahususe põhimõtet. Seepärast ergutab komitee looma sõltumatut „nõuandvat organit” või „kasutajatuge”, mis võiks Euroopa kodanikualgatuse algatajaid toetada selle ettevalmistamisel ja käivitamisel, nii et ilmseid vastuolusid vastuvõetavuse ja rakendamise tingimustega oleks võimalik kui mitte just välistada, siis vähemalt üldjuhul vältida.

4.4.5 Täiesti õigustatult viitab parlament samas aruandes vajadusele teha vahet parlamendile esitatavatel petitsioonidel ja kodanikualgatustel, mis tuleb esitada üleskutsena komisjonile. Seda silmas pidades tuleb ka mõlema altpoolt üles suunatud osalemise vahendiga seotud menetlused ja nõudmised kujundada täiesti erinevalt.

4.4.6 Euroopa kodanikualgatust kui otsedemokraatia vahendit tuleb käsitleda ka tõhusa vahendina rahvusvaheliste arutlusprotsesside käivitamiseks. Praegu nn poliitilisele Euroopale pigem selja keeranud kodanikud saavad nüüd konkreetsete algatuste ja eesmärkidega osaleda. Mida rohkem kodanikke ilma tarbetute haldustõketeta algatusse kaasatakse ja selles osalema julgustatakse, seda kiiremini ütlevad nad lahti oma rollist mõistetamatute otsuste pealtnähtajadena ja muutuvad Euroopa ühiskonna objektist subjektiks. Seesuguse samm-sammult käivitava protsessi tulemus, mis eeldab Euroopa seisukohalt oluliste probleemide käsitlemist, on vältimatult Euroopa teadlikkuse ja Euroopa avalikkuse moodustumine.

4.4.7 Sisulisest küljest tuleb juhtida tähelepanu sellele, et iseenesestmõistetavalt ei tohi Euroopa kodanikualgatus minna vastuollu ELLi või Euroopa põhiõiguste hartaga. Nii nagu arvamuse kujundamise kaudses/parlamentaarises protsessis, võib ka selle otseses/kodanikuühiskonna protsessis juhtuda, et äärmuslikud grupeeringud kasutavad kättesaadavaid arvamusekujundamise kanaleid omaenda huvides (ära). See on suur ja põhimõtteline väljakutse iga demokraatia jaoks, ent samas ka selle suurim eelis ebademokraatlike süsteemide ees. Kaasaegne esindusdemokraatia, mis tugineb nii kaudsetele kui ka otsestele sammastele, peab olema valmis arutama avatult ja läbipaistvalt ka ebamugavaid või isegi äärmuslikke teemasid.

4.5 Euroopa Komisjoni roheline raamat Euroopa kodanikualgatuse kohta

4.5.1 Kuigi komitee ei osalenud vahetult lõppenud konsultatsioonimenetluses, soovib ta enne kui parlament ja nõukogu asuvad käsitlema määruse ettepanekuid, anda kvalifitseeritud panuse arvamuse kujundamisse ning esitab järgnevalt oma arvamuse rohelises raamatus käsitletud küsimuste kohta.

4.6 Minimaalne liikmesriikide arv, millest kodanikualgatuses osalevad kodanikud peavad pärinema

4.6.1 Komitee jagab komisjoni arvamust, et liikmesriikide arv tuleb kindlaks määrata objektiivsete kriteeriumide alusel. Ta ei jaga komisjoni arvamust selles osas, et alles üks kolmandik liikmesriikidest ehk üheksa riiki tagaks liidu huvide asjakohase esindatuse, ent ei ole ka mõningate organisatsioonide sarnaselt seisukohal, et märkimisväärne arv saavutatakse juba nelja liikmesriigiga.

4.6.2 Komitee arvamuse ühtib pigem Euroopa Parlamendi omaga, mille kohaselt moodustab nõuetekohase läviväärtuse üks neljandik liikmesriikidest, st praegu seitse riiki. Kõnealune väärtus tugineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 76, millega nähakse ette, et õiguslaselise ja politseikoostöö või kriminaalasjades tehtava koostöö valdkonnas saab halduskoostööga seotud õigusaktid vastu võtta ühe neljandiku liikmesriikide algatusel. Komitee arvates on see kohane viiteväärtus tõelise Euroopa mõõtme saavutamiseks kodanikualgatuste puhul.

4.7 Liikmesriigis kogutud allkirjade minimaalne arv

4.7.1 Kuna Lissaboni lepingus räägitakse vaid „märkimisväärsest arvust liikmesriikidest”, oleks ka võimalik jätta osalejate miinimumarv riigi kohta täpsustamata. Viidates aga lepingus korduvalt esitatud topeltenamuse nõudele, jagab komitee komisjoni arvamust, et loobudes osalejate miinimumarvust liikmesriigi kohta mindaks vastuollu lepingu olemusega.

