

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.11.2009
KOM(2009)622 lopullinen

VIHREÄ KIRJA
eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta

VIHREÄ KIRJA
eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta

SISÄLLYSLUETTELO

I.	Johdanto	3
II.	Kuulemiskierroksella käsiteltävät kysymykset	4
1.	Kansalaisten edustamien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä.....	4
2.	Allekirjoitusten vähimmäismäärä jäsenvaltiota kohti.....	5
3.	Vähimmäisikä kansalaisaloitteen tukijoille.....	6
4.	Kansalaisaloitteen muoto ja sisältö	6
5.	Allekirjoitusten keräämistä, tarkastusta ja vahvistamista koskevat vaatimukset.....	7
6.	Allekirjoitusten keruun aikaraja	9
7.	Aloitteiden rekisteröinti	10
8.	Järjestäjiä koskevat vaatimukset – avoimuus ja rahoitus	10
9.	Kansalaisaloitteiden tarkastelu komissiossa	11
10.	Samaa aihetta koskevat aloitteet	12
III	Vastausohjeet	13

I. JOHDANTO

Lissabonissa 13. joulukuuta 2007 allekirjoitetulla Lissabonin sopimuksella muutetaan sopimusta Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Sillä pyritään erityisesti lujittamaan Euroopan unionin demokraattisuutta. Yksi siinä käyttöön otettavista merkittävimmistä uutuuksista on eurooppalainen kansalaisaloite. Siinä määrätään, että vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi¹.

Siinä myös määrätään, että kansalaisaloitetta koskevista menettelyistä ja edellytyksistä, kuten kansalaisten edustamien jäsenvaltioiden vähimmäismäärästä, säädetään asetuksessa, jonka antavat Euroopan parlamentti ja neuvosto Euroopan komission ehdotuksesta.

Euroopan komissio suhtautuu myönteisesti kansalaisaloitteeseen, joka tuo EU:n kansalaisten äänen paremmin kuuluviin antaessaan heille oikeuden vedota suoraan komissioon uusien aloitteiden edistämiseksi. Se tuo uuden ulottuvuuden eurooppalaiseen demokratiaan, täydentää unionin kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia ja lisää julkista keskustelua EU:n politiikoista, mikä edistää todellisen ”eurooppalaisen julkisen tilan” muodostamista. Aloiteoikeuden toteutuminen lujittaa kansalaisten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumista EU:n politiikkojen määrittelyyn.

Komissio on vakuuttunut, että EU:n kansalaisten olisi päästävä hyödyntämään tätä uutta oikeuttaan mahdollisimman pian Lissabonin sopimuksen tultua voimaan. Komission tavoitteena on tämän vuoksi mahdollistaa kansalaisaloitetta koskevan asetuksen antaminen ennen Lissabonin sopimuksen ensimmäisen voimassaolovuoden päättymistä, ja se uskoo, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat samaa mieltä tästä tavoitteesta. Koska tulevilla asetusehdotuksella on suuri merkitys kansalaisille, järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle sekä sidosryhmille ja viranomaisille jäsenvaltioissa, kansalaisilla ja muilla asianosaisilla on oltava mahdollisuus esittää näkemyksiä siitä, miten kansalaisaloitteen olisi toimittava.

Tällä vihreällä kirjalla pyritään saamaan kaikkien asianomaisten osapuolten näkemykset keskeisistä kysymyksistä, jotka vaikuttavat tulevan asetuksen muotoiluun. Komissio toivoo saavansa paljon vastauksia kuulemisprosessissa.

Erityisen hyödyllistä olisi saada tässä kuulemisprosessissa tietoa kansalaisten, sidosryhmien ja viranomaisten kokemuksista jäsenvaltioissa käytössä olevista samantapaisista kansalaisaloitteista.

Komissio pitää myös Euroopan parlamentin toukokuussa 2009 antamaa päätöslauselmaa² kansalaisaloitteesta arvokkaana panoksena keskusteluun.

¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohta.

² Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009, jossa komissiota kehoitetaan tekemään ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitetta koskevien määräysten täytäntöönpanosta, P6_TA(2009)038.

II. KUULEMISKIERROKSELLA KÄSITELTÄVÄT KYSYMYKSET

Vaikka kansalaisaloitteen peruseriaate ja keskeiset piirteet on määritelty uudessa perussopimuksessa, tätä uutta institutionaalista välinettä varten tarvittavat menettelyt ja käytännön järjestelyt nostavat esiin oikeudellisia, hallinnollisia ja käytännöllisiä kysymyksiä. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä asiakirjassa yhdessä monien kysymysten kanssa, joihin kansalaisia ja sidosryhmiä pyydetään vastaamaan.

1. Kansalaisten edustamien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä

Lissabonin sopimuksessa määrätään, että kansalaisaloitteen allekirjoittajien on tultava ”merkittävistä määrästä jäsenvaltioita”. Näiden kansalaisten edustamien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä on vahvistettava asetuksessa.

