

Asia: U 57/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (kansalaisaloiteasetus)

Perustuslakivaliokunta 14.11.2017

Maija Setälä

Professori, Turun yliopisto

maiseta@utu.fi

EU-kansalaisaloitteesta säädetiin Lissabonin sopimuksessa. Sitä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan huhtikuussa 2012, vain kuukautta myöhemmin kuin suomalainen kansalaisaloite. Kansalaisaloitteen odotettiin aktivoivan eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa antamalla sille mahdollisuus vaikuttaa EU:n päätöksenteon asialistaan. Näin ollen sen odotettiin myös omalta osaltaan vähentävän EU:n demokratiavajetta.

EU-kansalaisaloitteen tekemisen kynnykset ovat erittäin korkeat. Aloitteen tekemiseksi vaaditaan miljoona allekirjoitusta, jotka on kerättävä yhden vuoden aikana. Lisäksi allekirjoituksia on kerättävä väkilukuun suhteutetut minimimäärät (EU-parlamentin jäsenmäärä x 750) vähintään neljäosassa jäsenmaista. Näin halutaan varmistaa, että kansalaisaloitteet käsittelevät laajemmin EU-aluetta koskevia eivätkä siis yksittäisiä jäsenmaita koskevia kysymyksiä. Aloitteen järjestäjille varataan mahdollisuus julkiseen kuulemiseen Euroopan parlamentissa kolmen kuukauden sisällä aloitteen jättämisestä. Kuulemisen jälkeen komission tulee antaa viiden kuukauden sisällä tiedonanto siitä, mihin toimenpiteisiin se mahdollisesti ryhtyy aloitteen perusteella.

Sekä EU-kansalaisaloite että suomalainen kansalaisaloite ovat niin sanottuja sisällöllisiä kansalaisaloitteita. Toisin sanoen ne sisältävät ehdotuksen lainsäädäntöelimelle, eivätkä ne siis johda kansanäänestykseen. EU-tason kansalaisaloite poikkeaa kuitenkin muista sisällöllisistä kansalaisaloitteista siinä suhteessa, että siinä ei tehdä lakialoitetta suoraan EU:n lainsäädäntöelimille eli Euroopan parlamentille tai neuvostolle. Sen sijaan siinä tehdään ehdotus komissiolle lainsäädäntöön ryhtymisestä. Näin ollen se ei muuta komission asemaa keskeisenä agendanmäärittelijänä EU-päätöksenteossa.

EU-kansalaisaloitteen tekemisen kynnykseksi on muodostunut vaatimus siitä, että aloitteiden aiheiden tulee kuulua komission toimivaltaan. Toistaiseksi 19 aloitetta on jätetty rekisteröimättä tämän vaatimuksen perusteella. Kun aloite on rekisteröity, aloitteen järjestäjät ilmoittavat, milloin allekirjoitusten kerääminen alkaa. Allekirjoitusten kerääminen on kuitenkin aloitettava kolmen kuukauden sisällä aloitteen rekisteröinnistä. Tästä päivästä lähtien on 12 kuukautta aikaa kerätä vaaditut miljoona allekirjoitusta neljänneksestä jäsenmaita. Allekirjoitusten kerääminen on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Tällä hetkellä kerätään allekirjoituksia 7 aloitteeseen. 14 aloitetta on vedetty pois kesken prosessin aloitteen tekijöiden toimesta. 36 aloitetta ei onnistunut saamaan tuekseen riittävää määrää allekirjoituksia vaaditussa ajassa. Näin ollen vaadittujen allekirjoitusten kerääminen näyttäytyy haastavalta tehtävältä, joka edellyttää hyviä verkostoja ja muitakin resursseja.

Toistaiseksi vain neljä aloitetta on tullut komission käsittelyyn. Komissio on antanut vastauksensa kolmeen näistä, nimittäin vuonna 2013 tehtyyn juomaveden saatavuutta koskevaan aloitteeseen (Right2Water), 2014 tehtyyn ihmisalkioiden tutkimuskäyttöä koskevaan aloitteeseen (One of Us) sekä vuonna 2015 tehtyyn eläinkokeiden kieltoon tähtäävään aloitteeseen (Stop Vivisection). Tänä vuonna komission käsittelyyn tuli neljäs, glyfosaatin kieltä koskeva kansalaisaloite, johon komissio ei ole vielä antanut vastaustaan. Toistaiseksi ”menestyksekkäin” aloite on varmaankin ollut Right2Water, jonka seurauksena komissio on sitoutunut asiaa koskeviin toimenpiteisiin ja tehnyt muutoksia juomavettä koskevaan direktiiviin.

EU-kansalaisaloite ei näytä kovinkaan tehokkaalta tavalta vaikuttaa EU:n päätöksenteon esityslistaan, eikä se ole ratkaisevasti muuttanut politiikan teon tapoja EU:ssa. Toki kansalaisaloitteella on potentiaalia lisätä EU:n päätöksenteon responsiivisuutta, tilivelvollisuutta sekä aktivoida EU:n kansalaisyhteiskuntaa. Kuitenkin aloitteen tekeminen on monin tavoin kohtuuttoman vaativaa kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Tätä taustaa vasten kaikenlaiset pyrkimykset helpottaa EU-kansalaisaloitteiden tekemistä ovat enemmän kuin tervetulleita – ainakin siis jos halutaan, että aloitteilla todellakin halutaan parantaa kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa EU-päätöksenteon esityslistaan.

Parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksessa esitetään joitakin muutoksia, joiden voidaan katsoa parantavan EU-kansalaisaloitteen käyttäjäystävällisyyttä. Ehdotuksessa mainitaan mahdollisuus aloitteen rekisteröimiseksi osittain, mikäli aloite ei kokonaisuudessaan ylitä komission toimivaltaa. Ehdotuksen mukaan komissio tarjoaisi allekirjoitusten keräämiselle nettialustan. Allekirjoitusten vaadittava ikäraja muutettaisiin 16 vuoteen, mikä voi edesauttaa vaaditun miljoonan allekirjoituksen keräämistä. Lisäksi jäsenmaihin perustettaisiin yhteyspisteitä tietojen ja avun antamiseksi kansalaisaloitteen laatimisen yhteydessä.

Ottaen huomioon sen, että suuri osa aloiteyrityksistä kariutuu jo rekisteröimisvaiheessa, ajatus aloitteiden osittaisesta rekisteröimisestä on oikeansuuntainen. Rekisteröimisvaiheessa olisi jatkossa taattava mahdollisuudet myös aloitteen muokkaamiselle komission antaman palautteen perusteella.

Komission tarjoama nettialusta allekirjoitusten keräämiseksi on erinomainen idea, joka käyttäjäystävällisyyden lisäksi voi lisätä myös aloiteinstituution luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Käytännön toteutus voi kuitenkin olla melko monimutkaista, koska epäselvyyttä voivat aiheuttaa esimerkiksi erilaiset tunnistautumisen käytännöt eri jäsenmaissa. Allekirjoittajien ikärajan muuttaminen 16 vuoteen tuskin aiheuttaa dramaattisia muutoksia onnistuneiden aloitteiden määrässä – toki sinänsä ajatus nuorten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta on kannatettava. Jonkinlaista hämmennystä voi kuitenkin aiheuttaa se, että Suomen tavoin myös useimmissa muissa jäsenmaissa muiden poliittisen osallistumisen muotojen ikäraja on 18 vuotta.

Ehdotettujen jäsenmaiden yhteyspisteiden funktio jää melko lailla epäselväksi, ja sellaisten perustamisen asemesta olisikin olennaisempaa varmistaa, että komission tarjoamat nettisivut

ja keräämisalusta tehdään mahdollisimman käyttäjäystävälliseksi. Tässä myös Suomen oikeusministeriön tarjoama kansalaisaloite.fi-palvelu voisi toimia hyvänä esimerkkinä.

Kaiken kaikkiaan ehdotetut toimet ovat melko varovaisia askeleita EU-kansalaisaloitteen tekemisen kynnyksen alentamiseksi ja käyttäjäystävällisyyden lisäämiseksi. EU-kansalaisaloitteen vaadittavien allekirjoitusten kerääminen on näiden muutostenkin jälkeen haastava hanke, johon vain harvat kansalaisyhteiskunnan toimijat kykenevät. Tämän lisäksi se seikka, että aloitetta ei tehdä suoraan lakeja säätävälle elimille, tekee siitä lähtökohtaisesti heikomman verrattuna esimerkiksi suomalaiseen kansalaisaloitekäytäntöön. Toki EU-kansalaisaloite voi omalta osaltaan aktivoida kansalaisyhteiskuntaa ja lisätä päätöksenteon avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Jotta näihin tavoitteisiin päästään, kansalaisaloiteinstituutiota kehitettäessä olisi aiheellista jatkossa tarkastella myös vaadittavien allekirjoitusten määrää ja keräysaikaa. Myös aloitteiden käsittelyyn liittyviä kuulemismuotoja tulisi kehittää esimerkiksi siten, että aloitteen järjestäjillä olisi mahdollisuus vastata komission antamaan aloitetta koskevaan tiedonantoon EU-parlamentissa.