⁽¹²⁾ Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon, raportöör: Sylvia-Yvonne Kaufmann (T6-0389/2009).

4.7.2 Rangelt 0,2 %-le liikmesriigi kohta määratud arvilise osakaalu asemel toetab komitee libisevat süsteemi, mis aitaks saavutada kasuliku tasakaalu riikide vahel. Nii võiks näiteks nõuda 0,08 %-list absoluutset alampiiri⁽¹³⁾ liikmesriikide allkirjade arvessevõtmiseks. Kokku peaks kodanikualgatus muidugi saavutama 1 miljon toetusallkirja. Nimetatud kahe kriteeriumi kombineerimisest sünnib automaatselt tasakaal, mis vastab ka lepingu esindavuse nõudele ja tõelisele üleeuroopalisele huvile.

4.7.3 Selline paindlik korraldus lihtsustatud rakendamise huvides näib komitee arvates õigustatud ka seetõttu, et Euroopa kodanikualgatus ei päädi siduva otsusega, vaid on lihtsalt nõ üleskutse komisjonile.

4.8 Õigus kirjutada alla kodanikualgatusele

4.8.1 Komitee jagab komisjoni arvamust, mille kohaselt peaks tarbetu halduskoormuse vältimiseks olema kodanikualgatuses osalemise üldiseks eeltingimuseks osaleja õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel tema asukohariigis. Hoolimata kogu sümpaatiast noorte kaasamise (nt langetades vanusepiiri 16-le eluaastale) vastu, raskendaks niisugune Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise õigusest kõrvalekaldumine ebaproportsionaalselt allkirjade kontrollimist, kuna peaaegu kõik riigid peaksid looma kahekordsed hääleõiguslike kodanike registrid.

4.9 Kodanikualgatuse vorm ja sõnastus

4.9.1 Ka siin ei pea komitee kohaseks liiga jäiku vorminõudeid, kehtima peaksid ametkondlikele dokumentidele kehtivad vorminõuded ja sätestada tuleks teatud miinimumnõuded (vt ka punkt 4.13). Algatuse ja nõutud otsuse sisu tuleks esitada loogiliselt ja üheselt mõistetavalt. Alati peab olema selge, mida keegi Euroopa kodanikualgatus allkirjastades toetab.

4.10 Allkirjade kogumise, kontrollimise ja autentimise nõuded

4.10.1 Miski ei takista ühenduse tasandil siseriiklikust õigusest erinevaid ühiseid menetlusnõudeid või siis kogumise, kontrollimise ja autentimise standardeid vastu võtmast, kuna Euroopa kodanikualgatus kujutab endast (uut) riigiülest osalemise vahendit..

4.10.2 Lubada tuleks allkirjade kogumist igas vormis, mis võimaldab identsuse kontrolli. Allkirjade kogumine peaks olema ühtviisi võimalik nii veebiportaali kaudu kui ka avalikkuses. Sellised tingimused nagu allkirjade kehtivuse tõendamine riiklike ametiasutuste või notari poolt näivad komiteele vastuvõetamatu takistusena. Siiski tuleb lisaks identsuse kontrollimisele tagada ka see, et nimekirja kantud toetajad on andnud oma

allkirja omakäeliselt ja vabatahtlikult. Selleks tuleb elektroonilise allkirjade kogumise osas tarvitusele võtta erimenetlused.

4.10.3 Allkirjade veebipõhise kogumise korral on nimi, aadress, sünnikuupäev ja kontrollimeil turva- ja autentimistunnustena piisavad. Eesmärk peab olema, et iga algatuse puhul, mis toetub määruses kehtestatud allkirjade kogumise miinimumnõuetele, võib olla kindel, et see ei põrku üheski Euroopa Liidu riigis ootamatult uute, täiendavate takistustega. Välismaal elavate eurooplaste puhul peaks hääle määramisel olema otsustav osaleja elukoht.

4.10.4 Antud allkirjad peaksid verifitseerima liikmesriigid; see võiks täiesti toimuda mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis kasutusel oleva pistelise kontrolli raames.

4.11 Allkirjade kogumise tähtaeg

4.11.1 Lissaboni lepingu eelsete kodanikualgatusete kogemus on näidanud, et just algatuse käivitamine võib olla ajamahukas; seepärast peab komitee komisjoni pakutud ühe aasta pikkust tähtaega liiga lühikeseks ja pooldab 18 kuu pikkust tähtaega. Seoses varem märgitud asjaoluga, et algatus lükkab liikvele protsessi tõelise Euroopa avalikkuse suunas, minnes kaugemale oma konkreetsest eesmärgist, oleks komitee arvates kahetsusväärne, kui küllalt lühikese – ühe aasta pikkuse – tähtaja tõttu muutuks küsitavaks sellise protsessi positiivne lõpptulemus koos kõigi sellega kaasnevate õigus- ja ühiskonnapoliitiliste mõjudega.