Useita seikkoja on otettava huomioon, jotta sopiva raja saadaan määritettyä.

Syy siihen, miksi allekirjoittajien on tultava ”merkittävistä määrästä jäsenvaltioita”, on sen varmistaminen, että aloite edustaa unionin etuja riittävän laajalti. Vaikka suuri lukumäärä takaisi, että aloite on riittävän edustava, se hankaloittaisi menettelyä. Pieni määrä taas laajentaisi aloiteoikeuden käyttömahdollisuutta mutta vähentäisi aloitteiden edustavuutta. Näiden kahden välillä on siis löydettävä sopiva tasapaino.

Toiseksi määrä on määritettävä objektiivisin perustein, varsinkin perussopimuksen muiden määräysten valossa, jotta tulkintaongelmilta vältytään.

Yksi vaihtoehto voisi olla se, että rajana olisi jäsenvaltioiden enemmistö. Kun jäsenvaltioita on 27, enemmistön muodostaisi 14 jäsenvaltiota. Lissabonin sopimus ei tätä estä. ”Merkittävä määrä” tuskin kuitenkaan tarkoittaa enemmistöä. Lisäksi enemmistö vaikuttaisi suhteettoman kovalta vaatimukselta.

Toinen vaihtoehto asteikon toisesta päästä olisi rajan asettaminen neljännekseen jäsenvaltioista. Tämä saavutettaisiin nykyisellä jäsenmäärällä seitsemällä jäsenvaltiolla. Euroopan parlamentti ehdotti tätä määrää kansalaisaloitetta koskevassa päätöslauselmassaan käyttäen vertailukohtana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 76 artiklaa, jossa määrätään, että toimenpiteet, joilla varmistetaan hallinnollinen yhteistyö rikosasioissa tai poliisiyhteistyö, hyväksytään aloitteesta, jonka on tehnyt yksi neljäsosa jäsenvaltioista. Komission mielestä tämä ei kuitenkaan ole paras vertailukohta kansalaisaloitteelle. Parlamentin tarkoittama sopimuksen kohta koskee tiettyä erikoisalaa ja sen toimintaperiaate eroaa kansalaisaloitteesta. Lisäksi neljäsosa jäsenvaltioista olisi komission mielestä liian pieni määrä takaamaan, että aloite heijastaa unionin etua riittävän laajalti.

Kolmas vaihtoehto on se, että raja olisi kolmannes jäsenvaltioista. Tämä saavutettaisiin nykyisellä jäsenmäärällä yhdeksällä jäsenvaltiolla. Tämä sopisi yhteen useiden Lissabonin sopimuksen määräysten kanssa, jotka ovat luonteeltaan yleisempiä. Samaa rajaa käytetään tiiviimpää yhteistyötä koskevissa määräyksissä, joiden mukaan vähintään yhdeksän jäsenvaltion on osallistuttava³. Kolmasosaa käytetään rajana myös niiden kansallisten parlamenttien lukumäärälle, jotka voivat käynnistää perussopimusten liitteenä olevan,

³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artikla.

toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusmenettelyn.

Kolmasosalla on tärkeä merkitys myös joissakin kansallisissa järjestelmissä. Itävallan liittovaltion perustuslain mukaan kansalaisaloitteella on oltava tukenaan 100 000 äänestäjää tai kuudesosa vähintään kolmen osavaltion äänestäjistä. Kolme osavaltiota on kolmannes Itävallan yhdeksästä osavaltiosta. EU:n ulkopuolella Sveitsissä neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämistä vaativien kantoneiden kynnysmäärä on myös noin kolmasosa kaikista kantoneista.

Komission mielestä kolmasosa olisi sopiva määrä toisaalta varmistamaan riittävä edustavuus ja toisaalta helpottamaan kansalaisaloitteen käyttöä.

Kysymykset:

Muodostaisiko kolmasosa kaikkien jäsenvaltioiden lukumäärästä Lissabonin sopimuksessa edellytetyn ”merkittävän määrän jäsenvaltioista”?

Jos ei, mikä määrä olisi sopiva ja miksi?

2. Allekirjoitusten vähimmäismäärä jäsenvaltiota kohti

Koska Lissabonin sopimuksessa vaaditaan, että kansalaisaloitteella on oltava tukenaan vähintään miljoona kansalaista, jotka tulevat merkittävästä määrästä jäsenvaltioita, komission mielestä on välttämätöntä määrittää, kuinka paljon aloitetta tukevia kansalaisia on vähintään oltava jokaisessa kyseisistä jäsenvaltioista. Sopimukseen otettiin viittaus ”merkittävään määrään jäsenvaltioista” sen varmistamiseksi, että eurooppalainen kansalaisaloite olisi todella eurooppalainen. Tämä merkitsee sitä, että aloitetta tukevia kansalaisia on oltava tietty vähimmäismäärä vähintään tietyistä määrästä jäsenvaltioita, jotta mielipiteellä olisi painoarvoa. Olisi Lissabonin sopimuksen hengen vastaista, jos aloitteen voisi tehdä suuri määrä kansalaisia yhdestä jäsenvaltiosta ja vain vähäinen joukko kansalaisia muista jäsenvaltioista.

