

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto

Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö

Sina Uotila

13.11.2017

OM 10/469/2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 14.11.2017

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI EUROOPPALAISESTA KANSALAISALOITTEESTA (KANSALAISALOITTEASETUKSEN UUDISTAMINEN)
U 57/2017 VP**

1 Aluksi

Komissio teki 13.9.2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta (COM(2017) 482 final). Asetuksella korvattaisiin nykyinen kansalaisaloiteasetus. Valtioneuvosto toimitti eduskunnalle 19.10.2017 ehdotuksesta U-kirjelmän U 57/2017 vp. Ennen ehdotuksen antamista eli 24.5.-16.8.2017 komissio järjesti julkisen kuulemisen, johon liittyen eduskunnalle toimitettiin 4.7.2017 E-kirje E 54/2017 vp.

Kuten nyt voimassa olevassa asetuksessa, myös uudessa asetuksessa säädettäisiin kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä (SEU 11 artiklan 4 kohta ja SEUT 24 artiklan ensimmäinen kohta).

Asetusehdotus rakentuu monilta osin nykyisen asetuksen pohjalle, mutta sisältää siihen nähden myös parannuksia. Ehdotuksessa on otettu huomioon kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta edistäviä näkökohtia, joita jäsenvaltiot ja sidosryhmät – erityisesti kansalaisjärjestöt – ovat tuoneet esille sekä edellä mainitun julkisen kuulemisen yhteydessä että muissa yhteyksissä. Unionin toimielimistä/elimistä erityisesti Euroopan parlamentti, Euroopan oikeusasiamies, alueiden komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ovat olleet asiassa aktiivisia.

Komission 24.10.2017 julkaisemassa työohjelmassa ”Yhtenäisempi, vahvempi ja demokraattisempi unioni” vuodelle 2018 komissio korostaa, että sen keskeisenä tavoitteena on nykyistä demokraattisempi unioni, ja tuo esille, että tätä tavoitetta varten se on lisännyt merkittävästi pyrkimyksiä kansalaisten osallistamiseksi ja antanut muun muassa ehdotuksen kansalaisaloiteasetuksen uudistamiseksi (tiedonanto COM(2017) 650 final). Kansalaisaloitetta koskeva ehdotus mainitaan komission työohjelmassa

myös yhtenä komission prioriteettihankkeena (tiedonannon liite III). Ehdotuksella pyritään osaltaan unionin legitimitettiin lisäämiseen.

Komissio on esitellyt ehdotuksen 29.9.2017 neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Ehdotuksen *artiklakohtainen käsittely alkaa työryhmässä 1.12.2017*.

2 Asetusehdotuksen tavoitteesta ja sisällöstä pääpiirteittäin

Kuten nykyisessä asetuksessa, ehdotetussa asetuksessa vahvistettaisiin menettelyt ja edellytykset kansalaisaloitteelle, jossa *komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään aiheellinen ehdotus asioista, joissa unionin kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi*. Aloitetta tulisi tukea vähintään miljoona allekirjoittajaa vähintään neljäsosasta jäsenvaltioita.

Kansalaisaloitemenettelyyn kuuluvat *seuraavat päävaiheet*, joita tarkastellaan tarkemmin U-kirjelmässä:

- 1) järjestäjäryhmän perustaminen (ryhmä toimii kansalaisaloitteen valmistelijana ja hallinnoijana),
- 2) kansalaisaloitteen rekisteröinti komissiossa (järjestäjäryhmä pyytää komissiota rekisteröimään aloitteen; asetus sisältäisi tietyt edellytykset aloitteen rekisteröinnille kuten sen, että aloite ei ole selvästi SEU 2 artiklassa esitettyjen unionin arvojen vastainen, ja sen, että aloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi),
- 3) kansalaisaloitteen rekisteröinnin jälkeen tapahtuva tuenilmausten kerääminen aloitteelle verkossa tai paperilla (verkossa tuenilmauksia voisi kerätä käyttämällä komission perustamaa keskitettyä verkossa toteutettavaa keruujärjestelmää tai yksittäistä verkossa toteutettavaa keruujärjestelmää, joka edellyttäisi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen vahvistamisen),
- 4) tuenilmausten tarkistaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa toimivaltaisen viranomaisen toimesta,
- 5) riittävän määrän tuenilmauksia saaneen kansalaisaloitteen toimittaminen komissiolle,
- 6) kansalaisaloitteen julkaiseminen ja julkinen kuuleminen asiassa sekä
- 7) kansalaisaloitteen tutkiminen komissiossa ja tiedonannon julkaiseminen asiasta.

3 Arviointia

U-kirjelmässä todetuin tavoin tärkeää on se, että kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta parannetaan. *Menettelyjen ja edellytysten tulee olla mahdollisimman selkeitä, käyttäjäystävällisiä sekä oikeasuhtaisia* kansalaisaloitteen luonteeseen nähden. Sen lisäksi, että kansalaisaloite voi johdattaa komission antamaan lainsäädäntöehdotukseen, aloitteella tulee voida nostaa poliittiseen keskusteluun erilaisia asioita unionissa. Tämä vahvistaa

osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia unionin asioissa sekä viime kädessä unionin legitimitettä.

Vaikka ehdotus rakentuu siis monilta osin nykyisen asetuksen pohjalle, se sisältää siihen nähden *parannuksia, 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, jos se katsoo omaavansa vain tietyiltä osin toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Tätä koskevien edellytysten olisi kuitenkin oltava U-kirjelmässä todetuin tavoin selviä tulkintaongelmien välttämiseksi.

Myönteisenä voidaan lähtökohtaisesti pitää myös *tuenilmausten sähköiseen keruujärjestelmään* liittyviä ehdotuksia, tosin niihin liittyviä yksityiskohtia on tarpeen vielä selvittää ja tarkentaa. Huomionarvoista on se, että komissio tarjoaisi kansalaisaloitteena järjestäjille jatkossa verkkopohjaisen keskitetyn järjestelmän tuenilmausten keräämistä varten, mikä vaikuttaa selkeältä parannukselta nykyiseen asetukseen nähden.

Mitä tulee *tuenilmauksen allekirjoittavalta henkilöltä pyydettyihin henkilötietoihin*, on tärkeää, että ennalta on määriteltävä, mitä tietoja häneltä voidaan pyytää. Jos jäsenvaltio voi väestötietojärjestelmänsä perusteella tarkistaa tuenilmaukset ilman henkilöllisyysasiakirjan tai –numeron ilmoittamista, niitä ei tule edellyttää. Esimerkiksi Suomessa tuenilmaus voidaan tarkistaa henkilön nimen, syntymäajan, kansalaisuuden ja asuinmaan perusteella. Suomi korosti tätä asiaa myös neuvoteltaessa voimassaolevasta asetuksesta ja sai siihen asianmukaisen muotoilun.

Henkilötietojen suojaan liittyen on keskeistä, että *henkilötietoja käsittelevien toimijoiden rooli* on selkeä. Erityisesti järjestäjäröhmän edustajan osalta on tärkeää, että hänen todetaan nimenomaisesti olevan yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu rekisterinpitäjä.

Komission tavoite lisätä nuorten osallistumismahdollisuuksia on kannatettava ja tästä syystä voidaan harkita ehdotusta *allekirjoittajien ikärajan* laskemisesta 16 vuoteen. Estettä ei kuitenkaan ole myöskään sille, että säilytetään nykysääntely, jonka mukaan allekirjoittajan tulee olla ikänsä puolesta oikeuteen äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa. Ikärajan laskeminen 16 vuoteen saattaisi olla väestötietojärjestelmiin liittyvistä syistä vaikeaa tai mahdotonta joillekin muille jäsenvaltioille, millä saattaa olla merkitystä asiassa.

Lopuksi voidaan todeta, että asetusehdotus vaikuttaa *oikeasuuntaiselta*. Tosin yksittäisten artikloiden tavoitteet ja sisältö täsmentyvät jatkokäsittelyssä. Ehdotukseen sisältyy myös väestökirjanpitoon ja sähköisiin järjes-

telmiin liittyviä teknisluonteisia kysymyksiä, jotka kuuluvat sisällöltään valtiovarainministeriön/Väestörekisterikeskuksen ja liikenne- ja viestintäministeriön/Viestintäviraston alaan.