

U 11/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansa-
laisaloitteesta (*kansalaisaloite*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta sekä ehdotuksesta lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä maaliskuuta 2010 tekemä ehdotus laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2010

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Sina Uotila

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2010/0849**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KANSALAISALOITTEESTA****1 Yleistä**

Komissio on 31.3.2010 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta (KOM(2010) 119 lopullinen). Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 24 artiklan ensimmäiseen kohtaan. Asetuksessa säädettäisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä. Asetusehdotusta käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Komissio on järjestänyt kansalaisaloitteesta 11.11.2009 julkaisemaansa vihreään kirjaan perustuvan kuulemisen, johon myös Suomi on osallistunut. Valtioneuvosto toimitti asiassa 11.12.2009 eduskunnalle kirjeen E 166/2009 vp, josta suuri valiokunta antoi 22.1.2010 lausunnon SuVL 3/2009 vp. Suomen komissiolle 29.1.2010 lähettämät kannanotot toimitettiin eduskunnalle jatkokirjeellä 3.2.2010.

Asetusehdotus vastaa päälinjoiltaan komission vihreää kirjaa. Merkittävimmät eroavaisuudet liittyvät edellytykseen tuenilmausten jäsenvaltiokohtaisesta vähimmäismäärästä ja aloitteen tutkittavaksi ottamista koskevaan menettelyyn.

Puheenjohtajavaltio Espanjan tavoitteena on, että neuvoston yleisnäkemyksiä asiassa saatutetaan sen puheenjohtajakaudella.

Aikataulu vaikuttaa tiukalta, minkä vuoksi valtioneuvosto toivoo, että eduskunnan kanta on käytettävissä mahdollisimman pian.

2 Pääasiallinen sisältö

Kansalaisaloitteen edustavuuteen liittyvät edellytykset sekä järjestäjää ja allekirjoittajia koskevat edellytykset

Niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärästä, joista kansalaisaloitteen allekirjoittajien on tultava, ja allekirjoittajien jäsenvaltiokohtai-

sesta vähimmäismäärästä säädettäisiin 7 artiklassa. Allekirjoittajien on tultava vähintään yhdestä kolmasosasta jäsenvaltioita. Yhdessä kolmasosassa jäsenvaltioita allekirjoittajien joukossa tulee olla ainakin liitteessä I vahvistettu vähimmäismäärä kansalaisia. Suomen osalta allekirjoittajien vähimmäismäärä olisi 9 750. Komissio voisi muuttaa liitettä asetuksen 15 ja 16 artiklan mukaisesti, joissa sille delegoidaan säädösvaltaa SEUT 290 artiklan perusteella. Allekirjoittajan katsotaan tulevan jäsenvaltiosta, joka on myöntänyt hänen tuenilmauksessaan mainitun henkilötodistuksen.

Kansalaisaloitteen järjestäjää ja allekirjoittajia koskevista edellytyksistä säädettäisiin 3 artiklassa. Jos järjestäjä on luonnollinen henkilö, hänen on oltava unionin kansalainen ja iältään oikeutettu äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa. Siinä tapauksessa, että järjestäjä on oikeushenkilö tai järjestö, sen tulee olla sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon. Allekirjoittajien on oltava unionin kansalaisia ja iältään oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa.

Kansalaisaloitteen rekisteröintiä ja tutkittavaksi ottamista koskeva menettely

Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnistä säädettäisiin 4 artiklassa. Ennen kuin järjestäjä aloittaa ehdotettua kansalaisaloitetta koskevien tuenilmausten keräämisen, järjestäjän on rekisteröitävä aloite komissioon ja ilmoitettava asetuksen liitteessä II tarkoitettut tiedot, erityisesti aloitteen aihetta ja tavoitteita sekä rahoituslähteitä ja tukea koskevat tiedot. Komissiolle ilmoitettavana tietona liitteessä mainitaan myös perussopimukseen sisältyvä oikeusperusta, joka mahdollistaisi komission toimet. Komissio rekisteröi viipymättä ehdotetun aloitteen sähköiseen rekisteriinsä, joka on julkinen.

Rekisteröintiin on kaksi poikkeusta. Komissio ei rekisteröi ensinnäkään sellaisia ehdotettuja kansalaisaloitteita, joita voidaan

kohtuudella pitää asiattomina sen vuoksi, että ne ovat loukkaavia tai eivät ole vakavasti otettavia. Toiseksi sellaisia ehdotettuja kansalaisaloitteita ei rekisteröidä, jotka ovat selvästi unionin arvojen vastaisia.

Artikla 8 liittyy ehdotetun kansalaisaloitteen tutkittavaksi ottamiseen ja sisältää säännökset aloitteen hyväksyttävyyttä (admissibility) koskevasta päätöksestä. Kun järjestäjä on kerännyt 300 000 tuenilmausta vähintään kolmesta jäsenvaltiosta tulevilta allekirjoittajilta, järjestäjän on toimitettava komissiolle pyyntö hyväksyttävyyttä koskevan päätöksen antamisesta. Järjestäjän tulee käyttää tähän tarkoitukseen liitteeseen V sisältyvää lomaketta. Saatuaan pyynnön komissio antaa kahden kuukauden kuluessa hyväksyttävyyttä koskevan päätöksen, joka julkaistaan. Ehdotettu kansalaisaloite katsotaan hyväksytyväksi, jos se täyttää seuraavat edellytykset:

a) se koskee asiaa, jossa voidaan hyväksyä unionin säädös perussopimusten soveltamiseksi;

b) se koskee asiaa, josta komissio on toimivaltainen tekemään ehdotuksen.

Tuenilmausten keräämistä koskevat menettelyt ja edellytykset sekä sähköiset keräysjärjestelmät

Tuenilmausten keräämistä koskevista menettelyistä ja edellytyksistä säädetäisiin 5 artiklassa. Järjestäjän tehtävänä on kerätä ehdotettua kansalaisaloitetta varten tarvittavat tuenilmaukset joko paperilla tai sähköisesti. Tuenilmaukset on kerättävä 12 kuukauden kuluessa ehdotetun aloitteen rekisteröintipäivästä. Niiden tulee olla asetuksen liitteeseen III sisältyvän mallin mukaisia.

Artikla 6 sisältää säännöksiä sähköisistä keräysjärjestelmistä. Sähköisen keräysjärjestelmän kautta saadut tiedot tulee säilyttää jäsenvaltion alueella. Ennen tuenilmausten keräämisen aloittamista järjestäjän tulee varmistaa, että sähköinen keräysjärjestelmä täyttää tietyt tekniset ominaisuudet ja turvaominaisuudet. Ominaisuuksien tulee olla riittävät muun muassa sen varmistamiseksi, että henkilö voidaan tunnistaa ja tiedot tallentaa turvallisesti ja että järjestelmä pystyy tuottamaan yksittäisiä tuenilmauksia liitteeseen III sisältyvää mallia vastaavassa muodossa, jotta

kansallisesti toimivaltainen viranomainen voi tarkistaa ne. Järjestäjä voi milloin tahansa pyytää sen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista, jossa tietoja kerätään tai tallennetaan, vahvistamaan, että järjestelmä on kyseisten vaatimusten mukainen. Järjestäjällä on kuitenkin aina velvollisuus pyytää tällaista vahvistamista ennen kuin hän toimittaa tuenilmaukset kansallisille viranomaisille tarkastettavaksi.

Jos sähköinen keräysjärjestelmä vastaa asetuksessa tarkoitettuja edellytyksiä, toimivaltaisen viranomaisen on kuukauden kuluessa annettava liitteeseen IV sisältyvän mallin mukainen todistus. Toimivaltaisen viranomaisen tulee noudattaa asianmukaisia kansallisia teknisiä eritelmiä arvioidessaan, täyttääkö sähköinen keräysjärjestelmä tarkoitettujen edellytykset, siihen asti kunnes komissio on hyväksynyt edellytyksiä koskevat tekniset eritelmit sääntelymenettelyn mukaisesti.