Vaatimus kansalaisten vähimmäismäärästä jäsenvaltioittain koskisi tietysti ainoastaan sitä vähimmäismäärää jäsenvaltioista, joista kansalaisaloitteen allekirjoittajien on tultava.

Yksi tapa määrittää kansalaisten vähimmäismäärä jäsenvaltioittain olisi asettaa kaikille jäsenvaltioille sama osallistuvien kansalaisten vähimmäismäärä. Tässä olisi etuna selkeys ja yksinkertaisuus. Koska jäsenvaltioiden väestö määrissä on kuitenkin valtavia eroja (Malta 410 000, Saksa 82 miljoonaa), tällainen raja olisi epäoikeudenmukainen pienempiä jäsenvaltioita kohtaan.

Toinen ja tasapuolisempi vaihtoehto olisi asettaa raja kullekin jäsenvaltiolle väestömäärään suhteutettuna. Tämän rajan määrittämiseksi voitaisiin vertailukohdaksi ottaa kansalaisaloitteen esittämiseen vaadittavien unionin kansalaisten osuus. Unionin kansalaisia on tällä hetkellä lähes 500 miljoonaa. Miljoona kansalaista 500 miljoonasta on 0,2 prosenttia koko unionin väestöstä. Sen perusteella 0,2 prosenttia väestöstä kussakin jäsenvaltiossa, jossa kerätään allekirjoituksia aloitetta varten, voisi olla vähimmäismäärä kyseisen valtion osalta⁴. Tämä merkitsisi nykyisellään noin 160 000 kansalaista Saksasta tai 20 000 kansalaista Belgian kokoisesta valtiosta.

⁴ Euroopan parlamentti puolsi tätä vaihtoehtoa päätöslauselmassaan kansalaisaloitteesta.

On syytä huomata, että niissä jäsenvaltioissa, joissa kansalaisaloitteen tapainen väline on käytössä, aloitteen taakse vaadittavien kansalaisten osuus on useimmiten paljon enemmän kuin 0,2 prosenttia. Se on esimerkiksi Itävallassa ja Espanjassa noin 1,2 prosenttia väestöstä, Liettuassa lähes 1,5 prosenttia ja Latviassa 10 prosenttia. Myös Unkarin, Puolan, Portugalin ja Slovenian vähimmäismäärät ovat enemmän kuin 0,2 prosenttia väestöstä.

Kysymykset:

Olisiko 0,2 prosenttia koko väestöstä sopiva jäsenvaltiokohtainen vähimmäismäärä?

Jos ei, onko muita ehdotuksia, joilla voidaan saavuttaa se tavoite, että kansalaisaloite edustaa todella unionin etua?

3. Vähimmäisikä kansalaisaloitteen tukijoille

Lissabonin sopimuksen määräyksiä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin. Aloitetta tukeville kansalaisille lienee kuitenkin järkevää asettaa vähimmäisikä. Näin on kaikissa jäsenvaltioissa, joissa on käytössä kansalaisaloite.

Vaihtoehtoja näyttää olevan kaksi:

Voitaisiin edellyttää, että voidakseen tukea eurooppalaista kansalaisaloitetta, kansalaisen on oltava ikänsä puolesta äänioikeutettu Euroopan parlamentin vaaleissa asuinjäsenvaltiossaan⁵. Jäsenvaltioissa on yleensä käytössä sama periaate eli kansalaisen on oltava kansalaisaloitetta tukeakseen äänioikeutettu. Äänioikeuden ikäraja on kaikissa jäsenvaltioissa 18 lukuun ottamatta Itävaltaa, jossa ikäraja on 16.

Vaikka Itävallan kansalaiset saisivat tämän perusteella tukea kansalaisaloitetta nuorempina, tämä vastaisi kuitenkin käytäntöä Euroopan parlamentin vaaleissa.

Toinen vaihtoehto olisi asettaa vähimmäisikä aloitteen tukemiselle asetuksessa joko 16 tai 18 vuoteen. Ikärajan asettaminen 18 vuoteen vastaisi äänioikeutta kaikissa paitsi yhdessä jäsenvaltiossa. Se sulkisi kuitenkin ulkopuolelle ne kansalaiset, jotka ovat jo äänioikeutettuja Itävallassa 16-vuotiaina. Vähimmäisiän asettaminen 16 vuoteen aiheuttaisi huomattavan hallinnollisen taakan, koska käytäntö poikkeaisi muista järjestelmistä äänioikeutettujen rekisteröimiseksi.

Kysymykset:

Olisiko eurooppalaisen kansalaisaloitteen tukemiseen vaadittava vähimmäisikä kytkettävä Euroopan parlamentin vaalien äänioikeuden ikärajaan kussakin jäsenvaltiossa?

