Valiokunnan lausunto PeVL 54/2017 vp– U 57/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (kansalaisaloiteasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (kansalaisaloiteasetus) (U 57/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Sina Uotila, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Maija Setälä

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 13 päivänä syyskuuta 2017 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta (COM(2017) 482 final). Asetuksessa säädettäisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä. Asetuksella korvattaisiin edellinen kansalaisaloitetta koskeva asetus eli 16 päivänä helmikuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 211/2011 kansalaisaloitteesta.

Kansalaisaloitetta koskevan asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa vahvistetaan menettelyt ja edellytykset aloitteelle, jossa komissiota kehotetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään aiheellinen ehdotus asioista, joissa unionin kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan oikeus tukea kansalaisaloitetta allekirjoittamalla tuenilmaus on jokaisella vähintään 16-vuotiaalla unionin kansalaisella. Aloitetta tulee ehdotuksen 3 artiklan mukaisesti tukea vähintään miljoona allekirjoittajaa vähintään neljäsosasta jäsenvaltioita. Yhdessä neljäsosassa jäsenvaltioita allekirjoittajia tulee olla vähim-

mäismäärä, joka on kustakin jäsenvaltiosta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten lukumäärä kerrottuna 750:llä. Vähimmäismäärä vahvistetaan asetuksen liitteessä. Suomen osalta kyseinen allekirjoittajien vähimmäismäärä on 9 750. Allekirjoittaja lasketaan siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmän toimivuutta parannetaan. Kannatettavaa on osallistuvan demokratian vahvistaminen ja kansalaisten sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisääminen kansalaisaloitteella. Sen lisäksi, että kansalaisaloite voi johtaa komission antamaan lainsäädäntöehdotukseen, kansalaisaloitteella tulee voida nostaa poliittiseen keskusteluun erilaisia asioita unionissa. Kansalaisaloitetta koskevien menettelyjen ja edellytysten on oltava mahdollisimman selkeitä ja käyttäjäystävällisiä sekä oikeasuhtaisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden.

Komission nyt antama ehdotus kansalaisaloiteasetukseksi rakentuu valtioneuvoston arvion mukaan monilta osin voimassaolevan asetuksen pohjalle. Ehdotus sisältää kuitenkin useita parannuksia nykyiseen asetukseen nähden, alkaen komission tiedotuksen ja avunannon lisäämisestä kansalaisaloitteeseen liittyvissä kysymyksissä.

Kansalaisaloitteen rekisteröintivaiheeseen liittyvänä parannuksena voidaan pitää sitä, että komissio voisi rekisteröidä aloitteen tietyin edellytyksin myös osittain tilanteessa, jossa se katsoo omaavansa vain tietyiltä osin toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Edellytyksenä olisi oltava, että merkittävä osa aloitetta, mukaan lukien sen päätavoitteet, ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Tulkintaongelmien minimoimiseksi yhteistyö komission ja kansalaisaloitteen järjestäjäryhmän välillä olisi tärkeää. Myöhemmässä vaiheessa komissio tekisi varsinaisen päätöksen siitä, ryhtyykö se toimenpiteisiin säädösehdotuksen antamiseksi.

Myönteisenä voidaan lähtökohtaisesti pitää myös tuenilmausten sähköiseen keruujärjestelmään liittyviä ehdotuksia, tosin niihin liittyviä yksityiskohtia on tarpeen vielä selvittää ja tarkentaa. Erityisesti se, että komissio tarjoaisi kansalaisaloitteen järjestäjille jatkossa ilmaiseksi verkkopohjaisen keskitetyn järjestelmän, jonka kautta järjestäjät voivat kerätä tuenilmaisuja aloitteelle, vaikuttaa selkeältä parannukselta nykyiseen asetukseen nähden. Tämä lisäisi osaltaan kansalaisaloiteinstrumentin käyttäjäystävällisyyttä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tuenilmauksen allekirjoittavalta henkilöltä voidaan pyytää ainoastaan ennalta määritellyt henkilötiedot. Se, että allekirjoittajalta pyydetään ne henkilötiedot, jotka kussakin maassa tarvitaan tuenilmauksen tarkistamista varten, vaikuttaa perustellulta. Suomen osalta henkilöllisyysasiakirjan tai -numeron ilmoittamista tuenilmauksen yhteydessä ei tälläkään hetkellä edellytetä, vaan tuenilmaus tarkistetaan henkilön nimen, syntymäajan, kansalaisuuden ja asuinmaan perusteella. Liiallisten tietojen pyytäminen voisi vaikuttaa muun muassa halukkuuteen tukea aloitetta. Suomi on korostanut tätä asiaa myös neuvoteltaessa voimassaolevasta asetuksesta.

Henkilötietojen suojaan liittyen on olennaista, että toimijoiden rooli on selkeä. Erityisesti järjestäjäryhmän edustajan osalta on tärkeää, että hänen todetaan nimenomaisesti olevan yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu rekisterinpitäjä. Eri toimijoiden mukaan lukien komission roolia on jatkokäsittelyssä tarpeen selventää.

Valtioneuvosto pitää komission tavoitetta lisätä nuorten osallistumismahdollisuuksia kannatettavana ja on tästä syystä valmis harkitsemaan ehdotusta allekirjoittajien ikärajan laskemisesta 16 vuoteen. Estettä ei kuitenkaan ole myöskään sille, että säilytetään nykysääntely, jonka mukaan allekirjoittajan on oltava ikänsä puolesta oikeutettu äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa.

Tarvetta ehdotettuun erilliseen kansalliseen neuvontaa antavaan yhteyspisteeseen tulee vielä harkita ottaen huomioon, että komission neuvoa-antavaa roolia on ehdotuksessa painotettu. Yhteyspisteen tarve ja sille suunnitellut tehtävät jäävät ehdotuksessa nyt epäselviksi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen. Toissijaisuusperiaate ei asiaan sovellu. Valtuutukset delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten antamiselle vastaavat pitkälti nykyiseen asetukseen sisältyviä valtuutuksia. Jatkokäsittelyssä ja ehdotuksen kehittyessä huomiota kiinnitetään kuitenkin vielä valtuutusten selkeyteen ja täsmällisyyteen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan sääntelyn laatimisen yhteydessä arvioinut valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta (PeVL 23/2010 vp). Valiokunta suhtautui tuolloin valtioneuvoston tavoin myönteisesti asetusehdotukseen, jolla pyrittiin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen unionissa. Myös nyt arvioitavana olevan kansalaisaloitetta koskevan asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa vahvistetaan menettelyt ja edellytykset aloitteelle, jossa komissiota kehotetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään aiheellinen ehdotus asioista, joissa unionin kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi. Perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmän toimivuutta parannetaan. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ehdotettujen säädösmuutosten osalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi yleisemmin valtioneuvoston huomiota siihen, että kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta unionitasolla on syytä pyrkiä parantamaan nyt esitettyä perusteellisemmin. Valiokunta on Suomen perustuslain 53 §:n 3 momentissa säädetyn kansallisen kansalaisaloitteen osalta katsonut sen täydentävän ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Valiokunnan käsityksen mukaan kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (ks. PeVL 41/2017 vp, PeVL 1/2017 vp, PeVM 6/2011 vp ja PeVM 9/2010 vp, s. 9/II). Euroopan unionin yleinen tuomioistuin on viitannut siihen, että eurooppalainen kansalaisaloite ilmaisee unionin kansalaisten todellista osallistumista unionin demokraattiseen elämään (T 754/14 Michael Efler et al. v komissio, § 47).

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta annettua asetusta ei ole unionin hallinnollisissa käytännöissä toimeenpantu sen tarkoituksen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, mikä on johtanut kansalaisaloitteen tosiasiallisen merkityksen olennaiseen kaventumiseen suhteessa sille perusteltuun tehtävään.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan noin neljästäkymmenestä yrityksestä saada aloite vireille rekisteröintipyyntö on hylätty 19 tapauksessa. Avoimia kansalaisaloitteita on kahdeksan ja rauenneita 14. Vain kolmessa tapauksessa aloitteeseen on annettu asetuksen mukainen komission vastaus.

Valtaosa aloitteista vaikuttaa hylätyn hallinnollisessa päätöksenteossa jo rekisteröintivaiheessa sillä perusteella, että ne eivät täytä voimassa olevan kansalaisaloiteasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on sinänsä kansallisen kansalaisaloitesäänte-lyn osalta todennut, että vaikka kansalaisaloitteisiin tulee eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, niiden käsittely ei saa olla kritiikitöntä ja selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä (PeVL 41/2017 vp, s. 2, PeVM 6/2011 vp). Valiokunta pitää tähän nähden ongelmattomina rekisteröinnin edellytyksiä, joiden mukaan kansalaisaloite ei saa olla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa kuvattujen EU:n arvojen vastainen tai esimerkiksi oikeuden väärinkäyttöä (ks. myös PeVL 23/2010 vp, s. 2/II). Mainitun artiklan mukaan EU:n perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina.

Kansalaisaloiteasetuksessa säädettäisiin edelleen myös komission toimivaltaan liittyvästä edellytyksestä aloitteen rekisteröinnille. Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt perusteltuna sitä, että aloitteen sisällön kuuluminen unionin toimivaltaan on syytä arvioida rekisteröintivaiheessa, jotta vältytään tarpeettomalta allekirjoitusten keräämiseltä ainakin niissä tapauksissa, joissa aloite ei selvästi voi toimivallan puuttumisen vuoksi johtaa jatkotoimiin (PeVL 23/2010 vp, s. 3/I). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin miltei kaikki jo rekisteröintivaiheessa tehdyt hylkäävät ratkaisut ovat perustuneet asetuksen verraten suppeaan tulkintaan, jonka nojalla on katsottu, että ehdotettu kansalaisaloite ylittää selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi, jolla sovelletaan perussopimuksia. Sekä EU:n tuomioistuinkäytännössä että EU:n oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on kiinnitetty huomiota erityisesti kansalaisaloiteasetuksen tarkoitukseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin asetuksen soveltamisessa ja eräissä tapauksissa katsottu komission tulkinneen toimivaltaa koskevaa edellytystä liian suppeasti ja jättäneen aloitteen käsittelemättä ilman asianmukaista perustelua.

Kansalaisaloitteen rekisteröintivaiheeseen liittyvänä parannuksena voidaan pitää sitä, että asetusehdotuksen mukaan komissio voisi rekisteröidä aloitteen tietyin edellytyksin myös osittain tilanteessa, jossa se katsoo omaavansa vain tietyiltä osin toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on lisäksi syytä pyrkiä vaikuttamaan tarpeen vaatiessa säädösvalmistelussakin siten, että asetusta myös sovellettaisiin sen tarkoitus ja hyvän hallinnon periaatteet asianmukaisesti huomioiden.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 30.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen