

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite (11 artikla)” (oma-aloitteinen lausunto)

(2010/C 354/10)

Esittelijä: **Anne-Marie SIGMUND**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. heinäkuuta 2009 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite (11 artikla).

Asian valmistelusta vastannut ”Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite” -alakomitea antoi lausuntonsa 11. helmikuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. maaliskuuta 2010 pitämässään 461. täysistunnossa (maaliskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 163 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) määräykset unionin demokratian periaatteista, etenkin sen 11 artikla, muodostavat komitean näkemyksen mukaan virstanpylvään todelliselle ja käytännössä hyödyntämis- ja toteuttamiskelpoiselle kansalaisten Euroopalle. On kuitenkin välttämätöntä määritellä sitovammin yksittäiset demokraattiset prosessit ja antaa niille tarvittavat rakenteet.

1.2 Horisontaalisen kansalaisvuoropuhelun (SEU:n 11 artiklan 1 kohta) ja vertikaalisen kansalaisvuoropuhelun (SEU:n 11 artiklan 2 kohta) suhteen komitea vaatii välineen selkeää määrittämistä sekä sen menettelyjä ja siihen osallistuvia osapuolia koskevia sääntöjä. Se ehdottaa, että komissio käynnistäisi – SEU:n 11 artiklan 4 kohdassa määrätyn menettelynsä tapaan – kuulemismenettelyn julkaisemalla kansalaisvuoropuhelua käsittelevän vihreän kirjan ja antaisi kuulemisen tulosten perusteella tarvittavat säännökset.

1.3 Komitea korostaa jo moneen kertaan ilmaistua valmiuttaan auttaa osaltaan kumppanin ja välittäjän ominaisuudessa kehittämään kansalaisvuoropuhelua ja laajentaa omaa rooliaan kohtaamispaikkana. Komitea tarjoaa verkostonsa ja infrastruktuurinsa kaikkien unionin toimielinten käyttöön, jotta ne voivat seurata rakentavasti kansalaisvuoropuhelua järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

1.4 SEU:n 11 artiklan 3 kohdan avulla komission tähänkin asti laajasti sovellettu kuulemiskäytäntö siirretään eurooppalaisen demokratiamallin nyt vahvistetun osallistavan pilarin kontekstiin. Komitea vaatii myös tälle välineelle nykyistä selvempiä menettelysääntöjä, joissa noudatetaan avoimuuden ja edustavuuden periaatetta.

1.5 SEU:n 11 artiklan 4 kohdalla käyttöön otetulla eurooppalaisella kansalaisaloitteella sopimus toteuttaa ensimmäistä kertaa historiassa suoran demokratian menettelyn rajatylittävällä, valtioiden välisellä tasolla. Komitea on erittäin tyytyväinen tähän uuteen mahdollisuuteen ja haluaa antaa konkreettisen panoksensa tähän historialliseen uutuuuteen. Komitea täsmentää kantansa konkreettisiin täytäntöönpanomääräyksiin, jotka annetaan vielä vuoden 2010 aikana. Tässä on kiinnitettävä huomiota siihen, että

— kansalaisten osallistumismahdollisuuksien käytölle ei aseteta tarpeettomia esteitä, koska kysymys on vain ”asialista-aloitteesta”

— aloitteen tekijöille tehdään selvien pelisääntöjen ja määräysten avulla helpommaksi organisoida aloitteensa 27 jäsenvaltiossa ilman, että he törmäävät yllättäviin jäsenvaltiotason esteisiin

— aloitteen tekijöille myönnetään mahdollisesti rahoitustukea, kun tietty kynnyks ylittyy.

1.6 Komitea tarjoutuu toimimaan keskeisenä elementtinä valtioiden välisessä demokraattisessa eurooppalaisessa infrastruktuurissa ja aikoo hoitaa tehtävänsä SEU:n 11 artiklan puitteissa määrätietoisesti ja tehokkaasti. Se tarjoutuu lisäksi toimimaan neuvontapalveluna, tukemaan kansalaisaloitteita tarvittaessa aiheita koskevalla lausunnonla, järjestämään kuulemisia menestyksellisestä aloitteesta sekä tukemaan komission arviointia prosessissa tarvittaessa myös lausunnonla.

2. Taustaa

2.1 Joulukuussa 2001 valtioiden ja hallitusten päämiehet sopivat Laekenissa unionin perussopimusten uudesta laatimismenetelmästä ja päättivät kutsua koolle ”Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan”, joka koostumuksensa ⁽¹⁾ ansiosta sai aikaan merkittävän demokraattisen dynamiikan ja esitteli lopulta kesäkuussa 2003 tekstin, joka sisälsi avoimuuden ja osallistumisen lisäämiseen tähtääviä innovatiivisia ehdotuksia.

2.2 Sen jälkeen, kun valmistelukunnan laatima ”Sopimus Euroopan perustuslaista” oli Ranskassa ja Alankomaissa kansanäänestyksissä hylätty, allekirjoitettiin Lissabonissa 13. joulukuuta 2007 tarkistettu sopimus Euroopan unionista. Se tuli voimaan 1. joulukuuta 2009.