Jos ei, mikä muu vaihtoehto olisi sopiva ja miksi?

4. Kansalaisaloitteen muoto ja sisältö

Lissabonin sopimuksessa ei määrätä, missä muodossa kansalaisaloite olisi esitettävä, vaan siinä määrätään vain, että aloitteessa olisi kehotettava Euroopan komissiota

⁵ Euroopan parlamentti suositteli tätä vaihtoehtoa päätöslauselmassaan kansalaisaloitteesta.

toimivaltuuksiansa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi⁶.

Vaikuttaa kuitenkin tarpeelliselta määrittää jonkinlaiset muotovaatimukset aloitteelle, varsinkin jotta kansalaiset ja komissio varmasti pystyvät tunnistamaan aloitteen asiasisällön ja tavoitteet.

Yksi vaihtoehto olisi edellyttää, että kansalaisaloite esitetään säädösluonnoksen muodossa niin, että siinä on selkeästi tunnistettavia säännöksiä. Joissakin jäsenvaltioissa (Itävalta, Italia, Puola, Espanja) edellytetäänkin, että aloitteen on oltava lakiluonnoksen muodossa. Vaatimus vaikuttaa kuitenkin tarpeettoman rajoittavalta ja raskaalta. Myöskään Lissabonin sopimuksen sanamuoto ei viittaa siihen, että edellytetään säädösluonnoksen muotoa.

Toisaalta epäselvä tai epätarkka teksti saattaisi johtaa allekirjoittajia harhaan ja tekisi täsmällisen ja perustellun vastauksen antamisen vaikeammaksi komissiolle. Toinen vaihtoehto olisikin vaatia, että aloitteessa todetaan selkeästi ehdotuksen aihe ja tavoitteet, joiden perusteella komissiolta pyydetään toimia. Tämä vaihtoehto ei sulkisi pois sitä mahdollisuutta, että kansalaiset voivat liittää aloitteeseen tueksi säädösluonnoksen.

Kysymykset:

Olisiko riittävää ja asianmukaista vaatia, että aloitteessa todetaan selkeästi ehdotuksen aihe ja tavoitteet, joiden perusteella komissiolta pyydetään toimia?

Tarvitaanko muita vaatimuksia kansalaisaloitteen muodon tai sisällön osalta?

5. Allekirjoitusten keräämistä, tarkastusta ja vahvistamista koskevat vaatimukset

Jotta kansalaisaloitteiden legitimitetti ja uskottavuus voidaan taata, tarvitaan määräyksiä allekirjoitusten tarkastamisesta ja vahvistamisesta kansallisten, eurooppalaisten ja kansainvälisten perusoikeuksia, ihmisoikeuksia ja henkilötietojen suojelua koskevien säännösten mukaisesti. Koska EU:n tasolla ei ole elintä, jolla olisi pätevyys tai tarvittavat tiedot tarkastaa allekirjoitusten aitous ja tarkastaa unionin yksittäisten kansalaisten kelpoisuus esiintyä kansalaisaloitteen tukijana, tehtävä lankeaa jäsenvaltioiden viranomaisille⁷. Tästä syystä kansallisten viranomaisten on vastattava maassaan suoritettavan allekirjoitusten keruun tulosten tarkastuksesta ja varmentamisesta.

On kuitenkin monia seikkoja, joita on puntaroitava ennen kuin päätetään, miten tarkastus toteutetaan jäsenvaltioissa ja missä määrin tarvitaan EU:n yhteisiä vaatimuksia.

Kaikilla jäsenvaltioilla on menettelyt ja mekanismit äänioikeuden tarkastamiseen, ja monilla jäsenvaltioilla on jo tarkastus- ja varmennusmenettelyt maiden omia kansalaisaloitteita varten. Nämä tarkastus- ja varmennusmenettelyt kuitenkin vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen huomattavasti. Joillakin jäsenvaltioilla on melko tiukat vaatimukset nimienkeruuta varten. Ne saattavat esimerkiksi vaatia, että kansalaiset voivat allekirjoittaa aloitteita ainoastaan virallisesti nimetyissä paikoissa tai että viranomaisen tai notaarin on oltava keräyspaikalla varmentamassa kaikki allekirjoitukset. Ne voivat myös vaatia, että jokaisella allekirjoittajalla

⁶ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohta.

⁷ Myös Euroopan parlamentti toteaa tämän kansalaisaloitetta koskevassa päätöslauselmassaan.

on todistus äänioikeudesta. Toisissa jäsenvaltioissa on kevyempi järjestelmä, johon ei kuulu mitään erityisvaatimuksia allekirjoitusten keruulle, mutta joissa yleensä edellytetään, että viranomaiset tarkastavat kerättyjen allekirjoitusten pätevyyden ja lukumäärän jälkikäteen.

