

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä syyskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta.

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2017

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Lainsäädäntöneuvos Sina Uotila

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
13.10.2017

EU/2017/1153

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPPALAISESTA KANSALASALOITTEESTA

1 Yleistä

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.

Komissio järjesti kansalaisaloiteinstrumentin uudistamisesta 24.5.—16.8.2017 julkisen kuulemisen, johon myös Suomi osallistui. Eduskunnalle toimitettiin asiasta 4.7.2017 E-kirje E 54/2017 vp. Komission nyt tekemässä asetusehdotuksessa on otettu huomioon kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta edistäviä näkökohtia, joita jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat tuoneet esille sekä kuulemisen yhteydessä että muissa yhteyksissä. Ehdotus kuuluu toimenpiteisiin, joilla pyritään unionin demokraattisen legitimiuden lisäämiseen vahvistamalla kansalaisten osallistumista asioihin unionin tasolla, mikä on yksi Jean-Claude Junckerin komission kymmenestä painopistealueesta.

Komissio on esitellyt ehdotuksen 29.9.2017 neuvoston yleisten asioiden työryhmässä, jossa asiaa aletaan käsitellä.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Kansalaisaloiteasetuksen kohde, oikeus allekirjoittaa tuenilmaus ja vaadittu määrä allekirjoittajia

Kansalaisaloitetta koskevan asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa vahvistetaan menettelyt ja edellytykset aloitteelle, jossa komissiota kehoitetaan 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 vähimmäismäärä, 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.

2.2 Järjestäjäryhmä

Kansalaisaloitteen valmistelijana ja hallinnoijana tulee ehdotuksen 5 artiklan mukaan olla vähintään seitsemästä luonnollisesta henkilöstä koostuva järjestäjäryhmä. Ryhmän jäsenenä on

oltava unionin kansalaisia, jotka ovat ikänsä puolesta oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa, vähintään seitsemästä eri jäsenvaltiosta. Ryhmän on nimettävä yksi jäsenistään edustajaksi ja toinen varaedustajaksi. Jäsenet ovat yhteisvastuullisesti ja sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti vastuussa aloitteen järjestämisestä aiheutuvista mahdollisista vahingoista, kun on syyllistytty laittomiin tekoihin tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta, mikä ei kuitenkaan rajoita järjestäjäryhmän edustajan vastuuta rekisterinpitäjänä yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 82 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Siinä tapauksessa, että jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti olisi perustettu oikeushenkilö erityisesti tietyn kansalaisaloitteen hallinnointia varten, tuota oikeushenkilöä tulee pitää järjestäjäryhmänä tai tapauksen mukaan sen jäsenenä.

2.3 Kansalaisaloitteen rekisteröinti ja avoimuus

Ehdotuksen 6 artiklan perusteella järjestäjäryhmä voi kerätä tuenilmauksia kansalaisaloitteelle vasta sen jälkeen, kun komissio on rekisteröinyt aloitteen ryhmän toimitettua komissiolle tiettyä artiklassa tarkemmin säädettyjä tiedot. Komission tulee tehdä rekisteröintipyyntöä koskeva päätös kahden kuukauden kuluessa pyynnön toimittamisesta.

Komissio rekisteröi aloitteen, jos tiettyjen muodollisten edellytysten lisäksi seuraavat aineelliset edellytykset täyttyvät: mikään aloitteen osa ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi; aloite ei ole selvästi oikeuden väärinkäyttöä, aiheeton tai tehty haitantekotarkoituksessa; aloite ei ole selvästi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa esitettyjen unionin arvojen vastainen.

Jos komissio kuitenkin katsoo, että edellytyksistä ainoastaan komission toimivaltaa koskeva edellytys ei täyty, se ilmoittaa kuukauden kuluessa pyynnön toimittamisesta järjestäjäryhmälle asiaa koskevan arvionsa perusteluineen. Tällöin järjestäjäryhmä voi joko muuttaa aloitetta komission arvion huomioon ottamiseksi tai säilyttää tai peruuttaa alkuperäisen aloitteensa. Kun komissio saa tiedot järjestäjiltä, se rekisteröi aloitteen kokonaan tai osittain taikka epää aloitteen rekisteröinnin. Tähän vaikuttaa se, miten komissio katsoo muutetun aloitteen täyttävän toimivaltaedellytyksen.