Tuenilmausten tarkastaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa

Tuenilmausten tarkastamisesta ja vahvistamisesta jäsenvaltioissa säädetäisiin 9 artiklassa. Sen jälkeen, kun järjestäjä on kerännyt vaadittavat tuenilmaukset ja komissio on tehnyt päätöksen ehdotetun kansalaisaloitteen hyväksyttävyydestä, järjestäjä toimittaa tuenilmaukset paperilla tai sähköisesti toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Järjestäjän on toimitettava tuenilmaus sen jäsenvaltion viranomaiselle, joka on myöntänyt siinä mainitun henkilötodistuksen. Järjestäjän tulee käyttää liitteessä VI vahvistettua lomaketta. Toimivaltainen viranomaisten on kolmen kuukauden kuluessa tarkastettava tuenilmaukset ja toimitettava järjestäjälle todistus, joka on liitteessä VII vahvistetun mallin mukainen ja jossa vahvistetaan kyseisestä jäsenvaltiosta saatujen pätevien tuenilmausten määrä.

Kansalaisaloitteen toimittaminen komissiolle ja aloitteen tutkiminen komissiossa

Kansalaisaloitteen toimittamisesta komissiolle säädetäisiin 10 artiklassa. Kun järjestäjä on saanut tuenilmausten tarkastamista ja vahvistamista koskevat todistukset, järjestäjä

voi toimittaa kansalaisaloitteen komissiolle. Järjestäjän tulee käyttää liitteessä VIII vahvistettua lomaketta ja toimittaa täytetty lomake ja jäljennökset todistuksista komissiolle.

Artikla 11 koskee kansalaisaloitteen tutkimista komissiossa. Saatuaan kansalaisaloitteen komissio:

a) julkaisee kansalaisaloitteen viipymättä verkkosivustollaan;

b) tutkii kansalaisaloitteen ja antaa neljän kuukauden kuluessa julkisen tiedonannon, jossa esitetään komission päätelmät aloitteesta, toimet, joihin komissio aikoo ryhtyä, ja tarvittaessa perustelut näille toimille.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojasta säädettäisiin 12 artiklassa. Järjestäjän ja jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY ja sen nojalla annettuja kansallisia säännöksiä, kun ne käsittelevät henkilötietoja asetuksen nojalla. Artikla sisältää täsmäntävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä ja säilyttämisestä.

Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Jäsenvaltioiden tulee 13 artiklan mukaan varmistaa, että niiden alueella asuvat tai niiden alueelle sijoittautuneet järjestäjät ovat niiden kansallisten siviili- tai rikoslakien nojalla vastuussa asetuksen rikkomisesta ja erityisesti:

a) järjestäjien antamista vääristä ilmoituksista;

b) puutteista sähköisen keräysjärjestelmän vaatimustenmukaisuudessa;

c) tietojen väärinkäytöstä.

Artiklan 14 mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä asetuksessa tarkoitettavat toimivaltaiset viranomaiset. Jäsenvaltioilla olisi asetuksen voimaantulosta lukien kolme kuukautta aikaa toimittaa toimivaltaisten viranomaisten yhteyshenkilöt komissiolle. Asetus tulisi 22 artiklan mukaan voimaan kahden-

tenakymmenentenä päivänä siitä, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen käyttöönotto edellyttää Suomessa kansallisia täytäntöönpanotoimia. On päätettävä asetuksessa tarkoitetuista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista eli viranomaisista, jotka varmistavat, että järjestäjien käyttämät sähköiset keräysjärjestelmät täyttävät asetuksen vaatimukset, sekä viranomaisesta, joka tarkastaa ja vahvistaa kerätyt tuenilmaukset. Lisäksi on selvitettävä, edellyttävätkö sähköistä keräysjärjestelmää koskeva asetuksen säännös ja kansalaisaloitteen järjestäjän vastuuta koskeva säännös uutta lainsäädäntöä. Ainakin henkilötietojen väärinkäyttöihin liittyvistä seuraamuksista säädetään jo henkilötietolain (523/1999) 47 ja 48 §:ssä sekä rikoslain (39/1889) 38 luvun 1, 2, 8 ja 9 §:ssä ja 40 luvun 5 §:ssä.