Vaikuttaa selvältä, että perimmäisenä tavoitteena tätä koskevilla yhteisön säännöksissä pitäisi olla sen varmistaminen, että jäsenvaltiot voivat taata riittävän varmuuden eurooppalaisia kansalaisaloitteita varten maassaan kerättyjen allekirjoitusten pätevyydestä asettamatta tarpeettomia rajoituksia kansalaisille ja ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Yksi vaihtoehto tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tähän tarvittavat toimenpiteet, ja jättää menettelyt niiden päätettäväksi, jolloin ne voisivat halutessaan käyttää samoja sääntöjä kuin niillä jo on omia kansalaisaloitteitaan varten. Tämän vaihtoehdon etuna olisi se, että jäsenvaltiot saisivat huomattavasti liikkumavaraa tämän säännöksen täytäntöönpanossa. Se myös huomattavasti helpottaisi täytäntöönpanoa niissä jäsenvaltioissa, joilla jo on menettelyt kansalaisaloitteita varten. Toisaalta tämä johtaisi siihen, että samaa aloitetta koskisivat hyvin erilaiset menettelytapasäännöt eri jäsenvaltioissa, jolloin allekirjoitusten keruu olisi helpompaa joissakin jäsenvaltioissa ja vaikeampaa toisissa. Tällöin ei-toivottuna seurauksena voisi olla se, että toisten jäsenvaltioiden kansalaisten kuuleminen olisi helpompaa kuin toisten jäsenvaltioiden.

Toisen ääripään vaihtoehtona voitaisiin yhdenmukaistaa kaikki menettelyä koskevat vaatimukset EU:n tasolla. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että kaikki sovellettavat menettelytapavaatimukset vahvistettaisiin EU:n asetuksessa ja että jäsenvaltiot eivät voisi poiketa niistä eivätkä asettaa kansallisia lisävaatimuksia. Tällöin kansalaisaloitteen valmistelussa noudatettavat menettelyt olisivat täysin samat koko EU:ssa. Tämä aiheuttaisi kuitenkin huomattavan hallinnollisen ja lainsäädännöllisen lisätaakan niille jäsenvaltioille, joilla jo on olemassa menettelyt. Lisäksi kansallisissa järjestelmissä ja menettelyissä on erityispiirteitä, joita EU:n asetuksessa tuskin voidaan ottaa täysin huomioon.

Tästä syystä järkevämpi vaihtoehto voisi olla vahvistaa EU:n tasolla tietyt perussäännökset, joissa toisaalta asetettaisiin tietyt vähimmäisvaatimukset allekirjoitusten tarkastusta ja varmentamista varten ja toisaalta velvoitettaisiin jäsenvaltiot helpottamaan keruuta ja poistamaan tarpeettomat rajoitukset.

Tällöin jäsenvaltiot voisivat määrätä lisätoimenpiteistä ainoastaan EU:n tasolla vahvistettujen vaatimusten puitteissa. Tämän vaihtoehdon etuna olisi se, että siinä jäsenvaltioilla olisi tietty liikkumavara, mutta samalla sillä varmistettaisiin tietyt yhteiset menettelytavat koko EU:ssa.

Lähestymistapa säilyttäisi kansalaisaloitteen Euroopan laajuisen luonteen helpottamalla allekirjoitusten samanaikaista keruuta useissa jäsenvaltioissa. Tähän tarkoitukseen olisi harkittava varmennettujen ja suojattujen internetissä toimivien välineiden käyttöä.

Valitun menettelytavan olisi **myös mahdollistettava** se, että kotimaansa ulkopuolella asuvat EU:n kansalaiset voivat tukea kansalaisaloitteita. Jäsenvaltiot voivat tältä osin hyödyntää kokemuksiaan siitä, miten ne hallinnoivat tällaisten kansalaisten äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa.

On lisäksi syytä pohtia tiettyjä tärkeitä kysymyksiä, jotka liittyvät allekirjoitusten keruun sääntelyn laajuuteen ja allekirjoitusten tarkastusta ja vahvistamista koskevien vaatimusten luonteeseen. Niitä ovat seuraavat seikat:

- olisiko asetettava ehtoja sen suhteen, missä ja miten allekirjoituksia kerätään (esimerkiksi kierrätetäänkö täytettäviä ja allekirjoitettavia listoja, tapahtuuko nimien keruu postitse, virallisesti nimetyissä paikoissa jne.);
- jos allekirjoituksia kerätään internetissä, mitä erityisvaatimuksia niiden tarkastamiselle ja varmentamiselle tarvitaan ja mitä turvatoimia tarvitaan;
- tulisiko kansalaisen ilmaisema tuki aloitteelle tarkastaa siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, vai hänen asuinjäsenvaltiossaan;
- mitä henkilötietojen suojatoimenpiteitä tarvitaan tietojen keruuta ja käsittelyä varten.

Kysymykset:

Olisiko allekirjoitusten keruuseen, tarkastukseen ja vahvistamiseen liittyviä menettelytapoja koskevia vaatimuksia jäsenvaltioiden viranomaisille yhdenmukaistettava EU:n tasolla?

Missä määrin jäsenvaltioiden pitäisi voida noudattaa erityisiä maakohtaisia sääntöjä?