Järjestäjäryhmällä on ehdotuksen 7 artiklan nojalla oikeus peruuttaa rekisteröity aloite ennen sen toimittamista komissiolle. Peruuttamispäätös tulee julkaista.

Kansalaisaloitteen avoimuuteen liittyy ehdotuksen 16 artikla, jonka mukaan järjestäjäryhmän on ilmoitettava rekisterissä ja tarpeen mukaan kampanjan verkkosivustolla julkaistaviksi tiedot aloitteen tuki- ja rahoituslähteistä, jos summa on yli 500 euroa tukijaa kohden. Nämä tiedot on ajantasaistettava vähintään joka toinen kuukausi rekisteröintipäivästä lukien.

2.4 Tuenilmausten kerääminen kansalaisaloitteelle

Ehdotuksen 8 artiklan mukaan järjestäjäryhmän on kerättävä tuenilmaukset enintään 12 kuukauden kuluessa järjestäjäryhmän valitsemasta päivämäärästä. Tuenilmauksia voi ehdotuksen 9 artiklan perusteella kerätä verkossa tai paperilla, ja tuenilmausten keräämiseen saa käyttää vain asetuksen liitteessä esitettyjen mallien mukaisia lomakkeita. Verkossa tuenilmauksia voi kerätä joko käyttämällä 1) komission perustamaa keskitettyä verkossa toteutettavaa keruujärjestelmää tai 2) yksittäistä verkossa toteutettavaa keruujärjestelmää. Tuenilmauksen allekirjoittava henkilö saa vaatia antamaan ainoastaan liitteessä mainitut tiedot. Jäsenvaltioiden tuli ilmoittaa komissiolle ennen 1.7.2019, haluavatko ne tulla sisällytetyksi liitteessä olevan A vai B osan soveltamisalaan sen perusteella, vaativatko ne, että allekirjoittaja ilmoittaa tuenil-

mauslomakkeella henkilökohtaisen tunnistenumeron osan tai henkilöasiakirjan numeron osan, vai riittääkö muiden henkilötietojen ilmoittaminen.

Tuenilmausten verkossa toteutettavaa keräämistä varten komissio perustaa ehdotuksen 10 artiklan mukaan keskitetyn verkossa toteutettavan keruujärjestelmän ja huolehtii sen toiminnasta viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta Euroopan komissiossa annetun komission päätöksen (EU, Euratom) 2017/46 mukaisesti. Tällä keruujärjestelmällä saadut tiedot on tallennettava komission tätä tarkoitusta varten saataville antamille palvelimille. Kyseisen järjestelmän on mahdollistettava paperimuodossa kerättyjen tuenilmausten syöttäminen järjestelmään.

Jos kansalaiset tukevat aloitetta sähköisesti keskitetyn verkossa toteutettavan keruujärjestelmän välityksellä käyttäen sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetussa asetuksessa (EU) N:o 910/2014 tarkoitettua ilmoitettua sähköisen tunnistamisen menetelmää, henkilötietoja koskevaa liitettä ei ehdotuksen 9 artiklan mukaan sovelleta. Unionin kansalaisten on ilmoitettava kansalaisuutensa ja jäsenvaltion on hyväksyttävä komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1501 mukaiset luonnollisen henkilön tunnistetietoja koskevat vähimmäisvaatimukset.

Ehdotuksen 11 artiklan mukaan siinä tapauksessa, että järjestäjärühmä ei käytä keskitettyä verkossa toteutettavaa keruujärjestelmää, se voi kerätä sähköisiä tuenilmauksia yksittäisellä verkossa toteutettavalla keruujärjestelmällä, jolloin kerätyt tiedot on säilytettävä jäsenvaltion alueella. Järjestäjärühmän on pyydettävä sen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaisista, jossa tällaisella keruujärjestelmällä kerättyjä tietoja säilytetään, vahvistamaan, että järjestelmä täyttää tietyt tekniset ominaisuudet ja turvallisuusominaisuudet asetuksessa määriteltyjen edellytysten toteuttamiseksi. Komissio hyväksyy täytäntöönpanomenettelyssä asiaa koskevat tarkemmat tekniset eritelmät. Jos keruujärjestelmä on vaatimusten mukainen, toimivaltaisen viranomaisen on kuukauden kuluessa pyynnöstä annettava asetuksen liitteessä esitetyn mallin mukainen todistus.

2.5 Tuenilmausten tarkastaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa

Ehdotuksen 12 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on tarkastettava ja vahvistettava todistuksella, että sen kansalaisten allekirjoittamat tuenilmaukset ovat asetuksen säännösten mukaisia. Järjestäjärühmän tulee toimittaa verkossa tai paperimuodossa kerätyt tuenilmaukset jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille kolmen kuukauden kuluessa keruuaajan päättymisestä edellyttäen, että aloitteelle on saatu asetuksessa säädetty vähimmäismäärä allekirjoittajia. Komissio kuitenkin toimittaa keskitettyyn verkossa toteutettuun keruujärjestelmään sisältyvät tuenilmaukset kyseiselle viranomaiselle.

Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on kolmen kuukauden kuluessa tuenilmausten vastaanottamisesta tarkastettava ne asianmukaisin tarkastuksin, jotka voivat perustua satunnaisotantaan, ja noudattaen kansallista lainsäädäntöä ja kansallisia käytänteitä. Tarkastusten perusteella viranomaisen antaa asetuksen liitteessä esitetyn mallin mukaisen todistuksen, jossa se vahvistaa asianomaisen jäsenvaltion osalta pätevien tuenilmausten määrän.

2.6 Kansalaisaloitteen toimittaminen komissiolle, aloitteen julkaiseminen ja julkinen kuuleminen asiassa sekä aloitteen tutkiminen komissiossa

Sen jälkeen, kun järjestäjärühmä on saanut kaikki tuenilmausten tarkastamista ja vahvistamista koskevat todistukset, sen on ehdotuksen 13 artiklan nojalla toimitettava aloite komissiolle kolmen kuukauden kuluessa.

Ehdotuksen 14 artiklan mukaan komissio julkaisee viipymättä asiaa koskevan ilmoituksen kansalaisaloiterekisterissään. Järjestäjärühmälle tulee antaa tilaisuus asettaa aloite julkisesti kuultavaksi kolmen kuukauden kuluessa sen toimittamisesta komissiolle. Komissio ja Euroopan parlamentti järjestävät yhdessä julkisen kuulemisen Euroopan parlamentissa, ja unionin muiden toimielinten edustajille ja sidosryhmille on annettava tilaisuus osallistua kuulemiseen.

Artiklan 15 mukaan kuukauden kuluessa kansalaisaloitteen toimittamisesta komissiolle se ottaa vastaan järjestäjärühmän keskustellakseen sen kanssa aloitteen yksityiskohdista. Viiden kuukauden kuluessa aloitteen julkaisemisesta ja julkisesta kuulemisesta komissio antaa tiedonannon. Tiedonannossa esitetään komission oikeudelliset ja poliittiset päätelmät aloitteesta sekä ne toimet perusteluineen, joita komissio aikoo toteuttaa. Ellei komissio aio toteuttaa mitään toimia, sen tulee perustella myös tämä päätös.

2.7 Henkilötietojen suoja

Ehdotuksen 18 artiklan mukaan järjestäjärühmän edustaja on yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu rekisterinpitäjä. Jos aloitteen hallinnointia varten on perustettu oikeushenkilö, tämä on rekisterinpitäjä.

Tuenilmauslomakkeissa annettuja henkilötietoja kerätään niitä toimintoja varten, jotka ovat tarpeen tietojen turvalliseksi keräämiseksi ja säilyttämiseksi, jäsenvaltioille toimittamiseksi sekä tarkastamiseksi ja vahvistamiseksi sekä tarvittavien laatutarkastusten ja tilastollisen analyysin toteuttamiseksi. Artikla sisältää täsmäntävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja hävittämisestä.

2.8 Komission tiedotus ja avunanto sekä viestintä

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan komissio tarjoaa kansalaisille ja järjestäjärühmille kansalaisaloitteeseen liittyvää tiedotusta ja avunantoa sekä asettaa saataville yhteistyöalustan ja kansalaisaloiterekisterin, jonka avulla järjestäjärühmät voivat hallinnoida aloitettaan. Lisäksi komissio toimittaa käännökset aloitteen sisällöstä kaikilla unionin virallisilla kielillä. Komissio myös kehittää tiedostojenvaihtopalvelun, jota käytetään tuenilmausten välittämiseen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

Komissio tiedottaa 17 artiklan mukaan kansalaisaloitteesta erilaisilla viestintätoimilla ja tiedotuskampanjoilla. Tiettyä aloitetta koskevaa viestintää varten järjestäjärühmä tai komissio voisi erikseen kerätä allekirjoittajien sähköpostiosoitteita näiden suostumuksella.

2.9 Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirto komissiolle

Ehdotuksen 22 ja 23 artiklan mukaan komissiolle siirretään säädösvaltaa hyväksyä delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteitä. Liitteet koskevat allekirjoittajien jäsenvaltiokohtaista vähimmäismäärää, aloitteen rekisteröintiä varten vaadittavia tietoja, tuenilmauslomakkeita, viranomaisten antamia todistuksia sekä lomaketta tuenilmausten toimittamiseksi jäsenvaltioiden viranomaisille ja lomaketta kansalaisaloitteen toimittamiseksi komissiolle. Lisäksi 11 ja 21 artiklan perusteella komissio hyväksyy täytäntöönpanomenettelyssä tekniset eritelvät, jotka koskevat yksityisten verkossa toteutettavien keruujärjestelmien teknisiä ominaisuuksia ja turvallisuusominaisuuksia.

2.10 Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Ehdotuksen 4 artiklassa edellytetään, että kukin jäsenvaltio perustaisi yhden tai useamman yhteyspisteen tietojen ja avun antamiseksi järjestäjäröhymlle kansalaisaloitteen laatimisen yhteydessä.

Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen 5 artiklan mukaan varmistaa, että järjestäjäröhymlän jäseniin sovelletaan asetuksen rikkomisesta tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia väärin ilmoitusten johdosta ja tietojen väärinkäytön johdosta. Tämä ei saa kuitenkaan rajoittaa yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 84 artiklan mukaisten seuraamusten soveltamista.

Ehdotuksen 10 artiklassa tarkoitettuun keskitettyyn verkossa toteutettavaan keruujärjestelmään liittyen jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalaiset voivat tukea aloitteita tuenilmauksilla verkossa käyttäen ilmoitettua sähköisen tunnistamisen menetelmää tai sähköistä allekirjoitusta, joita tarkoitetaan sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetussa asetuksessa (EU) N:o 910/2014. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1501 puitteissa kehitetty komission eIDAS-solmupiste tunnustetaan.

Jäsenvaltioiden on ehdotuksen 19 artiklan mukaan nimettävä asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 24 artiklaan, joka sisältää erityisen oikeusperustan kansalaisaloitteelle. Ehdotusta käsitellään noudattaen tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä asetuksen. Neuvostossa edellytetään määränemmistöpäätöksentekoa.

Toissijaisuusperiaatetta ei asiassa sovelleta, koska asetuksen kohde kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 24 artiklan mukaisesti.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Kansalaisaloitelain (12/2012) 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään perustuslaissa tarkoitettun kansallisen kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä, ja lain 1 §:n 2 momenttiin sisältyy informatiivinen viittaus siihen, että EU-kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään EU-kansalaisaloiteasetuksessa (EU) N:o 211/2011. Lisäksi tuossa momentissa viitataan lain 10 §:ään, jossa annetaan asetusta täydentävää sääntelyä: pykälässä säädetään siitä, mitkä viranomaiset hoitavat asetuksen 15 artiklan 1 ja 2 kohdassa määriteltyjä tehtäviä. Asetuksen kyseiset kohdat koskevat sähköisten keruujärjestelmien varmistustehtäviä ja kerättyjen tuenilmausten tarkastus- ja vahvistustehtäviä. Näitä tehtäviä hoitavat Viestintävirasto ja Väestörekisterikeskus. Uudessa asetuksessa on todennäköisesti tältä osin eri artiklanumerointi. Mahdollisesti uuteen asetukseen sisällytetään paitsi säännös siitä, että viittauksia asetukseen (EU) N:o 211/2011 pidetään viittauksina uuteen asetukseen, myös artiklakohtainen vastaavuustaulukko. Tällä on merkitystä harkittaessa sitä, pitääkö kansalaisaloitelakiin tehdä muutoksia. Ainakin kun laki avataan, siihen tulee tehdä artiklatäsmennykset.

Lisäksi on selvitettävä, edellyttävätkö sähköiseen keruujärjestelmään liittyvät säännökset ja kansalaisaloitteen järjestäjien vastuuta koskevat säännökset uutta lainsäädäntöä. Ainakin henkilötietojen väärinkäytöksiin liittyviä seuraamussäännöksiä sisältyy jo rikoslain (39/1889) 16 ja 38 lukuun. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Asetusehdotuksessa viitataan monin kohdin myös yleiseen tietosuojasetukseen (EU) 2016/679, joka sisältää seuraamussäännöksiä. Riippuen siitä, päädytäänkö säännös kansallisesta neuvontaa antavasta yhteyspisteestä ottamaan asetukseen ja minkä muotoisena, on myös arvioitava, edellytetäänkö tältä osin lainsäädäntömuutoksia.

4.2 Ehdotuksen muut vaikutukset

Ehdotuksensa perusteluissa komissio toteaa, että institutionaalisen luonteensa vuoksi ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristöön liittyviä vaikutuksia, minkä vuoksi komissio ei ole katsonut tarpeelliseksi tehdä vaikutusten arviointia. Komissio kuitenkin toteaa, että ehdotettujen teknisten ja käytännön toimenpiteiden voidaan odottaa vähentävän hallinnollista taakkaa sekä aloitteiden järjestäjien että jäsenvaltioiden kannalta.

Valtioneuvosto lisää komission huomioihin, että ehdotus on omiaan lisäämään demokratiaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia unionissa. Monet ehdotukseen sisältyvät esitykset vähentäisivät komission toteamin tavoin todennäköisesti hallinnollista taakkaa. Kansallisesti kansalaisaloitteella on edelleen jossain määrin taloudellisia vaikutuksia toimivaltaisten viranomaisten, erityisesti Väestörekisterikeskuksen, toimintaan liittyen. Paitsi unionin viranomaisille myös toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tulee taata niiden tehtävien edellyttämät taloudelliset ja toiminnalliset resurssit. Siitä, jos kunkin jäsenvaltion tulisi nimetä yksi tai useampi yhteyspiste tietojen ja avun antamiseksi järjestäjryhmille, aiheutuisi mahdollisesti jossain määrin lisäkustannuksia.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja Ahvenanmaan 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.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionissa

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on 13.9.2017 pitämässään puheessa korostanut demokratian merkitystä unionille, ja asetusehdotus kuuluu Junckerin komission niin sanottuun demokratiapakettiin. Komissio esitteli ehdotuksen 29.9.2017 neuvoston yleisten asioiden työryhmässä, jossa asiaa ryhdytään käsittelemään. Ehdotuksen yksityiskohdista ei ole vielä keskusteltu. Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet kansalaisaloiteinstrumentin kehittämiseen myönteisesti.

Euroopan parlamentissa asia on valmisteluvaiheessa. Parlamentissa vastuuvaliokuntana on perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta AFCO. Esittelijäksi on nimetty György Schöpflin (EPP/HU). Lausunnon antavat kulttuuri- ja koulutusvaliokunta CULT, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE sekä vetoamusvaliokunta PETI.

Ennen ehdotuksen antamista komissio järjesti kansalaisaloitteesta 24.5.—16.8.2017 julkisen kuulemisen, johon myös Suomi osallistui. Asiasta toimitettiin 4.7.2017 eduskunnalle E-kirje E 54/2017 vp, johon on kirjattu myös unionin instituutioiden aiempia kannanottoja.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on käsitelty 4. ja 5.10.2017 jaoston 35 (oikeudelliset kysymykset) kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi valmistelun kuluessa on oltu erikseen yhteydessä Väestörekisterikeskukseen sekä erityisesti sähköisten järjestelmien osalta liikenne- ja viestintäministeriöön ja Viestintävirastoon. Sidosryhmille on tiedotettu niiden mahdollisuudesta esittää ehdotusta koskevia huomioita. Myös oikeusministeriön Ota kantaa –sivustolla on ollut mahdollisuus esittää huomioita ehdotukseen. Lisäksi sidosryhmien tietoon on saatettu mahdollisuus esittää näkemyksiä suoraan komissiolle, joka esittää saamastaan palautteesta tiivistelmän Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Avoin ministeriö ry. on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että kansalaisaloitetta koskevan menettelyn, mukaan lukien rekisteröintimenettelyn, tulisi olla selkeä ja tehokas, ja kansalaisaloitteen seurannan tulisi olla toimiva.

E-kirje E 54/2017 vp on ollut esillä eduskunnan suuressa valiokunnassa 5.7. ja 8.9.2017 sekä perustuslakivaliokunnassa 5.9.2017 (ei toimenpiteitä). Kirjeeseen on kirjattu voimassaolevan asetuksen käsittelyyn liittyviä eduskunnan aiempia kannanottoja.

8 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 pohjalta. 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 järjestäjäröhmän 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 yhtey-

dessä 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 tietosuojasetuksessa (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.