3. Johdanto

3.1 Lissabonin sopimuksen voimaantulon ansiosta järkiperäistetään lukuisia menettelyjä ja lisätään niiden avoimuutta, järjestetään toimivalta selvemmin, laajennetaan Euroopan parlamentin oikeuksia ja vahvistetaan Euroopan unionin sisäistä ja ulkoista toimintaa.

3.2 Parlamentaarisen (välillisen) demokratian muotojen ⁽²⁾ ohella eurooppalaista demokratiamallia laajennetaan ja vahvistetaan kirjaamalla Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen osallistava (suora) demokratia, mutta tämä ei suinkaan korvaa nykyistä demokratiamallia.

3.3 Osallistavasta demokratiasta annetut konkreettiset määräykset koskevat

- horisontaalista kansalaisvuoropuhelua
- vertikaalista kansalaisvuoropuhelua
- komission soveltamaa nykyistä kuulemiskäytäntöä
- uutta eurooppalaista kansalaisaloitetta.

3.4 Perustamissopimuksen luonteen mukaisesti SEU:n 11 artiklan määräykset ovat vain puite-ehtoja, jotka nyt on määritettävä, muotoiltava ja pantava toimeen tarvittavilla sääöksillä ja joista toimijoiden on tehtävä käytännön todellisuutta.

⁽¹⁾ Valmistelukuntaan kuuluivat puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaingin ja varapuheenjohtajien Giuliano Amaton ja Jean-Luc Dehaenen lisäksi seuraavat jäsenet:

- 15 jäsenvaltioiden valtioiden ja hallitusten päämiesten edustajaa,
- 13 ehdokasvaltioiden valtioiden ja hallitusten päämiesten edustajaa,
- 30 jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien edustajaa,
- 26 ehdokasvaltioiden kansallisten parlamenttien edustajaa,
- 16 edustajaa Euroopan parlamentin jäsenistöstä,
- 2 Euroopan komission edustajaa.

Tämän lisäksi työhön osallistui 13 tarkkailijaa, jotka edustivat ETSK:ta, AK:ta, työmarkkinaosapuolia sekä Euroopan oikeusasiamiestä. ETSK:n tarkkailijat olivat Göke Frerichs, Roger Briesch ja Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ SEU:n 10 artiklan mukaan "[u]nionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan."

3.5 Eurooppalaisen kansalaisaloitteen suhteen komissio on jo käynnistänyt mielekkään aloitteen ja julkaissut asiasta vihreän kirjan ⁽³⁾; kuulemismenettelyn jälkeen se tekee SEU:n 11 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanoa koskevan asetusehdotuksen. Näin se on antanut selvän viestin siitä, että se käy uuden välineen täytäntöönpanon valmistelussa vuoropuhelua ja ottaa siinä huomioon etenkin ne järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijat ja kiinnostuneet kansalaiset kaikkialta unionista, jotka myöhemmin tekevät kyseisiä aloitteita.

4. Lissabonin sopimus – SEU:n 11 artikla

4.1 Horisontaalinen kansalaisvuoropuhelu

SEU:n 11 artiklan 1 kohta: ”Toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmuksien kanavien kautta.”

4.1.1 Tämä määräys muodostaa horisontaalisen ”kansalaisvuoropuhelun” oikeusperustan määrittämättä sitä tarkemmin. Komitea on ottanut useissa lausunnoissaan kantaa kansalaisvuoropuheluun ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ ja katsonut sen olevan osallistumisen avaintekijä eurooppalaisessa demokratiamallissa. Se on myös useaan otteeseen korostanut olevansa valmis toimimaan tämän vuoropuhelun foorumina ja lisääjänä sekä edistämään panoksellaan sen osaksi tulevaa eurooppalaista julkisuutta. Tässä yhteydessä komitea on myös toistuvasti painottanut, että se haluaa ja aikoo osaltaan muotoilla kansalaisvuoropuhelun kehitystä kumppanin ja välittäjän ominaisuudessa. Se on tässä yhteydessä valmis laajentamaan rooliaan kohtaamispaikkana ja antamaan myös käytännön tukea esimerkiksi tarjoamalla käyttöön infrastruktuurinsa. Komiteasta on erittäin tärkeää, että se osaltaan auttaa kansalaisvuoropuhelua saamaan tarvittavan (eurooppalaisen) julkisuuden ja kehittymään aidoksi vuorovaikutteiseksi keskusteluksi.

4.1.2 Komitea painottaa jälleen kerran, että tämä osallistavan demokratian väline on määriteltävä selvästi ja että sen toiminnalle on annettava konkreettiset säännöt. On esimerkiksi täsmennettävä, millaiset edustavuusvaatimukset tässä kohdassa mainittujen järjestöjen on täytettävä voidakseen osallistua vuoropuheluun. Myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden edustavuutta koskevasta kysymyksestä komitea on jo huomauttanut ⁽⁷⁾, kuinka tärkeää on erottaa toisistaan määrällinen (asianomaisten enemmistön legitimi edustus) ja laadullinen (kulloistakin aiheita koskeva asiantuntemus) edustavuus. Komitean näkemyksen mukaan vuoropuheluun mukaan kutsuttavien järjestöjen on oltava sekä määrällisesti että laadullisesti edustavia.