Tarvitaanko erityisiä menettelyjä sen varmistamiseen, että EU:n kansalaiset voivat tukea kansalaisaloitetta asuinmaastaan riippumatta?

Pitäisikö kansalaisilla olla mahdollisuus osoittaa tukensa kansalaisaloitteelle internetissä? Jos pitäisi, mitä turva- ja varmennustoimenpiteitä tarvitaan?

6. Allekirjoitusten keruun aikaraja

Lissabonin sopimuksessa ei määrätä aikarajaa allekirjoitusten keräämiselle. Niissä Euroopan maissa, joissa on käytössä kansalaisaloite, on kuitenkin yleensä määräaika allekirjoitusten keräämiselle. Määräajat vaihtelevat päivistä (esim. Latviassa 30 päivää ja Sloveniassa 60 päivää) useisiin kuukausiin (esim. 6 kk Espanjassa ja 18 kk Sveitsissä).

Lisäksi on useita syitä, miksi aikarajan asettaminen eurooppalaisille kansalaisaloitteille olisi perusteltua. Kansalaisaloitteet liittyvät usein erityisen ajankohtaisiin aiheisiin, ja ne saattavat viitata ongelmiin, jotka menettävät merkityksensä, jos aikarajaa ei ole tai se on liian pitkä. Tilanne, jossa allekirjoituksia kerätään, saattaa muuttua, jos määräaika on liian pitkä (esimerkiksi jos tällä välin muutetaan tai annetaan samaa aihetta koskevaa EU-lainsäädäntöä).

Jos määräaika asetetaan, sen on kuitenkin oltava kohtuullinen ja riittävän pitkä ottaen erityisesti huomioon, että kampanja on vaikeampi, kun toimitaan koko Euroopan unionin laajuudella. Tällainen aikaraja voisi olla vaikkapa yksi vuosi⁸.

Kysymykset:

Olisiko allekirjoitusten keruulle asetettava määräaika?

Jos olisi, olisiko yksi vuosi sopiva määräaika?

⁸ Euroopan parlamentti ehdotti yhden vuoden määräaikaa päätöslauselmassaan kansalaisaloitteesta.

7. Aloitteiden rekisteröinti

Määräajan pituuden lisäksi olisi mietittävä, miten määritellään määräajan alku- ja päättymisajankohta. Useimmissa jäsenvaltioissa määräaika alkaa yleensä siitä, kun vaadittavat julkaisu- tai rekisteröintimenettelyt on suoritettu. Joissakin tapauksissa määräaika kuitenkin määräytyy allekirjoituspäivien perusteella.

Komissio on sitä mieltä, että jos määräaika asetetaan, on myös vaadittava, että aloite jollain tavoin rekisteröidään ennen kuin allekirjoituksia aletaan kerätä. Rekisteröinnin voisivat suorittaa aloitteen järjestäjät komission tähän tarkoitukseen perustamalla internetsivulla. Rekisteröintiä varten kaikki olennaiset tiedot aloitteesta (kuten otsikko, aihe, tavoitteet, tausta jne.) ladattaisiin internetsivulle, joka olisi yleisölle avoin. Aloitteen järjestäjä saisi rekisteröinnistä vahvistuksen, josta käy ilmi rekisteröintipäivä ja -numero ja jonka perusteella keräyskampanja voitaisiin aloittaa.

Rekisteröinnissä määrittyisi siis määräajan aloitusajankohta, ja lisäksi se tarjoaisi avoimesti tietoa vireillä olevista kansalaisaloitteiden allekirjoituskampanjoista.

Komissio ei kuitenkaan katso, että rekisteröintiprosessissa tarvitaan minkäänlaista komission kannanottoa ehdotetun aloitteen hyväksyttävyyteen. Komission mielestä sen ei ole sopivaa tarkastaa ehdotettujen aloitteiden muodollista hyväksyttävyyttä ennen allekirjoitusten keruuta⁹. Se saattaisi johtaa sekaannukseen ja antaa vaikutelman, että komissio olisi näyttänyt vihreää valoa ehdotetuille aloitteille muistakin kuin menettelytapaan liittyvistä syistä. Se edellyttäisi tarkastuksia, jotka hidastaisivat allekirjoitusten keruun käynnistämistä. Lisäksi aloitteiden hyväksyttävyyttä ja asiasisältöä ei voida tarkastella erikseen, joten tällaista tarkastelua ei sovi suorittaa varhaisessa rekisteröintivaiheessa.

Komissio ymmärtää, että EU:n laajuisen aloitteen käynnistämiseen saatetaan suhtautua varauksellisesti, jos on vaarana, että aloite lopulta hylätään sen perusteella, ettei se ole kelvollinen. Olisi kuitenkin huomattava, että hyväksyttävyyssperuste eli se, että ehdotuksen, jonka perusteella komissiota pyydetään toimimaan, on oltava sen toimivaltuuksien rajoissa, on riittävän selkeä ja tunnettu periaate EU:n tasolla. Joka tapauksessa aloitteen järjestäjien voidaan yleensä odottaa ennen aloitteen käynnistämistä kunnolla arvioineen, kuuluuko aloite oikeudellisesti komission toimivallan alalle.

Kysymykset:

Onko ehdotettujen aloitteiden pakollinen rekisteröinti välttämätöntä?

Jos on, voitaisiinko se tehdä Euroopan komission tarjoamalla internetsivulla?

8. Järjestäjiä koskevat vaatimukset – avoimuus ja rahoitus

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen käynnistäminen ja kampanjan toteuttaminen vaativat useimmissa tapauksissa tukea järjestöiltä ja/tai rahoitusta.

⁹ Euroopan parlamentti sen sijaan oli päätöslauselmassaan sitä mieltä, että jonkinlainen ennakkotarkastus olisi tehtävä.

Avoimuuden ja demokraattisen vastuuvollisuuden vuoksi komissio on sitä mieltä, että aloitteen järjestäjien pitäisi toimittaa tietyt perustiedot erityisesti aloitetta tukevista järjestöistä ja siitä, miten aloite aiotaan rahoittaa. Tämä olisi sekä aloitteen allekirjoittamista harkitsevien kansalaisten edun että komission käynnistämän Euroopan avoimuusaloitteen mukaista¹⁰.

Jos rekisteröintiin ryhdytään, nämä tiedot voitaisiin antaa komission tarjoamassa rekisterissä. Asetuksessa voitaisiin myös edellyttää, että järjestäjät luovuttavat kampanjan aikana julkisuuteen kaiken rahoitusta ja tukea koskevan olennaisen tiedon.

Rahoituksen osalta olisi huomattava, että kansalaisaloitteille ei aiota tarjota mitään erityistä julkista rahoitusta lukuun ottamatta muunlaista yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa tai tukea niille. Tämä on myös aloitteiden riippumattomuuden ja kansalaisvetoisuuden tae.

Sen lisäksi, että järjestäjiltä voidaan vaatia avoimuutta, on syytä huomata, että monissa kansallisissa järjestelmissä on sääntöjä siitä, kuka voi toimia kansalaisaloitteen järjestäjänä. Niissä yleensä vaaditaan, että aloitteen on tullava kansalaisilta tai komitealta, jossa on tietty määrä kansalaisia. Komissio katsoo, että tällainen vaatimus olisi liian hankala EU:n tasolla, eikä sen vuoksi haluaisi asettaa mitään rajoituksia sille, kuka voi esittää aloitetta, jolloin järjestäjät voivat olla sekä yksittäisiä kansalaisia että järjestöjä. Euroopan parlamentille esitettävät vetoomukset ovat hyvä vertailukohta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus vedota Euroopan parlamenttiin¹¹.

Lisäksi järjestäjien on noudatettava henkilötietojen suojelua koskevia velvoitteita, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä, jolla pannaan täytäntöön EU:n tietosuojaa koskeva lainsäädäntö.

Kysymykset:

Mitä erityisvaatimuksia aloitteiden järjestäjille tulisi avoimuuden ja demokraattisen vastuuvollisuuden vuoksi asettaa?

Pitäisikö järjestäjiltä edellyttää tietoa niiden aloitetta varten saamasta tuesta ja rahoituksesta?

9. Kansalaisaloitteiden tarkastelu komissiossa

Kun kansalaisaloitteeseen on kerätty tarvittava määrä allekirjoituksia ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat ne vahvistaneet, aloitteen järjestäjä voi toimittaa aloitteen virallisesti komissiolle.

Lissabonin sopimuksessa ei aseteta komissiolle aikarajaa sille toimitettujen kansalaisaloitteiden käsittelylle. Osittain tämä voi johtua siitä, että aloitteessa voidaan käsitellä monimutkaisia aiheita ja komissio tarvitsee aikaa voidaakseen kunnolla tarkastella aloitetta ennen päätöksentekoa toimista. Joissain tapauksissa voi olla tarpeen analysoida

¹⁰ Euroopan parlamentti katsoo päätöslauselmassaan, että kansalaisaloitteen järjestäjien on avoimuuden vuoksi otettava julkinen tilintekovelvollisuus aloitteen rahoituksesta, rahoituksen lähteet mukaan luettuina.

¹¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 227 artikla.

ehdotetun aloitteen ansioita ja puutteita. Myöskään Euroopan parlamentille ei ole asetettu määräaika vetoomusten käsittelylle.

Voisi kuitenkin olla hyvän hallintotavan mukaisesti perusteltua asettaa jonkinlainen määräaika, jotta komission vastauksesta ei jäisi pitkäaikaista epävarmuutta. Jos määräaika asetetaan, sen olisi oltava tarpeeksi pitkä, jotta komissio ehtii huolellisesti tarkastelemaan aloitteen sisältöä. Toisaalta olisi varmistettava, että aloitteen tukijat saavat kohtuullisessa ajassa tiedon toimista, joita komissio aikoo toteuttaa.

Kansallisissa järjestelmissä on erilaisia lähestymistapoja kansalaisaloitteiden käsittelyn määräaikojen suhteen. Joissakin maissa on asetettu muutamista viikoista useisiin kuukausiin vaihtelevia määräaikoja kun taas toisissa viranomaisille ei ole asetettu tarkkoja määräaikoja.

Näin ollen komissio voitaisiin velvoittaa käsittelemään kansalaisaloite kohtuullisessa ajassa, joka ei ylitä kuutta kuukautta. Tällöin käsittelylle olisi määräaika, mutta komissiolla olisi tarpeeksi aikaa monimutkaisempienkin aloitteiden asianmukaiseen käsittelyyn.

Käsittelyaika alkaisi päivästä, jona aloite on virallisesti toimitettu komissiolle. Päivämäärä ilmoitettaisiin 7. luvussa tarkoitetulla internetsivulla.

Tässä ajassa komissio arvioisi sekä aloitteen hyväksyttävyyden (eli kuuluko aloitteen sisältö sen toimivaltaan) että sen, ansaitseeko aloitteen sisältö jatkokäsittelyä komissiolta¹². Tarkasteltuaan aloitetta komissio esittäisi päätelmät toimista, joihin se aikoo ryhtyä, tiedonannossa, joka julkaistaan ja annetaan tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tiedonannossa esitettäviä toimia voivat olla tarpeen mukaan tutkimusten ja vaikutustenarviointien toteuttaminen mahdollisia toimintapoliittisia ehdotuksia silmällä pitäen.

Kysymykset:

Olisiko komissiolle asetettava määräaika kansalaisaloitteiden käsittelyä varten?

10. Samaa aihetta koskevat aloitteet

Periaatteessa ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että samasta aiheesta esitetään useita aloitteita. Rekisteröintijärjestelmän käyttöönotto varmistaisi kuitenkin avoimuuden, jolla voitaisiin välttää päällekkäisyydet.

Jäljelle jäisi kuitenkin mahdollisuus esittää peräkkäin samoja aloitteita, mikä olisi tarpeeton rasite järjestelmälle ja ajan mittaan saattaisi heikentää kansalaisaloitteen mainetta vakavasti otettavana demokratian välineenä. Tästä syystä voitaisiin harkita, olisiko otettava käyttöön joitakin pidäkkeitä tai aikarajoja aloitteiden esittämiseksi toistamiseen (jolloin esimerkiksi hylättyä kansalaisaloitetta ei voisi esittää uudestaan ennen tietyn ajan kulumista).

On kuitenkin pidettävä mielessä, että vaikka jotkut aloitteet saattavat käsitellä samaa aihetta ja niissä saattaa olla joitakin samoja elementtejä, ne eivät välttämättä ole samanlaisia. Myös

¹² Euroopan parlamentti ehdotti päätöslauselmassaan kaksiosaista menettelyä, jossa komissiolla olisi ensiksi kaksi kuukautta aikaa tarkastaa aloitteen edustavuus ja sitten kolme kuukautta aikaa tarkastella aloitteen sisältöä ja tehdä päätös.

EU:n laajuisen aloitteen käynnistämiseen vaadittavat operatiiviset ja taloudelliset resurssit todennäköisesti rajoittavat toistoa ja päällekkäisyyttä.

Kysymykset:

Olisiko aiheellista vahvistaa säännöt, joilla rajoitetaan samaa aihetta koskevien kansalaisaloitteiden peräkkäistä esittämistä?

Jos olisi, olisiko tämä parasta tehdä määräämällä jonkinlaisia pidäkkeitä tai aikarajoja?

III VASTAUSOHJEET

Kannanotot tähän kuulemismenettelyyn pyydetään toimittamaan komissiolle 31. tammikuuta 2010 mennessä joko sähköpostitse osoitteeseen ECI-Consultation@ec.europa.eu tai postitse seuraavaan osoitteeseen:

European Commission
Secretariat General
Directorate E "Better Regulation and Institutional Issues"
Unit E.I "Institutional Issues"
B - 1049 Brussels

Saadut kannanotot julkaistaan internetissä, paitsi jos asianomainen vastustaa henkilötietojensa julkaisemista sillä perusteella, että se vahingoittaisi hänen oikeutettuja etujaan. Siinä tapauksessa kannanotto voidaan julkaista nimettömänä.

Edunvalvontajärjestöjä, jotka vastaavat tähän vihreään kirjaan, kannustetaan rekisteröitymään komission ylläpitämään edunvalvojien rekisteriin (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>), jolleivät ne ole sitä jo tehneet. Kyseinen rekisteri perustettiin Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä, ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle ja suurelle yleisölle tietoa eri edunvalvojien tavoitteista, rahoituksesta ja rakenteista.

Komissio voi kutsua kannanottoja esittäneet julkiseen kuulemistilaisuuteen tämän vihreän kirjan sisällöstä.