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä valtiollista kansalaisaloitetta, mutta perustuslain tarkistamiskomitea (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 9/2010) on ehdottanut, että asiasta lisättäisiin säännös perustuslakiin. Komitean mietinnön pohjalta on tarkoitus antaa hallituksen esitys perustuslain muuttamisesta vielä kuluvan kevään aikana.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon näkökulmasta asetusehdotus koskee sananvapautta, osallistumisoikeutta ja äänestys-oikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa sekä väestökirjanpitoa, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2 ja 42 kohdan sekä 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ovat valtakunnalle kuuluvia asioita. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on oikeusministeriölle osoittamassaan kirjeessä 8.4.2010 katsonut, että komission ehdotus koskee asioita, jotka ovat valtakunnan toimivallassa, mutta on varannut mahdollisuuden palata asiaan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Kansalaisaloite on omiaan lisäämään demokratiaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia unionissa. Lisäksi sillä on taloudellisia vaikutuksia sekä unionin tasolla että kansallisella tasolla. Henkilöstömenojen ja hallinnollisten menojen suuruuteen vaikuttaa se, kuinka paljon kansalaisaloitteita tehdään. Paitsi unionin viranomaisille myös toimivaltaisiksi nimettäville kansallisille viranomaisille tulee taata uusien tehtävien edellyttämät resurssit.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet asetusehdotukseen myönteisesti. Muutosehdotuksia on tehty joihinkin artikloihin. Asetuksen voimaantuloon liittyen esiin on nostettu kysymys siirtymäajasta ottaen huomioon kansallisten järjestelmien mukauttamistarve.

7 Instituutioiden kannat

Instituutiot pitävät yleisenä tavoitteena sitä, että kansalaisaloitetta koskeva asetus saadaan nopeasti hyväksytyä. Euroopan parlamentti ei ole antanut vielä asiasta lausuntoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsitely ja käsittely Euroopan unionissa

Kansallisesti asetusehdotusta on käsitelty 21.—22.4.2010 oikeudelliset kysymykset - jaoston (jaosto 35) laajan kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä ja 23.4.2010 EU-ministerivaliokunnassa osana yleisten asioiden neuvoston kokouksen valmistelua.

Euroopan unionin tasolla komissio esitteli ehdotuksen Antici-ryhmän epävirallisessa kokouksessa 9.4.2010, ja ehdotuksesta käytiin alustava keskustelu. Asiasta on järjestetty huhtikuussa myös kaksi muuta Antici-ryhmän kokousta. Lisäksi siitä on keskusteltu 21.4.2010 Coreperissa ja 26.4.2010 yleisten asioiden neuvostossa (suuntaviivakeskustelu).

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta asiassa on perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta eli AFCO. Raportojaa ei ole ainakaan 26.4.2010 mennessä nimetty. Asian käsittelyaikataulusta Euroopan parlamentissa ei ole vielä tarkemmin tietoa.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen, jolla pyritään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen unionissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen johdannossa ilmaistuja tavoitteita siitä, että kansalaisaloitetta koskevat menettelyt ja edellytykset ovat selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä sekä oikeasuhteisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden. Ehdotuksen oikeusperustana SEUT 24 artiklan ensimmäinen kohta on asianmukainen. Ehdotus on myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä, joista kansalaisaloitteen tukijoiden on tultava, on riittävä, jotta eurooppalaisten näkökantojen edustavuus voidaan taata. Neljäsosa jäsenvaltioita on kuitenkin parempi vaihtoehto kuin kolmasosa jäsenvaltioita ja riittäisi takaamaan näkökantojen edustavuuden. Suomi piti neljäsosan vaihtoehtoa ensisijaisena myös vihreään kirjaan antamassaan vastauksessa. Neljäsosan edellytyksestä voidaan kuitenkin joustaa, jos kolmasosan edellytys saa laajan kannatuksen.

Aiheellista on myös vahvistaa kustakin jäsenvaltiosta tulevien kansalaisten vähimmäismäärä. Vihreään kirjaan antamassaan vastauksessa Suomi tuki siinä esitettyä edellytystä, jonka mukaan 0,2 prosenttia jäsenvaltion väestöstä voidaan pitää sopivana jäsenvaltiokohtaisena vähimmäismääränä. Asetusehdotukseen sisältyvässä mallissa, jonka mukaan kansalaisten vähimmäismäärät vahvistettaisiin kunkin jäsenvaltion osalta erikseen asetuksen liitteessä, lähdetään ehdotuksen johdannon mukaan siitä, että vähimmäismäärät olisivat alenevasti suhteellisia kunkin jäsenvaltion väestömäärään nähden sen varmistamiseksi, että kansalaisilla olisi yhtäläiset edellytykset tukea kansalaisaloitett-

ta. Suomen osalta vähimmäismääräksi liitteessä ehdotettu luku eli 9 750 olisi pienempi kuin 0,2 prosentin osuus Suomen väestöstä ja näin ollen kansalaisten kannalta edullisempi. Vihreässä kirjassa esitetty malli on sinänsä selkeä ja perusteltu, mutta myös ehdotukseen sisältyvä malli voidaan mahdollisesti hyväksyä. Komissiolle ei kuitenkaan pidä delegoida 15—16 artiklassa tarkoitettuihin tavoin lainsäädäntövaltaa muuttaa liitettä ilman, että säädöstekstissä säädetään vähimmäismäärän määräytymistä koskevista kriteereistä.

Kansalaisaloitteen rekisteröintiä ja sen tutkittavaksi ottamista koskevassa kaksivaiheisessa menettelyssä myönteistä on se, että komissio karsisi jo rekisteröintivaiheessa selvästi unionin arvojen vastaiset, loukkaavat ja ei-vakavasti otettavat aloitteet. Tämä tavoite vastaa myös Suomen vastausta vihreään kirjaan. Se, että komissio tutkisi aloitteen hyväksyttävyyden (admissibility) toimivaltakysymysten valossa vasta vähän myöhemmässä vaiheessa, mahdollistaisi keskustelun herättämisen ja käymisen ajankohtaisista asioista unionissa. Toisaalta kaksivaiheisessa menettelyssä on vaarana, että se koetaan monimutkaiseksi. Kansalaisten edun mukaista on kuitenkin se, että hyväksyttävyydestä päätetään riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta minimoidaan allekirjoitusten tarpeeton kerääminen. Valmistelussa on kuitenkin varmistettava se, että komission päätökset aloitteen rekisteröinnistä ja aloitteen hyväksyttävyydestä ovat saatettavissa tuomioistuimen tutkittaviksi.

Ehdotuksen mukaan järjestäjän tulisi rekisteröintivaiheessa ilmoittaa komissiolle muun muassa oikeusperusta, joka mahdollistaisi komission toimet. Suomi on jo vihreään kir-

jaan antamassaan vastauksessa katsonut, että kansalaisilta ei voida edellyttää tyhjentävää selvitystä muun muassa toimivaltakysymyksistä, jotka ovat usein monimutkaisia. Selvää tulisi olla vähintään sen, että komissio ei voi jättää aloitetta rekisteröimättä ja tutkimatta vain sillä muodollisella perusteella, että järjestäjä ei ole ilmoittanut oikeusperustaa tai esittänyt siitä riittävää selvitystä.

Kansalaisaloitetta varten saadun rahoituksen osalta ehdotusta olisi perusteltua selvittää siten, että järjestäjän tulisi täydentää rahoitusta koskevaa ilmoitustaan, jos hanke saanut rahoitusta. Tämä edistäisi avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumista.

Järjestäjien käyttämien sähköisten keräysjärjestelmien osalta tulisi harkita sen täsmenämistä, että tuenilmaus tuotetaan järjestelmästä hyvin määritellyssä digitaalisessa tietuemuodossa, jota käyttäen toimivaltainen viranomainen voisi tehdä tarkastuksen tietokoneohjelman avulla.

Valtioneuvoston mielestä järjestäjän siviililtä rikosoikeudellista vastuuta koskeva säännös on epäselvä ja siksi ongelmallinen. Valtioneuvosto ei ole vakuuttunut siitä, että kovin pitkälle menevät sanktiot ovat ylipäättään tarpeen tällaisen, unionin kansalaisten osallistumisoikeuksia koskevan sääntelyn yhteydessä. Seuraamusjärjestelmän osalta on ainakin pidettävä riittävänä standardimuotoista säännöstä siitä, että jäsenvaltioiden tulisi sääntää tehokkaista, oikeasuhteisista ja ennaltaehkäisevistä seuraamuksista koskien asetusten velvoitteiden rikkomista.

Asetuksen hyväksymis- ja voimaantuloaikataulusta riippuen myös siirtymäajan edellyttäminen kansallisille toimenpiteille saattaa olla tarpeen.