⁽³⁾ KOM(2009) 622 lopullinen, 11.11.2009.

⁽⁴⁾ Lausunto aiheesta ”Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun”, 25.4.2001, EYVL C 193, 10.7.2001.

⁽⁵⁾ Lausunto aiheesta ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten organisaatioiden edustavuus kansalaisvuoropuhelun yhteydessä”, 14.2.2006, EUVL C 88, 11.4.2006.

⁽⁶⁾ Valmistelevala lausunto aiheesta ”Yhteisön uusi sosiaalinen toiminta-ohjelma”, 9.7.2008, EUVL C 27, 3.2.2009 (kohdat 7.6 ja 7.7).

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 5.

4.1.3 Lisäksi lainsäätäjän on täsmennettävä lähemmin, mitä sen itsensä on konkreettisesti tehtävä täyttääkseen vaatimuksen ”asianmukaisista kanavista” (ks. SEU:n 11 artiklan 1 kohta).

4.1.4 Tässä yhteydessä komitea pitää tärkeänä muistuttaa Euroopan kansalaisvuoropuhelun ja Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun erosta ja varoittaa sotkemasta käsitteitä toisiinsa. Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on luonnollisesti myös keskeinen osa asiantuntevaa osallistumista, mutta sen sisällölle, osallistumiselle, menettelyille ja vaikutuksille on olemassa erityiset säännöt. Sen oikeudellinen kirjaaminen perustussopimukseen heijastaa sen merkitystä.

4.2 Vertikaalinen kansalaisvuoropuhelu

SEU:n 11 artiklan 2 kohta: ”Toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.”

4.2.1 Tällä kohdalla otetaan huomioon vertikaalinen kansalaisvuoropuhelu, ja unionin toimielimet veloitetaan käymään sitä säännöllisesti. Komitea on jo ottanut kantaa myös tähän kansalaisvuoropuhelun muotoon⁽⁸⁾ ja kehottaa komissiota laatimaan myös sitä koskevat tarkemmat säännöt, joissa määritellään sekä sisällölliset että menettelyoikeudelliset seikat.

4.2.2 Euroopan parlamentti perusti jo jonkin aikaa sitten – tätä perussopimuksen määräystä ennakoiden – niin kutsutun ”Agora-kansalaisfoorumin” ja loi siten vertikaalisen kansalaisvuoropuhelun välineen.

4.2.3 Koska SEU:n 11 artiklan 2 kohdassa kaikki toimielimet veloitetaan käymään vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, kehottaa komitea kaikkia muita toimielimiä, ja varsinkin neuvostoa, ilmoittamaan mahdollisimman pian omista aikeistaan panna tämä sopimuksen artikla täytäntöön.

4.2.4 Komitea tarjoaa verkostonsa ja infrastruktuurinsa kaikkien unionin toimielinten käyttöön, jotta ne voivat käynnistää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vertikaalisen vuoropuhelun ja seurata sitä rakentavasti.

4.3 Komission järjestämät kuulemiset

SEU:n 11 artiklan 3 kohta: ”Komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden.”

4.3.1 Tämän määräyksen avulla komission tähänkin asti laajasti sovellettu kuulemiskäytäntö siirretään eurooppalaisen demokratiamallin nyt vahvistetun osallistavan pilarin kontekstiin.

⁽⁸⁾ Komitean 13. heinäkuuta 2000 hyväksymä lausunto aiheesta ”Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt - Kumppanuuden lujittaminen” (EYVL C 268, 19.9.2000) sekä komitean 24. syyskuuta 1999 hyväksymä lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa” (EYVL C 329, 17.11.1999).

Komitea muistuttaa⁽⁹⁾ (¹⁰), että tämä kuulemiskäytäntö on pohjimmiltaan oleellinen osa komission vuonna 2001 käyttöön ottamaa ”eurooppalaisen hallintotavan” käsitettä⁽¹¹⁾ ja mahdollistaa ylhäältä alaspäin suuntautuvana toimena ainoastaan välillisesti kansalaisyhteiskunnan toiminnan. Komitea muistuttaa jälleen myös siitä, että ”kuuleminen” esivallan taholta tapahtuvana toimena on eri asia kuin kansalaisoikeuksiin kuuluva ”osallistuminen”. Se ei sisällä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistamista alhaalta ylös suuntautuvaan prosessiin.

4.3.2 Komitea on valmis tukemaan toimeksiantonsa rajoissa Euroopan komissiota, jos tämä haluaa toteuttaa muita kuin yleensä käytettäviä online-kuulemisia, esimerkiksi järjestämällä yhteisiä kuulemisia tietyistä aiheista tai avoimia kuulemisia sidosryhmäfoorumien yhteydessä avoimen keskustelun (”open space”) menetelmän mukaisesti.