4.12 Kavandatud algatuste registreerimine

4.12.1 Komitee jagab komisjoni seisukohta, et algatuse õigusparasuse või vastuvõetavuse eelnev väljaselgitamine on selle algatajate endi ülesanne. Registreerimine peaks olema võimalik komisjoni avatud veebisaidil, mis sisaldab ka sisulist teavet, selleks et kõik kodanikud saaksid teavet käimasolevate algatuste kohta.

4.12.2 Kõnealusel kontekstis ergutab komitee komisjoni varustama loodavat Euroopa kodanikualgatusete veebilehte ka veebipõhise allkirjade kogumise vahendiga. Lisaks sellele võiks kõnealune veebileht olla kasutatav ka foorumina eri algatusete üle arutlemiseks ja moodustada seega osa Euroopa avalikkusest.

4.12.3 Siiski on komitee seisukohal, et kodanikualgatusete korraldajate käsutuses peaks olema ka kontaktpunkt, mis nõustaks neid mitte ainult menetlusküsimustes, vaid ka sisuliselt. Komitee on valmis tegutsema „kasutajatoena”.

⁽¹³⁾ Kõnealune protsendimäär tugineb Itaalias kodanikualgatusete esitamiseks vajalikule 0,08 %-lisele miinimumnõudele.

4.12.4 Võiks kaaluda ka kollaste/punaste kaartide süsteemi loomist; nende kaartidega saaks kodanikualgatuse algatajatele küllalt vara märku anda, et nende algatus ei pruugi olla vastuvõetav nt selliste vormiliste kriteeriumide tõttu nagu komisjoni pädevuse puudumine asjaomases valdkonnas või selge vastuolu põhiõigustega.

4.13 Kodanikualgatuse korraldajatele esitatavad nõuded – läbipaistvus ja rahastamine

4.13.1 Komitee arvates tuleb algatuse algatajatel esitada järgmine teave:

- algatuskomitee ja selle esindajad väljaspool organisatsiooni,
- võimalikud toetajad,
- finantseerimisplaan,
- ülevaade inimressurssidest ja struktuuridest.

4.13.2 Mingil juhul ei saa komitee pidada vastuvõetavaks komisjoni märkust, et kodanikualgatustele ei ole ette nähtud mitte mingisugust riiklikku rahastamist, eelkõige aga väidet, et ainult nii on võimalik tagada selliste algatuste sõltumatus. Euroopa Komisjon toetab finantsvahenditega paljude tõhusate valitsusväliste organisatsioonide struktuure ja tööd ning oleks lubamatu sellest järeldada, et need komisjoni poolt kaasrahastatud kodanikuühiskonna osalejad sõltuvad seepärast komisjonist. Peale selle oleks komisjoni lähenemisviisi järjekindlal järgimisel võimalik Euroopa kodanikualgatust kaalumisele võtta üldise vaid suurtel ja hästi kapitaliseeritud toetajatega organisatsioonidel.

4.13.3 Seepärast pakub komitee arutamiseks välja võimaluse, et edulootuseta või mitte tõsiselt mõeldud kampaaniate välistamiseks pakuks EL finantseerimisabi siis, kui on läbitud esimene etapp, nt jõutud 50 000 allkirjani kolmest liikmesriigist. Ka siin võiks väljapakutud kollaste/punaste kaartide süsteemil olla oma roll.

4.14 Komisjoni roll edukate kodanikualgatuste läbivaatamisel

4.14.1 Komiteele tundub komisjoni väljapakutud kuue kuu pikkune tähtaeg olevat absoluutne ülempiir ja komitee toetab Euroopa Parlamendi resolutsioonis väljapakutud kaheastmelist lähenemisviisi (2 kuud vormiliste kriteeriumide kontrollimiseks ja 3 kuud sisulise otsuse tegemiseks) ⁽¹⁴⁾. Komisjon peaks selle sisemise otsustusprotsessi muutma võimalikult läbipaistvaks.

4.14.2 Eduka kodanikualgatuse üleandmise järel tuleks lõplikult kontrollida selle õiguslikku vastuvõetavust.

4.14.3 Komisjoni poliitilise hinnangu andmise etapis korraldab komitee – kaasates võib-olla ka parlamendi ja nõukogu eesistujariigi – konsultatsioone, mille käigus korraldajad tutvustavad oma algatust komisjonile. Komitee võiks asjaomasel juhul seda protsessi täiendada vastavateemalise ettevalmistava või omaalgatusliku arvamuse koostamisega.

4.14.4 Algatuse vastuvõtmist, osalist vastuvõtmist või tagasilükkamist komisjoni poolt tuleb selle algatajatele üksikasjalikult ja avalikult põhjendada. Tagasilükkamise puhul peab komisjon väljastama ametliku teate, mille kohta peab olema võimalik esitada hagi Euroopa Kohtus.

4.15 Samateemalised kodanikualgatused

4.15.1 Komitee arvates jääb sel juhul algatajate otsustada, kas temaatiliselt sarnane algatus siiski käivitada. Veelkord tuleb meenutada, et uue Euroopa kodanikualgatuse õiguse puhul on tegemist päevakorraga seotud algatusega. Seepärast ei näe komitee mingit põhjust keeldude või takistuste seadmiseks.

4.16 Lisamärkused

4.16.1 Komitee arvates võiks komisjon juba 50 000 toetajat kolmest liikmesriigist leidnud kodanikualgatuse korraldajatel enda kanda võtta teksti tõlkimise kõigisse ametlikes keeltesse.

5. Lõppmärkused

5.1 Komitee arvates moodustavad ELi demokraatlikke põhimõtteid käsitlevad sätted, eriti ELLi artikkel 11, versta posti tege-likkuses kogetava ning praktikas kasutatava ja kujundatava kodanike Euroopa arengus. Siiski tuleb eraldiseisvad demokraatlikud protsessid siduvamalt määratleda ja need vajalike struktuuridega varustada.

5.2 Seepärast kutsub komitee komisjoni üles koostama Euroopa kodanikualgatust käsitleva rohelise raamatu järel ka kodanikuühiskonna dialoogi käsitlevat rohelist raamatut artikli 11 lõigete 1 ja 2 konkreetse väljaarendamise kohta, selleks et järele mõelda juba olemasoleva praktika üle, määratleda lähemalt menetlused ja põhimõtted, neid hinnata ja ühiselt koos organiseeritud kodanikuühiskonnaga teha parandusi, eelkõige luues selged struktuurid. Ka selles kontekstis kordab komitee oma valmisolekut anda oma ülesannete raames oma panus.

5.3 Lisaks sellele kutsub komitee teisi organeid üles andma omalt poolt selgitusi selle kohta, kuidas nad kavatsevad uued lepingusätteid tege-likkuses ellu viia.

5.4 ELLi artikli 11 lõikega 4 on lausa maailma skaalal astunud tundmatule territooriumile demokraatia valdkonnas. Esmakordselt demokraatia ajaloos saavad mitme riigi kodanikud ühiselt riigiülese osalemise õiguse.

⁽¹⁴⁾ See tuleks korraldada analoogselt Euroopa Parlamendi algatusi käsitleva menetlusega vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 225; vrd Euroopa Parlamendi 9. veebruari 2010. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja komisjoni vahelise läbivaadatud raamkokkuleppe kohta järgmiseks õigusloomeperioodiks (P7_TA(2010)0009).

5.5 Selles uues demokraatlikus kodanikuõiguses peitub tohutu potentsiaal. Eesmärk on tugevdada esindusdemokraatiat Euroopas. Vahetult tugevdab see Euroopa demokraatiamudeli osaluse aspekti. Kaudselt võib see aga kaasa aidata ELi integratsioonile ja selle tugevdamisele, Euroopa avalikkusele ja kodanike paremale samastumisele ELiga. Just Euroopa suurust ja paljusust silmas pidades tuleb jälgida, et kõik kodanikud, ka need, kelle vahendid on piiratud või kes ei kuulu suurtesse etableerunud organisatsioonidesse, saaksid kasutada kõiki demokraatlikke vahendeid. Demokraatlike vahendite kasutamine ei tohi olla seotud ulatuslike raharessursside olemisega.

5.6 Komitee, kelle nõuandev roll Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni toetuseks leidis kinnitust Lissaboni lepingus, täidab nagu seninigi oma põhiülesandeid ja koostab lepingus talle pandud kohustuste raames arvamusi. Komitee täidab oma rolli sillana, muutudes senisest enam ulatusliku demokraatliku infrastruktuuri tuumalaks Euroopa tasandil.

5.7 Püüdes nimetatud Euroopa Liidu organeid oma tegevusega parimal moel toetada ja oma tööviisi optimeerida, esitab komitee Euroopa kodanikualgatuse raames järgmised täiendavad ettepanekud:

- koostada hindamistähtaja jooksul arvamus ühe kodanikualgatuse kohta, mille komisjon on vormiliselt vastu võtnud;
- kui tarvis, koostada arvamus ühe jooksva kodanikualgatuse toetuseks;
- korraldada konsultatsioone edukate algatuste osas (korraldajad, komisjon, parlament, nõukogu);
- seada sisse infotugi (kontaktpunktina kodanike jaoks menetlusküsimustes jmt);
- toetav teavitamine (osalusdemokraatia käsiraamatu avaldamine, praktilise rakendamise alased konverentsid jne).

Brüssel, 17. märts 2010

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI
