

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta (kansalaisaloite)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 30 päivänä huhtikuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta (U 11/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, lainsäädäntöneuvos Sina Uotila ja erityisasiantuntija Kaisa Tiisanen, oikeusministeriö
- akatemitutkija Maija Setälä.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 31 päivänä huhtikuuta 2010 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta. Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 artiklan 1 kohtaan. Asetuksessa säädetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä.

Asetusehdotuksessa on säännöksiä muun muassa kansalaisaloitteen edustavuuteen sekä aloitteen järjestäjään ja allekirjoittajiin liittyvistä edellytyksistä, aloitteen rekisteröintiä ja tutkittavaksi ottamista koskevasta menettelystä, tuenilmausten keräämistä koskevista menettelyistä ja edellytyksistä, tuenilmausten tarkasta-

misesta ja vahvistamisesta jäsenvaltioissa, aloitteen toimittamisesta komissiolle ja tutkimisesta komissiossa, henkilötietojen suojasta sekä täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotukseen myönteisesti. Se pitää tärkeänä ehdotuksen johdannossa ilmaistuja tavoitteita siitä, että kansalaisaloitetta koskevat menettelyt ja edellytykset ovat selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä sekä oikeasuhteisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä, joista kansalaisaloitteen tukijoiden on tultava, on riittävä, jotta eurooppalaisten näkökantojen edusta-

vuus voidaan taata. Neljäsosa jäsenvaltioita on kuitenkin parempi vaihtoehto kuin ehdotettu kolmasosa, ja se riittäisi takaamaan näkökantojen edustavuuden. Neljäsoosan edellytyksestä voidaan valtioneuvoston mielestä kuitenkin joustaa, jos kolmasosan edellytys saa laajan kannatuksen.

Valtioneuvosto on valmis hyväksymään asetusehdotukseen sisältyvän mallin, jonka mukaan kustakin jäsenvaltiosta tarvittavien kansalaisten vähimmäismäärät vahvistetaan kunkin jäsenvaltion osalta erikseen asetuksen liitteessä alenevan suhteellisuuden periaatteen perusteella. Komissiolle ei valtioneuvoston mielestä kuitenkaan pidä delegoida 15—16 artiklassa tarkoitettu tavoin lainsäädäntövaltaa muuttaa liitettä ilman, että säädöstekstissä säädetään vähimmäismäärän määräytymistä koskevista kriteereistä.

Valtioneuvoston mielestä kansalaisaloitteen rekisteröintiä ja sen tutkittavaksi ottamista koskevassa kaksivaiheisessa menettelyssä myönnteistä on se, että komissio karsisi jo rekisteröintivaiheessa selvästi unionin arvojen vastaiset, loukkaavat ja ei-vakavasti otettavat aloitteet. 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 rekis-

teröinnistä ja aloitteen hyväksyttävyydestä ovat saatettavissa tuomioistuimen tutkittaviksi.

Kansalaisilta ei valtioneuvoston mielestä voida edellyttää tyhjentävää selvitystä oikeusperustasta. 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 valtioneuvoston mielestä perusteltua selventää siten, että järjestäjän tulisi täydentää rahoitusta koskevaa ilmoitustaan, jos hanke saa uutta rahoitusta.

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

Valtioneuvoston mielestä järjestäjän siviilitai 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 säätää tehokkaista, oikeasuhteisista ja ennaltaehkäisevistä seuraamuksista koskien asetuksen velvoitteiden rikkomista.

Asetuksen hyväksymis- ja voimaantuloaika- taulusta riippuen siirtymäajan edellyttäminen kansallisille toimenpiteille saattaa valtioneuvoston mielestä olla tarpeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti asetusehdotukseen, jolla pyritään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen unionissa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan seuraavin kansa-

laisaloitteen rekisteröintiä ja hyväksyttävyyttä koskevin huomautuksin.

Asetusehdotukseen sisältyy kaksivaiheinen rekisteröimis- ja hyväksymismenettely. Ensimmäisessä vaiheessa komissio voi aloitteen rekisteröinnin yhteydessä karsia asiattomat tai unio-

nin arvojen vastaiset kansalaisaloitteet. Toisessa vaiheessa komissio päättää aloitteen hyväksyttävyydestä, kun aloitteelle on kerätty 300 000 tuenilmausta vähintään kolmesta jäsenvaltiosta. Hyväksyttävän aloitteen on koskettava asiaa, jossa voidaan hyväksyä unionin säädös perussopimusten soveltamiseksi ja jossa komissiolla on toimivaltuudet tehdä ehdotus.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua kaksivaiheista menettelyä varsin raskaana ja monimutkaisena. Aloitteen sisällön kuuluminen unionin toimivaltaan olisi valiokunnan mielestä syytä arvioida varhaisemmassa vaiheessa, jotta vältetään tarpeettomalta allekirjoitusten keräämiseltä ainakin niissä tapauksissa, joissa aloite ei selvästi voi toimivallan puuttumisen vuoksi johtaa jatkotoimiin. Luontevinta olisi yhdistää toimivalta-arviointi rekisteröinnin yhteydessä tehtäväksi ehdotetun aloitteen arvioinnin kanssa. Tämä voisi valiokunnan mielestä tapahtua joko ennen tuenilmausten keräämisen aloittamista tai vaihtoehtoisesti aloitteen järjestäjän kerättyä ehdotettua vähäisemmän määrän (esimerkiksi 50 000—100 000) tuenilmauksia aloitteelle.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota asetusehdotuksen 4 artiklan 4 kohtaan, jonka

mukaan komissio hylkää sellaisten ehdotettujen kansalaisaloitteiden rekisteröinnin, jotka ovat selvästi unionin arvojen vastaisia. Ehdotus on sinänsä ymmärrettävä esimerkiksi rasististen tai vähemmistöjen ihmisoikeuksia selvästi loukkavien aloitteiden karsimiseksi. Komission toimivaltaa hylätä aloitteita tällä perusteella tulisi kuitenkin rajata ehdotettua selkeämmin. Sen vuoksi säännöksessä on syytä viitata Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaan, jossa unionin perustana olevina arvoina mainitaan ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Komission toimivaltaa on tällöinkin tulkittava suppeasti. Tämän varmistamiseksi valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että komission päätökset aloitteen rekisteröinnin hylkäämisestä voidaan saattaa EU-tuomioistuimen tutkittaviksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
 vpj. Jacob Söderman /sd
 jäs. Tuomo Hänninen /kesk
 Ulla Karvo /kok
 Elsi Katainen /kesk
 Esko Kiviranta /kesk

Kari Kärkkäinen /kd
 Ville Niinistö /vihr
 Veijo Puhjo /vas
 Tapani Tölli /kesk
 Tuulikki Ukkola /kok
 Ilkka Viljanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.