4.3.3 Pelkät kuulemiset eivät kuitenkaan ole vielä todellista vuoropuhelua järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tästä syystä komitea kehottaa komissiota tarkistamaan tähänastista kuulemiskäytäntöä ja jäsentämään sitä: Yhtäältä kuulemisten aikataulun on oltava riittävä, jotta järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla ja kansalaisilla on todella aikaa laatia vastauksensa eikä kuulemisista toteuteta vain muodon vuoksi. Toisaalta arviointiprosessista on tehtävä nykyistä avoimempi. Käynnistääkseen todellisen vuoropuhelun komission tulisi vastata esitettyihin kannanottoihin ja selittää, miksi tietyt ehdotukset on hyväksytty tai hylätty. Komission olisi neuvoteltava näistä ja muista parannuksista tiiviisti järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

4.4 Eurooppalainen kansalaisaloite

SEU:n 11 artiklan 4 kohta: ”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 säädöistä perussopimusten soveltamiseksi.”

4.4.1 Komitea yhtyy arvioon, jonka mukaan uudella eurooppalaisella kansalaisaloitteella on paljon oikeudellista ulottuvuuttaan laajempi merkitys Euroopan yhdentymiselle ja sitä on pidettävä ensimmäisenä suoran demokratian elementtinä valtioiden välisellä tasolla, joskin se rajoittuu määräyksen sanamuodon mukaan unionin kansalaisiin. Komitea pitäisi tervetulleena sitä, että sopimusta tarkistettaessa siihen sisällytettäisiin myös unionin alueella pysyvästi asuvat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset.

⁽⁹⁾ Lausunto aiheesta ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunta ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun”, 25.4.2001, EYVL C 193, 10.7.2001.

⁽¹⁰⁾ Lausunto aiheesta ”Komission valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa””, 20.4.2002, EYVL C 125, 27.5.2002.

⁽¹¹⁾ KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001.

4.4.2 On korostettava, että uudessa eurooppalaisessa kansalaisaloitteesta ei ole kyse monissa jäsenvaltioissa säädetystä sitovan kansanäänestyksen laukaisevasta "kansanaloitteesta", vaan "asialista-aloitteesta", jolla komissiota kehoitetaan lainsäädäntötoimiin. Se on vähemmistöille tarkoitettu väline, jolla vain luodaan mahdollisuus osallistua poliittisen asialistan muotoiluun. Oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita säilyy komissiolla, ja mahdollinen myöhempi lainsäädäntöprosessi noudattaa säädettyjä menettelyjä.

4.4.3 Tämä väline edellyttää luonnollisesti tiettyjä sääntöjä ja normeja. Koska unionin tason suoran demokratian välineet on kuitenkin vielä luotava, eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle olisi annettava puitteet, jotka mahdollistavat sen kehittymisen edelleen. SEU:n 11 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanoasetuksessa tulisi asettaa mahdollisimman väljät vähimmäisvaatimukset ja hyväksymisehdot ja jättää harkinta- ja tulkintavaraa aloilla, joilta unionin tasolla ei ole kokemuksia, sillä eurooppalaisella kansalaisaloitteella voidaan enintään saada ehdotettu aihe komission toimintasuunnitelmaan.

4.4.4 Komitea ei kuitenkaan missään nimessä yhdy Euroopan parlamentin näkemykseen⁽¹²⁾, jonka mukaan kansalaisaloitetta koskevan menettelyn valvominen on parlamentin poliittinen tehtävä, ja vastustaa sitä, että lainsäätävä valvoo lainsäädäntöä edeltävän vaiheen prosessia. Tällainen "valvonta" rikkoisi vallanjoon periaatetta; siksi komitea ehdottaa riippumattoman "neuvontaelimen" tai "tukipalvelun" perustamista, joka voi avustaa aloitteentekijöitä eurooppalaisen kansalaisaloitteen valmistelussa ja käynnistämiseksi, jotta ilmeiset ristiriidat hyväksyttävyyttä ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten kanssa ainakin yleensä vältetään, vaikka niitä ei voida kokonaan sulkea pois.

4.4.5 Parlamentti viittaa samassa päätöslauselmassa aivan perustellusti tarpeeseen erottaa toisistaan parlamentille osoitettavat vetoomukset sekä komissiolle kehoituksena osoitettavat kansalaisaloitteet. Tässä mielessä myös näitä ruohonjuuritason osallistumisen välineitä koskevat menettelyt ja vaatimukset on laadittava täysin erilaisiksi.

4.4.6 Eurooppalainen kansalaisaloite on suoran demokratian välineenä myös tehokas keino käynnistää valtioiden rajat ylittäviä neuvotteluprosesseja. Kansalaiset, jotka tällä hetkellä ovat lähinnä kääntäneet selkänsä "poliittiselle Euroopalle", voivat nyt ehdottaa konkreettisia aloitteita ja tavoitteita. Mitä enemmän heitä kutsutaan ja kannustetaan osallistumaan aloitteeseen ilman turhia hallinnollisia esteitä, sitä nopeammin he lakkaavat näkemästä itsensä käsittämättömien päätösten katselijoina ja muutuvat objektiivisista eurooppalaisen yhteisöllisyyden subjekteiksi. Tällainen vaiheittain käynnistetty prosessi, joka edellyttää Euroopan kannalta merkityksellisten ongelmien käsittelyä, johtaa väistämättä eurooppalaisen tietoisuuden, eurooppalaisen julkisuuden muodostumiseen.

4.4.7 Sisältöön liittyen on muistutettava, että eurooppalainen kansalaisaloite ei luonnollisesti saa olla perustamissopimuksen tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen. Kuten välillisessä tai parlamentaarisessa prosessissakin, saattaa kuitenkin myös suorassa tai kansalaislähtöisessä mielipiteenmuodostusprosessissa sattua, että ääriyhmittymät hyödyntävät tarjolla olevia mielipiteenmuodostuksen kanavia ja (väärin)käyttävät niitä omiin tarkoituksiinsa. Tässä piilee kaikkien demokratioiden suuri perustavanlaatuisen haaste, mutta myös niiden suurin etu suhteessa epädemokraattisiin järjestelmiin. Modernissa edustuksellisessa demokratiassa, joka perustuu sekä välillisiin että suoriin pilareihin, on kyettävä keskustelemaan avoimesti myös epämuukavista ja jopa ekstremistisistä näkemyksistä.

4.5 Euroopan komission vihreä kirja kansalaisaloitteesta

4.5.1 Vaikka komitea ei osallistunut suorasti jo loppuun saatettuun kuulemismenettelyyn, se haluaa ennen asetusehdotusten lähiaikoina tapahtuvaa käsittelyä parlamentissa ja neuvostossa antaa asiantuntevan panoksen mielipiteenmuodostukseen ja esittää seuraavassa kantansa vihreässä kirjassa käsiteltyihin kysymyksiin.

4.6 Kansalaisten edustamien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä

4.6.1 Komitea yhtyy komission kantaan, jonka mukaan vähimmäismäärä on määritettävä objektiivisin perustein. Se ei ole samaa mieltä komission kanssa siitä, että vasta kolmannes jäsenvaltioista eli yhdeksän valtiota riittää takaamaan, että aloite edustaa unionin etua riittävän laajalti, mutta ei myöskään monien organisaatioiden kanssa, joiden näkemyksen mukaan jo neljä jäsenvaltiota muodostaa vaadittavan "merkittävän määrän".

4.6.2 Komitea yhtyy pikemminkin Euroopan parlamentin kantaan, jonka mukaan neljännes jäsenvaltioista eli nykyisin seitsemän valtiota muodostaa sopivan vähimmäismäärän. Tämä määrä perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 76 artiklaan, jossa määrätään, että toimenpiteet, joilla varmistetaan hallinnollinen yhteistyö rikosasioissa tai poliisiyhteistyö, hyväksytään aloitteesta, jonka on tehnyt yksi neljästä jäsenvaltiosta. Komitea pitää tätä asianmukaisena viitekohtana kansalaisaloitteen riittävälle eurooppalaiselle ulottuvuudelle.

4.7 Allekirjoitusten vähimmäismäärä jäsenvaltiota kohti

4.7.1 Koska Lissabonin sopimuksessa puhutaan vain "merkittävistä määrästä jäsenvaltioita", yksi vaihtoehto olisi olla asettamatta allekirjoituksille jäsenvaltiokohtaista vähimmäismäärää. Komitea viittaa kuitenkin sopimuksessa moneen kertaan mainittuun kaksinkertaiseen enemmistöön ja on samaa mieltä komission kanssa siitä, että luopuminen allekirjoituksille asetettavasta jäsenvaltiokohtaisesta vähimmäismäärästä jäsenvaltiota kohti olisi sopimuksen hengen vastaista.

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin 7.5.2009 antama päätöslauselma, esittelijä: Sylvia-Yvonne Kaufmann (T6-0389/2009).

4.7.2 Sen sijaan, että asetetaan kaavamaisesti 0,2 prosentin vähimmäismäärä jäsenvaltiota kohti, komitea ehdottaa liukuvaa järjestelmää, joka voisi muodostaa mielekkään tasoituksen valtioiden välille. Voitaisiin vaatia 0,08 prosentin⁽¹³⁾ ehdotonta vähimmäismäärää, jotta jäsenvaltion allekirjoitukset lasketaan mukaan. Yhteensä kansalaisaloitteen on luonnollisesti kerättävä vähintään miljoona allekirjoitusta. Näiden molempien perusteiden yhdistelmästä syntyy automaattinen tasoitus, joka vastaa myös sopimuksen vaatimusta edustavuudesta ja aidosta unionin laajuisesta edusta.

4.7.3 Tällainen joustava järjestely toimeenpanon helpottamiseksi vaikuttaa komiteasta myös siitä syystä perustellulta, että eurooppalainen kansalaisaloite ei viime kädessä johda sitovaan päätökseen, vaan muodostaa vain kehotuksen komissiolle.

4.8 Kansalaisaloitteen allekirjoittamisoikeutta koskevat vaatimukset

4.8.1 Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan tarpeettoman hallintotaakan välttämiseksi kansalaisaloitteen allekirjoittamisoikeuden yleisenä edellytyksenä olisi oltava se, että kansalainen on ikänsä puolesta äänioikeutettu Euroopan parlamentin vaaleissa asuinvaltiossaan. Ajatus nuorten mukaan kutsumisesta (esimerkiksi laskemalla ikäraja 16 vuoteen) on kyllä kannatettava, mutta tällainen poikkeaminen Euroopan parlamentin vaalien äänioikeudesta vaikkeuttaisi suhteettomasti allekirjoitusten tarkastamista, sillä lähes kaikkien valtioiden olisi perustettava kaksinkertaiset äänioikeusrekisterit.

4.9 Kansalaisaloitteen muoto ja sisältö

4.9.1 Myös tällä kohden komitea pitää liian jäykkiä muotoa koskevia määräyksiä epäasianmukaisina; olisi sovellettava viranomaisten kanssa käytävää kirjeenvaihtoa koskevia välttämättömiä muotovaatimuksia ja asetettava tietyt vähimmäisvaatimukset (ks. myös kohta 4.13). Aloitteen sisältö ja vaadittu päätös tulee esittää johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen allekirjoittajille on aina oltava selvää, mitä he tukevat.

4.10 Allekirjoitusten keräämistä, tarkastusta ja vahvistamista koskevat vaatimukset

4.10.1 Mikään ei estä sitä, että kunkin valtion kansallisesta lainsäädännöstä poiketen unionin tasolla asetetaan yhteisiä menettelysääntöjä tai normeja allekirjoitusten keräämistä, tarkastusta ja vahvistamista varten, sillä eurooppalainen kansalaisaloite on (uusi) valtioiden välinen osallistumisväline.

4.10.2 Olisi sallittava kaikki sellaiset allekirjoitusten keräämistavat, jotka mahdollistavat henkilöllisyyden tarkistamisen. Allekirjoitusten keräämistä internet-portaalien avulla tulisi olla mahdollista yhtä lailla kuin niiden keräämistä yleisillä paikoilla. Vaatimukset esimerkiksi siitä, että kansallisten viranomaisten tai notaarin olisi varmennettava allekirjoitusten aitous, muodostai-

sivat komitean mielestä kohtuuttoman esteen. Henkilöllisyyden tarkistamisen ohella on kuitenkin myös varmistettava, että aloitteen kannattajat ovat antaneet allekirjoituksensa itsenäisesti ja vapaasta tahdostaan. Tätä varten on erityisesti sähköisesti tapahtuvaa allekirjoitusten keräämistä varten toteutettava erityisjärjestelyjä.

4.10.3 Turva- ja varmennustoimenpiteiksi riittävät nimi, osoite, syntymäaika sekä internetissä tapahtuvan keräämistä yhteydessä varmennussähköposti. Tavoitteena on oltava, että kaikki aloitteet, jotka täyttävät asetuksessa asetetut allekirjoitusten keruuta koskevat vähimmäissäännöt, voivat olla varmoja, etteivät ne törmää missään unionin jäsenvaltioissa yllättäviin lisäesteisiin. Ulkomailta asuvien EU:n kansalaisten antamat allekirjoitukset tulee osoittaa osallistujan asuinjäsenvaltioon.

4.10.4 Jäsenvaltioiden tulee varmentaa annetut allekirjoitukset. Tämä voidaan aivan hyvin toteuttaa eräissä jäsenvaltioissa käytettävillä pistokokeilla.

4.11 Allekirjoitusten keruun aikaraja

4.11.1 Ennen Lissabonin sopimusta tehdyistä kansalaisaloitteista saadut kokemukset ovat osoittaneet, että juuri aloitteen käynnistäminen saattaa viedä paljon aikaa. Tästä syystä komitea pitää komission ehdottamaa yhden vuoden aikarajaa liian lyhyenä ja esittää sen sijaan 18 kuukauden aikarajaa. Kuten edellä viitattiin, aloitteella käynnistetään sen konkreettisen tavoitteen lisäksi prosessi aidon eurooppalaisen julkisuuden hankkimiseksi, ja tästä syystä komiteasta olisi valitettavaa, jos yhden vuoden suhteellisen lyhyt määräaika vaarantaisi tämän prosessin onnistumisen kaikkine oikeus- ja yhteiskuntapolitiittisine seurannaisvaiikutuksineen.

4.12 Aloitteiden rekisteröinti

4.12.1 Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan on aloitteen tekijöiden tehtävä selvittää etukäteen aloitteensa legitimeetti ja hyväksyttävyytensä. Rekisteröinti pitäisi voida suorittaa komission käyttöön asettamalla internetsivustolla, jolla on myös sisältöä koskevia tietoja, jotta kaikki kansalaiset voivat saada tietoa meneillään olevista aloitteista.

4.12.2 Tässä yhteydessä komitea ehdottaa, että komissio tarjoaa perustettavalla eurooppalaista kansalaisaloitetta koskevalla internetsivustolla myös verkkovälineen, jolla allekirjoituksia voidaan kerätä. Lisäksi sivusto voisi toimia myös eri aloitteita käsittelevänä keskusteluforumina ja luoda siten osan eurooppalaista julkisuutta.

4.12.3 Komitea katsoo kuitenkin, että kansalaisaloitteen tekijöitä varten tulisi lisäksi perustaa asiointipiste, joka neuvoo heitä paitsi menettely- myös sisältökysymyksissä. Komitea on valmis toimimaan tällaisena neuvontapalveluna.

⁽¹³⁾ Tämä prosentiosuus perustuu Italiassa kansalaisaloitteen edellyttämään vähimmäismäärään, joka on 0,08 prosenttia.

4.12.4 Voitaisiin myös harkita keltaisten ja punaisten korttien järjestelmää, jolla kansalaisaloitteen tekijöille ilmoitettaisiin suhteellisen varhain, että heidän aloitteensa ei ehkä ole muodollisten kriteerien vuoksi hyväksyttävä esimerkiksi siksi että komissiolle ei ole toimivaltaa kyseisellä alalla tai aloite rikkoo selvästi perusoikeuksia.

4.13 Järjestäjiä koskevat vaatimukset – avoimuus ja rahoitus

4.13.1 Komitea katsoo, että aloitteen tekijöiden olisi julkaistava seuraavat tiedot:

— aloitekomitea ja sen edustajat

— mahdolliset tukijat

— rahoitussuunnitelma

— yleiskuva henkilöresursseista ja rakenteista.

4.13.2 Komitea ei voi missään tapauksessa hyväksyä komission ilmoitusta, jonka mukaan kansalaisaloitteille ei aiota tarjota mitään erityistä julkista rahoitusta, eikä varsinkaan perustelua, jonka mukaan vain näin voidaan varmistaa aloitteiden riippumattomuus ja kansalaisvetoisuus. Euroopan komissio tukee rahallisesti monien tehokkaiden valtiosta riippumattomien järjestöjen rakenteita ja työtä, ja olisi kohtuutonta päätellä tästä, että nämä komissiolta rahoitusta saavat kansalaisyhteiskunnan toimijat olisivat tästä syystä riippuvaisia siitä. Lisäksi komission lähestymistavan looginen seuraus olisi, että vain suuret organisaatiot, joilla on taloudellisesti vahvoja tukijoita, voisivat ylipäätään harkita eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekemistä.

4.13.3 Näin ollen komitea ehdottaa, että EU myöntää rahoitustukea, kun ensimmäinen etappi, esimerkiksi 50 000 allekirjoitusta kolmesta jäsenvaltiosta, on saavutettu. Näin karsitaan pois toivottomat tai pilailumielessä käynnistetyt kampanjat. Myös tässä yhteydessä voitaisiin käyttää ehdotettua keltaisten ja punaisten korttien järjestelmää.

4.14 Menestyksellisten kansalaisaloitteiden tarkastelu komissiossa

4.14.1 Komitean mielestä komission ehdottaman kuuden kuukauden määräajan olisi oltava ehdoton enimmäisraja, ja se kannattaa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ehdotettua kaksivaiheista lähestymistapaa (kaksi kuukautta muodollisen hyväksyttävyyden tutkimiseen ja kolme kuukautta sisältöä koskevan päätöksen tekemiseen⁽¹⁴⁾). Komission olisi tehtävä tästä sisäisestä päätöksentekoprosessista mahdollisimman avoin.

4.14.2 Kun menestyksellinen kansalaisaloite on jätetty, sen oikeudellinen hyväksyttävyyttä tutkitaan lopullisesti.

4.14.3 Komission suorittaman poliittisen arvioinnin aikana komitea järjestää – mahdollisesti yhdessä Euroopan parlamentin

ja neuvoston puheenjohtajavaltion kanssa – kuulemisia, joissa aloitteen tekijät esittelevät aloitteensa komissiolle. ETSK voisi tarvittaessa täydentää tätä prosessia aihetta käsittelevällä valmis-televalla tai oma-aloitteisella lausunnolla.

4.14.4 Komission päätös aloitteen hyväksymisestä, osittaisesta hyväksymisestä tai hylkäämisestä on perusteltava aloitteen tekijöille yksityiskohtaisesti ja julkisesti. Hylkäystapauksissa komission on tehtävä virallinen päätös, johon on voitava haakea muutosta yhteisöjen tuomioistuimessa.

4.15 Samaa aihetta koskevat aloitteet

4.15.1 Komitean mielestä on aloitteen tekijöiden harkinnan varassa käynnistää sisällöllisesti samankaltainen aloite. On vielä kerran syytä muistuttaa, että uusi eurooppalainen kansalaisaloite on ”asialista-aloite”. Siksi komitea ei näe mitään syytä asettaa tässä yhteydessä kieltoja tai esteitä.

4.16 Täydentävät huomautukset

4.16.1 Komitea katsoo, että komission olisi otettava hoitaakseen sellaisten kansalaisaloitteiden tekstien kääntäminen kaikille virallisille kielille, jotka ovat jo saaneet 50 000 tukijaa kolmesta jäsenvaltiosta.

5. Loppuhuomautukset

5.1 Määräykset unionin demokratian periaatteista, etenkin SEU:n 11 artikla, muodostavat komitean näkemyksen mukaan virstanpylvään todelliselle ja käytännössä hyödyntämis- ja toteuttamiskelpoiselle kansalaisten Euroopalle. On kuitenkin välttämätöntä määritellä sitovammin yksittäiset demokraattiset prosessit ja huolehtia tarvittavista rakenteista.

5.2 Komitea kehottaaakin komissiota julkaisemaan eurooppalaista kansalaisaloitetta käsittelevän vihreän kirjan jälkeen myös 11 artiklan 1 ja 2 kohdan käytännön toimeenpanoa käsittelevän vihreän kirjan kansalaisvuoropuhelusta, jossa pohdittaisiin nykyistä käytäntöä, määriteltäisiin tarkemmin menettelyt ja periaatteita ja arvioidaisiin niitä sekä pyrittäisiin yhdessä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa saamaan aikaan parannuksia ja etenkin luomaan selkeitä rakenteita. Myös tässä yhteydessä komitea toistaa olevansa valmis antamaan panoksensa tehtäviensä rajoissa.

5.3 Se kehottaa myös muita elimiä ilmoittamaan, miten ne aikovat panna käytännössä toimeen uudet perustamissopimukseen määräykset.

5.4 SEU:n 11 artiklan 4 kohdalla astutaan maailmanlaajuisestikin kartoittamattomalle demokratian alueelle. Ensi kertaa demokratian historiassa useamman valtion kansalaiset saavat yhdessä valtioiden rajat ylittävän osallistumisoikeuden.

⁽¹⁴⁾ Menettelyn tulisi olla samankaltainen kuin Euroopan parlamentin aloitteita koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 225 artiklan mukainen menettelytapa (ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 9. helmikuuta 2010 tarkastetusta Euroopan parlamentin ja komission välisestä puitesopimuksesta seuraavaa vaalikautta varten (P7 TA(2010)0009)).

5.5 Tämä uusi demokraattinen kansalaisten oikeus tarjoaa valtavia mahdollisuuksia. Se on suunniteltu tukevoittamaan Euroopan edustuksellista demokratiaa. Se voimistaa välittömästi eurooppalaisen demokratiamallin osallistavaa elementtiä. Välillisesti se voi kuitenkin osaltaan edistää EU:n yhdyntymistä ja vahvistumista, eurooppalaisen julkisuuden syntymistä sekä kansalaisten nykyistä voimakkaampaa samaistumista EU:hun. Juuri Euroopan suuren koon ja monimuotoisuuden vuoksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että kaikki kansalaiset, myös ne, joilla ei ole paljon varoja tai jotka eivät kuulu suuriin vakiintuneisiin organisaatioihin, voivat käyttää kaikkia demokraattisia keinoja. Demokratian välineiden hyödyntäminen ei saa edellyttää suuria taloudellisia resursseja.

5.6 Komitea, jonka asema Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota tukevana neuvoa-antavana elimenä vahvistetaan Lissabonin sopimuksessa, aikoo edelleen hoitaa ydintehtävänsä ja antaa lausuntoja sopimuksessa määrättyjen velvoitteidensa puitteissa. Se toimii jatkossakin siltana ja vielä tähänastista voimakkaammin unionin tason laajan demokraattisen infrastruktuurin keskeisenä osana.

Bryssel 17. maaliskuuta 2010

5.7 Tukeakseen toiminnallaan mainittuja unionin toimielimiä mahdollisimman hyvin ja optimoidakseen oman työskentelytapaansa komitea ehdottaa eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen liittyen lisäksi seuraavaa:

- Laaditaan arvioinnin määräajan kuluessa lausunto kansalaisaloitteesta, jonka komissio on virallisesti hyväksynyt.
- Laaditaan mahdollisesti lausunto meneillään olevan kansalaisaloitteen tukemiseksi.
- Järjestetään menestyksellisiä aloitteita koskevia kuulemisia (aloitteen tekijät, komissio, Euroopan parlamentti, neuvosto).
- Perustetaan neuvontapalvelu (kansalaisten yhteyspisteeksi menettely- ja muissa kysymyksissä).
- Annetaan täydentävää tietoa (julkaistaan käsikirja osallistavasta demokratiasta, järjestetään seminaareja käytännön toimeenpanosta ja niin edelleen).

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI