

21/2011

Kansalaisaloitemenettely

Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Kansalaisaloitemenettely

Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö

14.4.2011

Julkaisun nimi	Kansalaisaloitemenettely Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö		
Tekijä	Kansalaisaloitetyöryhmä Puheenjohtaja, lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri Sihteerit neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, lainsäädäntöneuvos Sina Uotila		
Oikeusministeriön julkaisu	21/2011 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 13/41/2010	HARE numero	OM026:00/2010
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-259-128-9	ISBN (PDF)	978-952-259-129-6
URN	URN:ISBN: 978-952-259-129-6		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-129-6		
Asia- ja avain- sanat	perustuslaki, valtiosääntö, suora demokratia, kansalaisaloite, kansalaisvaikuttaminen, Euroopan unionin kansalaisaloite		
Tiivistelmä	<p>Työryhmä on valmistellut ehdotuksen kansalaisaloitelaiksi. Ehdotus liittyy vireillä olevaan perustuslain muutokseen (HE 60/2010 vp), johon sisältyy uusi säännös kansalaisaloitteesta valtiollisella tasolla. Ehdotetulla kansalaisaloitelaililla täydennettäisiin perustuslain sääntelyä. Laissa säädettäisiin kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä, kuten aloitteen muotovaatimuksista, aloitteen vireillepanosta, aloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä ja aloitteen vireillepanijoiden vastuista sekä viranomaisvalvonnasta.</p> <p>Kansalaisaloitelaisissa säädettäisiin täydentävästi myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä. Lissabonin sopimukseen perustuvasta, uutta unionin kansalaisaloitetta koskevasta menettelystä säädetään pääosin kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa.</p> <p>Työryhmän mietintöön sisältyy myös ehdotukset julkisuuslain 24 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.</p>		

14.4.2011

Publikationens titel	Förfarandet vid medborgarinitiativ Betänkande av arbetsgruppen för medborgarinitiativ		
Författare	Arbetsgruppen för medborgarinitiativ Ordförande, lagstiftningsrådet Tuula Majuri Sekreterare konsultativa tjänstemannen Kaisa Tiusanen, lagstiftningsrådet Sina Uotila		
Justitieministeriets publikation	21/2011 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 13/41/2010	HARE nummer	OM026:00/2010
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-128-9	ISBN (PDF)	978-952-259-129-6
URN	URN:ISBN:978-952-259-129-6		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-129-6		
Sak- och nyckelord	grundlag, statsförfattning, direkt demokrati, medborgarinitiativ, medborgarinflytande, medborgarinitiativ i Europeiska unionen		
Referat	<p>Arbetsgruppen har berett ett förslag till lag om medborgarinitiativ. Förslaget hänför sig till det aktuella lagförslaget om ändring av grundlagen (RP 60/2010 rd) vilket innehåller en ny bestämmelse om medborgarinitiativ på statlig nivå. Den föreslagna lagen om medborgarinitiativ ska komplettera bestämmelserna i grundlagen. Lagen ska innehålla bestämmelser om förfarandena vid framläggande av medborgarinitiativ, såsom vilka formkrav som ställs på initiativ, hur initiativ väcks, hur underskrifter till stöd för initiativet samlas in och vilket ansvar de som väcker initiativet har samt om myndighetstillsyn.</p> <p>I lagen om medborgarinitiativ ska det också finnas kompletterande bestämmelser om hur ett medborgarinitiativ läggs fram i Europeiska unionen. Bestämmelser om det på Lissabonfördraget baserade förfarandet i samband med det nya europeiska medborgarinitiativet finns huvudsakligen i Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet.</p> <p>I arbetsgruppens betänkade ingår också förslag till ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.</p>		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä lokakuuta 2010 työryhmän valmistelemaan valtiollista kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella valtiollista kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus sekä ehdotukset tarpeellisista muutoksista eduskunnan työjärjestykseen. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ja valmistella siihen liittyvät mahdolliset kansalliset säännökset. Työryhmän tuli laatia lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Lisäksi työryhmän tuli työnsä aikana kuulla laajasti eri kansalaisjärjestöjä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri* (oikeusministeriö) ja jäseniksi kutsuttiin kansanedustaja *Ulla Karvo* (Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Aila Paloniemi* (Keskustan eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Antti Vuolanne* (Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Kari Uotila* (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Johanna Sumuvuori* (Vihreä eduskuntaryhmä), lainsäädäntösihteeri *Tina Harms* (Ruotsalainen eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Toimi Kankaanniemi* (Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja *Pirkko Ruohonen-Lerner* (Perussuomalaisten eduskuntaryhmä), valiokuntaneuvos *Petri Helander* (eduskunta), vaalijohtaja *Arto Jääskeläinen* (oikeusministeriö), professori *Tuomas Ojanen* (Helsingin yliopisto), vanhempi eduskuntas sihteeri *Maija-Leena Paavola* (eduskunta), tietopalvelupäällikkö *Timo Salovaara* (Väestörekisterikeskus) ja akatemiattutkija, dosentti *Maija Setälä* (Turun yliopisto). Professori Ojanen ei ole voinut osallistua muiden tehtävien vuoksi työryhmän työhön helmikuusta 2011 lähtien.

Työryhmän työhön ovat lisäksi osallistuneet työryhmän jäsenten sijaisina seuraavat eduskuntaryhmien virkamiesedustajat: *Kalervo Rötä* (Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä), *Seija Turtiainen* (Keskustan eduskuntaryhmä), *Kati Nieminen* (Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä), *Jyri Kuusela* (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä), *Elina Sojonen* (Vihreä eduskuntaryhmä) ja *Elina Korkeamäki* (Perussuomalaisten eduskuntaryhmä).

Työryhmän sihteereiksi nimettiin erityisasiantuntija (sittemmin neuvotteleva virkamies) *Kaisa Tiusanen* (oikeusministeriö) ja lainsäädäntöneuvos *Sina Uotila* (oikeusministeriö). Tuula Majuri on toiminut myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31 päivään maaliskuuta 2011 mennessä.

Työryhmä otti nimekseen kansalaisaloitetyöryhmä. Työryhmä on työnsä aikana pitänyt 12 kokousta. Työryhmässä ovat olleet kuultavina tietosuojavaltuutettu *Reijo Aarnio*, lakimies *Sanna Hughes* (Viestintävirasto), tietoturva-asiantuntija *Pasi Hänninen* (Viestintävirasto), neuvotteleva virkamies *Sari Aalto-Matturi* (oikeusministeriön demokratia- ja kieliäsioiden yksikkö), projektipäällikkö *Mikko Levämäki* (oikeusministeriön demokratia- ja kieliäsioiden yksikkö), professori (emeritus) *Mikael Hidén* ja professori *Veli-Pekka Viljanen* (Turun yliopisto).

Työryhmä järjesti 31 päivänä marraskuuta 2010 kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin laajasti eri kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten edustajia. Tilaisuudessa kuultiin kansalaisjärjestöjen näkemyksiä kansalaisaloitetta koskevasta menettelystä, aloitteelle asetettavista muotovaatimuksista, allekirjoitusten keräystavoista sekä vireillepanijoiden vastuista ja velvoitteista. Lisäksi valtionhallinnon verkkokeskustelupalstalla (otakantaa.fi) järjestettiin kansalaisaloitteesta joulutammikuussa kansalaiskeskustelu.

Työryhmän mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. Mietinnön liitteenä on ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. Mietintöön on liitetty kansanedustaja Johanna Sumuvuoren ja kansanedustaja Kari Uotilan eriävä mielipide.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2011

Tuula Majuri

Ulla Karvo

Aila Paloniemi

Antti Vuolanne

Kari Uotila

Johanna Sumuvuori

Tina Harms

Toimi Kankaanniemi

Pirkko Ruohonen-Lerner

Petri Helander

Arto Jääskeläinen

Maija-Leena Paavola

Timo Salovaara

Maija Setälä

Kaisa Tiusanen

Sina Uotila

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	13
SAMMANDRAG	16
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	19
YLEISPERUSTELUT	21
1 Johdanto	21
2 Nykytila.....	22
2.1 Perustuslaki	22
2.2 Kansalaisaloitejärjestelmä eräissä muissa maissa.....	24
Yleistä.....	24
Alankomaat	24
Espanja	25
Italia	26
Itävalta.....	27
Portugali.....	28
Puola	29
Unkari.....	30
Sveitsi.....	30
Kokoavia näkökohtia.....	31
2.3 Euroopan unionin kansalaisaloite.....	32
Yleistä.....	32
Euroopan unionin perussopimusten määräykset kansalaisaloitteesta	32
Kansalaistoimikunta ja kansalaisaloitteen allekirjoittajat.....	33
Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinti.....	33
Tuenilmausten kerääminen	34
Tuenilmausten tarkistaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa	34
Kansalaisaloitteen käsittely komissiossa.....	35
Henkilötietojen suoja	35
Täytäntöönpano jäsenvaltioissa	36
2.4 Nykytilan arviointi	36
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	38
3.1 Tavoitteet	38
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	39
Yleiset lähtökohdat.....	39
Kansalaisaloitteen muotovaatimukset.....	39
Kansalaisaloitteen tekeminen.....	40
Taloudellisen tuen ilmoittaminen.....	41
Henkilötietojen suoja	41
Euroopan unionin kansalaisaloite.....	42
4 Esityksen vaikutukset	43
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset	43
4.2 Vaikutukset eduskunnan ja valtioneuvoston toimintaan.....	43

4.3	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	44
4.4	Taloudelliset vaikutukset.....	45
5	Asian valmistelu.....	46
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	46
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	46
6	Riippuvuus muista esityksistä.....	46
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....		47
1	Lakiehdotusten perustelut.....	47
1.1	Kansalaisaloitelaki.....	47
1.2	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	65
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	66
3	Voimaantulo.....	66
4	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	67
LAKIEHDOTUKSET.....		70
	Kansalaisaloitelaki.....	70
	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.....	73
LIITE		
	RINNAKKAISTEKSTI.....	74
	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.....	74
MIETINNÖN LIITE		
	Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.....	75
LIITE		
	RINNAKKAISTEKSTI.....	77
	Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.....	77
LAGFÖRSLAG.....		80
	Lag om medborgarinitiativ.....	80
	Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.....	84
BILAGA		
	PARALLELLTEXT.....	85
	Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.....	85
BILAGA TILL BETÄNKANDET		
	Riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning.....	86
BILAGA		
	PARALLELLTEXT.....	88
	Riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning.....	88
ERIAVÄ MIELIPIIDE: Johanna Sumuvuori ja Kari Uotila.....		91

TIIVISTELMÄ

Kansalaisaloitetyöryhmän tehtävä

Työryhmän tehtävänä oli toimeksiannon mukaan valmistella valtiollista kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus sekä ehdotukset tarpeellisista muutoksista eduskunnan työjärjestykseen. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ja valmistella siihen liittyvät mahdolliset kansalliset säännökset. Työryhmän tuli laatia lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän työn taustalla on perustuslain muutosesitys, johon sisältyy ehdotus kansalaisaloitteesta valtiollisella tasolla kansalaisten uutena vaikuttamismahdollisuutena (HE 60/2010 vp). Ehdotetun perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyi 16.2.2011 lain Suomen perustuslain muuttamisesta lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Jos perustuslain muutos hyväksytään vaalien jälkeisillä valtiopäivillä, tulee muutos voimaan 1.3.2012. Myös nyt ehdotettu kansalaisaloitelaki on tarkoitettu tulemaan voimaan tuolloin.

Kansalaisaloitetyöryhmä järjesti uuden lainsäädännön valmisteluun liittyen marraskuussa 2010 kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin laajasti eri kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten edustajia. Tilaisuudessa kuultiin kansalaisjärjestöjen näkemyksiä aloitetta koskevasta menettelyistä, aloitteelle asetettavista muotovaatimuksista, aloitetta tukevien allekirjoitusten keräystavoista sekä aloitteen vireillepanijan vastuista ja velvoitteista. Lisäksi valtionhallinnon verkkokeskustelupalstalla (otakantaa.fi) järjestettiin kansalaisaloitteesta joulutammikuussa kansalaiskeskustelu.

Ehdotus kansalaisaloitelaiksi

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi kansalaisaloitelain, joka täydentäisi kansalaisaloitetta koskevaa perustuslain säännöstä. Laissa säädettäisiin aloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä, kuten aloitteen muotovaatimuksista, aloitteen vireillepanosta, allekirjoitusten keräämisestä ja vireillepanijan vastuista sekä viranomaisvalvonnasta. Ehdotuksen tavoitteena on luoda kansalaisaloitteen tekemistä varten joustavat, luotettavat ja käyttökelpoiset menettelyt sekä siten edistää ja tukea vapaata kansalaistoimintaa.

Oikeudesta tehdä eduskunnalle kansalaisaloite samoin kuin aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin säädettäisiin perustuslain uudessa säännöksessä. Kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin tarpeellisilta osin eduskunnan työjärjestyksessä.

Kansalaisaloitteen tekeminen

Kansalaisaloite voisi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloitteen vireillepanija valitsisi, kumpaa aloitemuotoa asiassa käytettäisiin. Lakiehdotuksen muotoon tehdyn aloitteen tulisi sisältää säädösteksti. Lisäksi aloitteen tulisi molemmissa vaihtoehdoissa sisältää ehdotuksen perustelut. Laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa varsinaisen lakiehdotuksen valmisteluun vireillepanijalla ei ehkä käytännössä olisi mahdollisuuksia. Tällöin vireillepanijalle helpompi vaihtoehto olisi tehdä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Aloitemuodon valinta vaikuttaisi aloitteen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa sekä asian käsittelyyn tämän jälkeen. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsiteltäisiin lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsiteltäisiin niin sanottuna ainoan käsittelyn asiana ja hyväksyttäisiin eduskunnan päätöksellä, joka toimitettaisiin valtioneuvostolle toimenpiteisiin ryhtymistä varten.

Aloitteen vireillepanijana voisi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan olisi nimettävä itselleen vähintään yksi edustaja ja varaedustaja, jotka hoitaisivat aloitemenettelyyn liittyviä käytännön toimia ja toimisivat vireillepanijan edustajina menettelyn eri vaiheissa.

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerättäisiin kirjallisina paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Keräyksessä voitaisiin käyttää myös molempia tapoja. Verkkokeräyksessä voitaisiin käyttää vireillepanijan omaehtoisesti järjestämää tietojärjestelmää tai oikeusministeriön ylläpitämää verkkopalvelua. Verkkokeräysjärjestelmän teknisille ja tietoturvaominaisuuksille tulisi hankkia Viestintäviraston hyväksyntä ennen keräyksen alkua. Verkkokeräys edellyttäisi myös niin sanottua vahvaa sähköistä tunnistamista, jossa voidaan yksilöidä henkilö luotettavalla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi pankkitunnuksia tai teleoperaattoreiden mobiilitunnuksia. Kannatusilmoituksissa kerättäisiin allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta. Henkilötunnusta ei kerättäisi. Allekirjoitukset olisi kerättävä kuuden kuukauden kuluessa.

Keräyksen päätyttyä vireillepanijan edustaja toimittaisi kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden. Vertaamalla annettuja tietoja väestötietojärjestelmään varmistettaisiin, että allekirjoittajat ovat äänioikeutettuja Suomen kansalaisia ja että heistä kukin on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran. Väestörekisterikeskus vahvistaisi päätöksellään hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän.

Jos hyväksytyjä kannatusilmoituksia olisi vähintään 50 000, edustaja toimittaisi aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalla olisi velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäisivät eduskunnan harkittaviksi.

Taloudellisen tuen ilmoittaminen ja henkilötietojen suoja

Aloitteen vireillepanijan ja tämän edustajan olisi huolehdittava siitä, että kansalaisaloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki ja sen antaja julkistettaisiin, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Tuki julkistettaisiin aloitteen vireillepanijan määrittelemällä verkkosivustolla siten, että tiedot olisivat yleisön nähtävissä allekirjoitusten keräyksen ja aloitteen eduskuntakäsittelyn aikana.

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voisi luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jollei luovuttaminen perustuisi kansalaisaloitteen allekirjoittajan nimenomaiseen suostumukseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että allekirjoittajan henkilötiedot eivät voisi olla tietoverkossa yleisön tai muiden allekirjoittajien nähtävissä. Jos allekirjoittaja haluaisi julkisesti tukea aloitetta, hän voisi antaa nimenomaisen suostumuksensa siihen, että hänen tietojaan voidaan luovuttaa ja hänen nimensä voi olla tietoverkossa nähtävissä.

Euroopan unionin kansalaisaloite

Kansalaisaloitelaisissa säädettäisiin täydentävästi myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä. Lissabonin sopimukseen perustuvasta, uutta unionin kansalaisaloitetta koskevasta menettelystä säädetään pääosin kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa. Asetus tulee sovellettavaksi 1.4.2012.

Kansalaisaloitelaisissa ehdotetaan säädettäväksi toimivaltaisista viranomaisista Suomessa eräitä unionin asetuksessa säädettyjä viranomaistehtäviä varten. Viestintävirasto antaisi todistuksen unionin aloitteen vireillepanijoille allekirjoitusten keräyksessä käytettävästä tietoverkkojärjestelmästä. Väestörekisterikeskus tarkastaisi unionin aloitteen tueksi kerätyt allekirjoitukset ja vahvistaisi keräystuloksen Suomen osalta.

SAMMANDRAG

Uppdraget

Arbetsgruppen för medborgarinitiativ skulle enligt sitt uppdrag bereda ett lagförslag om ett medborgarinitiativ på statlig nivå samt förslag till behövliga ändringar i riksdagens arbetsordning. Arbetsgruppen skulle i sitt arbete också beakta systemet för medborgarinitiativ i Europeiska unionen och bereda eventuella nationella bestämmelser i anknytning till det. Arbetsgruppens förslag skulle ha formen av en regeringsproposition.

Bakom arbetsgruppens arbete ligger en proposition med förslag till lag om ändring av grundlagen (RP 60/2010 rd). I den ingår ett förslag till ett medborgarinitiativ på statlig nivå som ska utgöra en ny påverkningsmöjlighet för medborgarna. Enligt det föreslagna 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Lagförslaget om ändring av grundlagen godkändes av riksdagen den 16 februari 2011 att vila till det första riksmötet efter riksdagsvalet. Om ändringen av grundlagen godkänns av riksmötet efter valet, träder ändringen i kraft den 1 mars 2012. Avsikten är att också den nu föreslagna lagen om medborgarinitiativ ska träda i kraft då.

I anslutning till beredningen av den nya lagstiftningen ordnade arbetsgruppen för medborgarinitiativ i november 2010 ett utfrågningsmöte, till vilket en stor krets företrädare för olika medborgarorganisationer och föreningar kallades. Vid mötet hördes medborgarorganisationernas synpunkter när det gällde förfarandet kring initiativ, vilka formkrav som ska ställas på initiativ, sätten att samla in underskrifter till stöd för ett initiativ samt ansvar och skyldigheter för den som väcker initiativ. Under tiden december–januari ordnades också en diskussion om medborgarinitiativet i statsförvaltningens elektroniska diskussionsforum (dinasikt.fi).

Förslag till lag om medborgarinitiativ

Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en lag om medborgarinitiativ som komplement till grundlagens bestämmelse om medborgarinitiativ. Lagen ska innehålla bestämmelser om förfarandena vid framläggande av initiativ, såsom vilka formkrav som ställs på initiativ, hur initiativ väcks, hur underskrifter samlas in och vilket ansvar den som väcker initiativet har samt om myndighetstillsyn. Syftet med förslaget är att skapa smidiga, tillförlitliga och användningsbara förfaranden för framläggande av medborgarinitiativ samt att på detta sätt främja och stödja fri medborgarverksamhet.

Om rätten att lägga fram medborgarinitiativ för riksdagen samt att initiativ avser lagstiftningsfrågor ska föreskrivas i den nya bestämmelsen i grundlagen. Bestämmelser om behandlingen av medborgarinitiativ i riksdagen ska i behövliga delar ingå i riksdagens arbetsordning.

Framläggande av medborgarinitiativ

Ett medborgarinitiativ kan innehålla antingen ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Den som väcker initiativet väljer vilken form som ska användas i ärendet. Ett initiativ som har formen av ett lagförslag ska innehålla själva lagtexten. Oberoende av vilken form initiativet har ska det innehålla motiveringar till förslaget. Om ett lagstiftningsärende är omfattande och komplicerat saknar kanske den som väcker initiativet i praktiken möjlighet att bereda det egentliga lagförslaget. Ett enklare alternativ är då att den som väcker initiativet föreslår att lagberedning ska inledas.

Valet av initiativets form inverkar på i vilken ordning initiativet behandlas i riksdagen och på hur ärendet behandlas efter det. Ett medborgarinitiativ som innefattar ett lagförslag tas upp till behandling med iakttagande av den ordning som föreskrivs för behandling av lagförslag. Ett förslag om att lagberedning ska inledas tas upp till s.k. enda behandling och godkänns genom riksdagens beslut, som sänds till statsrådet för vidtagande av åtgärder.

Ett initiativ kan väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare. Den som väcker ett initiativ ska utse minst en företrädare och en ersättare för sig. Dessa ska sköta de praktiska åtgärder som hänför sig till initiativförfarandet och vara företrädare för den som väckt initiativet under de olika faserna av förfarandet.

Underskrifter som stöder ett medborgarinitiativ, dvs. stödförklaringar, insamlas skriftligt på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Båda sätten kan användas vid insamlingen. Vid insamling på nätet är det möjligt att utnyttja ett datasystem som tillhandahålls av den som väckt initiativet eller en nättjänst som upprätthålls av justitieministeriet. De tekniska egenskaperna hos och datasäkerheten i systemet för insamling på nätet ska godkännas av Kommunikationsverket innan insamlingen inleds. Insamling på nätet förutsätter också s.k. stark autentisering, genom vilken en person kan identifieras på ett tillförlitligt sätt. I praktiken innebär detta t.ex. bankkoder eller teleoperatörernas system för mobil identifiering. På stödförklaringarna insamlas undertecknarens fullständiga namn, födelsetid och hemkommun. Personbeteckningen uppges inte. Underskrifterna ska samlas in inom sex månader.

Efter att insamlingen avslutats ger företrädaren för den som väckt initiativet in stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet. De givna uppgifterna jämförs med uppgifter i befolkningsdatasystemet. Då säkerställs att undertecknarna är röstberättigade finska medborgare och att var och en av dem har gett endast en stödförklaring för samma initiativ. Befolkningsregistercentralen fattar ett beslut där det fastställer antalet godkända stödförklaringar.

Om antalet godkända stödförklaringar uppgår till minst 50 000, ska företrädaren lämna in initiativet till riksdagen för behandling. Riksdagen ska vara skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, men bedömer sedan om initiativet ska godkännas eller om eventuella ändringar ska göras.

Offentliggörande av ekonomiskt stöd och skydd för personuppgifter

Den som väcker ett medborgarinitiativ och dennes företrädare ska se till att bidragsbe-
lopp som fått för framläggande av initiativet och uppgift om givarens namn offentlig-
görs, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma
givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro. Stödet ska offentliggöras på en webbsida
som bestäms av den som väcker initiativet så, att uppgifterna finns tillgängliga för all-
mänheten under den tid underskrifterna samlas in och initiativet behandlas i riksdagen.

Personuppgifter som samlats in i stödförklaringar får utlämnas endast till Befolknings-
registercentralen, om inte undertecknaren av medborgarinitiativet har gett sitt uttryckligt
samtycke till att uppgifterna utlämnas. Detta innebär i praktiken att undertecknarens
personuppgifter inte får finnas tillgängliga för allmänheten eller andra undertecknare i
datanätet. En undertecknare som önskar understödja ett initiativ offentligt, kan ge sitt
uttryckliga samtycke till att hans eller hennes uppgifter utlämnas och att hans eller hen-
nes namn finns tillgängligt i datanätet.

Medborgarinitiativ i Europeiska unionen

I lagen om medborgarinitiativ ska det också finnas kompletterande bestämmelser om
hur ett medborgarinitiativ läggs fram i Europeiska unionen. Bestämmelser om det på
Lissabonfördraget baserade förfarandet i samband med det nya europeiska medborgar-
initiativet finns huvudsakligen i Europaparlamentets och rådets förordning om medbor-
garinitiativet. Förordningen ska börja tillämpas den 1 april 2012.

I lagen om medborgarinitiativ föreslås bestämmelser om behöriga myndigheter i Fin-
land i fråga om vissa myndighetsuppgifter som anges i unionsförordningen. För dem
som väcker ett europeiskt initiativ är det Kommunikationsverket som utfärdar ett intyg
över det datasystem som används vid insamlingen av underskrifter på nätet. Befolk-
ningsregistercentralen är den myndighet som kontrollerar de underskrifter som samlats
in till stöd för ett europeiskt initiativ och som fastställer insamlingsresultatet för Fin-
lands del.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansalaisaloitelaki. Kansalaisaloite on uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Laissa säädettäisiin kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Lisäksi laki sisältäisi tarpeelliset, Euroopan unionin sääntelyä täydentävät säännökset Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä.

Perustuslain uuden säännöksen mukaan vähintään viidelläkymmenellätuuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Ehdotetulla lailla toteutettaisiin perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla. Esityksen tavoitteena on luoda aloitteen tekemistä varten joustavat, luotettavat ja käyttökelpoiset menettelyt.

Kansalaisaloitteen vireillepanijana voisi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan olisi nimettävä vähintään yksi edustaja ja varaedustaja, jotka toimisivat vireillepanijan puolesta menettelyn eri vaiheissa.

Kansalaisaloite sisältäisi lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Aloitteen vireillepanija valitsisi, kumpaa aloitemuotoa asiassa käytettäisiin.

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerättäisiin paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Kannatusilmoitusten kerääminen tietoverkossa edellyttäisi niin sanottua vahvaa sähköistä tunnistamista. Lisäksi keräys tietoverkossa edellyttäisi turvallista, Viestintäviraston hyväksymää tietoteknistä järjestelmää. Vaihtoehtoisesti aloitteen vireillepanija voisi käyttää oikeusministeriön ylläpitämää verkkopalvelua allekirjoitusten keräämiseksi. Kannatusilmoitusten keräys olisi toteutettava kuuden kuukauden kuluessa. Aloitteen allekirjoittajan tulisi ilmoittaa kannatusilmoituksessa täydellinen nimensä, syntymäaikansa ja kotikuntansa.

Keräyksen päätyttyä edustaja toimittaisi kannatusilmoitukset Väestökisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaisi hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos perustuslaissa ja ehdotetussa laissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyisivät, edustaja toimittaisi kansalaisaloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalla olisi velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäisivät eduskunnan

harkittaviksi. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsiteltäisiin lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsiteltäisiin ainoan käsittelyn asiana.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2012.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja niiden kehittämistä on arvioitu viime vuosikymmenten aikana useassa eri yhteydessä niin kunnallisella, valtiollisella kuin Euroopan unionin tasolla. Arvioinnin yleisenä lähtökohtana on ollut, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet eivät palaudu vain edustukselliseen järjestelmään, vaan erilaisilla suuremmilla kansalaisosallistumisen muodoilla on myös olennainen merkitys.

Osana vuonna 2008 tammikuussa käynnistynyttä perustuslain tarkistamishanketta selvitettiin suoran demokratian asemaa osana valtiollista järjestelmää sekä erilaisia vaihtoehtoja suoran demokratian edistämiseksi. Perustuslain toimivuutta ja muutostarpeita arvioinut Perustuslaki 2008 -työryhmä totesi muistiossaan seuraavaa: ”Suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla koskevat ratkaisut edellyttävät uudelleen arviointia. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Valtiosäännön täydentäminen kansanaloitteella voi olla periaatteelliselta kannalta merkittävämpi askel kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä kuin kansanäänestyksen tuloksen oikeudellinen sitovuus, joka ei välttämättä käytännössä merkitisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Perustuslain arviointihankkeen yhteydessä on harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla niin sanottu sisällöllinen kansanaloite.” (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8, s. 36)

Valtioneuvoston 30 päivänä lokakuuta 2008 asettama perustuslain tarkistamiskomitea ehdotti mietinnössään, että kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla täydennettäisiin sisällöllisellä kansalaisaloitteella. Ehdotuksen mukaan 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella olisi oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. (Oikeusministeriön mietintö ja lausuntoja 9/2010)

Hallitus antoi toukokuussa 2010 eduskunnalle esityksen perustuslain muuttamiseksi (HE 60/2010 vp), jonka eräänä kohtana oli kansalaisaloite komitean ehdotuksen mukaisesti. Esityksen mukaan kansalaisaloite olisi uusi edustuksellista demokratiaa täydentävä kansalaisten vaikuttamiskeino, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta hyväksyi perustuslain muutosesityksen ensin helmikuussa ja eduskuntavaalien jälkeen ___kuussa 2011. Perustuslain muutos tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Nyt käsillä olevassa esityksessä on kyse perustuslain muutoksen edellyttämästä täydentävästä sääntelystä.

2 Nykytila

2.1 Perustuslaki

Edustuksellista demokratiaa täydentävä kansalaisaloite kytkeytyy kiinteästi perustuslain lähtökohtiin kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista. Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisaloite on yhdenmukainen näiden perustuslaissa asetettujen tavoitteiden kanssa, ja se edistää valtiollisella tasolla tavoitteiden tosiasiallista toteutumista.

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan tulevan perustuslain 53 §:n uuden 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädetään vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Säännös sisältää sääntelyvarauksen, joka jättää menettelyn muilta osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Aloiteoikeuden sisältö ja menettelyt määräytyvät siten perustuslain ja kansalaisaloitteesta annettavan tavallisen lain tasoisen sääntelyn muodostaman kokonaisuuden perusteella. Eduskunnalle osoitettu kansalaisaloite edellyttää myös joitakin tarkistuksia eduskunnan työjärjestykseen.

Aloiteoikeus on perustuslaissa sidottu äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Tämä on perusteltu lähtökohta silloin, kun on kyse on valtiollisen tason vaikutusmahdollisuudesta (HE 60/2010 vp, s. 40). Valtiollisissa vaaleissa äänioikeutetuilta edellytetään Suomen kansalaisuutta. Äänioikeusikäraja on Suomessa nykyisin 18 vuotta niin valtiollisissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa kuin kuntavaaleissa ja neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä.

Vaadittava allekirjoittajien määrä on perustuslain mukaan 50 000. Tämä merkitsee noin 0,9 prosenttia Suomen väestöstä ja noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista. Tällä allekirjoittajien määrällä asetetaan vaatimus aloitteen nauttiman tuen laajuudesta.

Perustuslaissa säädetään aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Kyse on kansalaisten oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi jostakin asiasta. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Ottaen huomioon lainsäädännön alan laajuus ei tästä kuitenkaan johdu merkittäviä rajoituksia aloiteoikeudelle. Aloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä jostakin asiasta. Eduskunta voi lähtökohtaisesti säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetuksella. Kansalaisaloite voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Aloiteoikeuden piiriin kuuluvat kuitenkin myös sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon. (HE 60/2010 vp, s. 40)

Perustuslaki ei aseta tiukkoja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle. Perustuslain säännös sisältää mahdollisuuden niin säädöstekstiin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Kansalaisaloitteen muotovaatimukset jäävät tältä osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Erillisenä, itsenäisenä instituutiona kansalaisaloitetta ei ole tarpeen kytkeä kansanedustajan aloiteoikeuden määrämuotoihin, joista säädetään perustuslain 39 §:n 2 momentissa.

Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi perustuslaki ei aseta aloiteoikeudelle muita sisällöllisiä rajoituksia. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jää eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Kansalaisaloite tehdään suoraan eduskunnalle. Eduskunnalla on velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen ja mahdollinen muuttaminen jäävät eduskunnan arvioitaviksi. Eduskunnan käsittelylle ei aseteta erityisiä aikamääreitä. Valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä kansalaisaloite voisi kuitenkin rinnastua vähintään sadan edustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija muihin kansanedustajien aloitteisiin nähden (HE 60/2010 vp, s. 40—41). Asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevan perustuslain 49 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan kansalaisaloite, jota ei ole ehditty käsitellä loppuun eduskunnassa vaalikauden aikana, raukeaa. Perustuslain 49 §:n mukaan vain kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.

Kansalaisaloitteen muoto — säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite — määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Perustuslaki jättää tarkemmat säännökset kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä eduskunnan työjärjestyksessä säädettäväksi.

Käsitellessään perustuslain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 60/2020 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että kansalaisaloitteesta annettavassa lainsäädännössä säädettävät menettelyt tulevat olemaan keskeisiä kansalaisaloitteen käyttökelpoisuuden kannalta. Valiokunta piti tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia. Valiokunnan mukaan aloitetta tukevien allekirjoitusten kerääminen luotettavalla ja henkilötietojen suojan turvaavalla tavalla myös sähköisesti tietoverkossa on syytä olla mahdollista. (PeVM 9/2010 vp, s. 9—10).

2.2 Kansalaisaloitejärjestelmä eräissä muissa maissa

Yleistä

Kansalaisaloitteella voidaan tarkoittaa sekä aloitetta kansanäänestyksen järjestämiseksi jostakin asiasta että sellaista aloitetta, jolla sen kohteena oleva asia saadaan parlamentaarisen päätöksenteon asialistalle. Tässä tarkastelussa keskitytään jälkimmäisen tyyppiin, ns. sisällölliseen kansalaisaloitteeseen (*agenda initiative*), jossa aloitteen kohteena oleva asia saatetaan edustuksellisen elimen päätettäväksi ilman, että asiasta järjestetään kansanäänestystä.

Kansalaisaloitteiden muodot ja niiden käsiteltäväksi saamiseen vaadittavat menettelyt ovat hyvin erilaisia eri maissa. Joissakin maissa kansalaisaloitejärjestelmä on ollut käytössä jo pitkään, kun taas toisissa se on otettu käyttöön vasta viime vuosien aikana. Syy kansalaisaloitejärjestelmän yleistymiselle on ollut useissa tapauksissa pyrkimys lisätä kansalaisten suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tarkastelu rajataan maihin, joissa sisällöllinen kansalaisaloite on käytössä valtiollisella tasolla. Useissa maissa, ml. Suomi, on olemassa mahdollisuus kunnallisen tai muun paikallisen aloitteen tekemiseen. Seuraavassa tarkastelussa esitellään kansalaisaloitejärjestelmän pääpiirteitä Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Puolassa, Unkarissa ja Sveitsissä. Sveitsissä kansalaisaloite kytkeytyy kuitenkin vahvasti kansanäänestysinstituutioon eikä se siten rinnastu nyt tarkasteltavana olevaan sisällölliseen kansalaisaloitteeseen. Italiassa kansanäänestykseen liittyvä kansalaisaloite on sisällöllistä kansalaisaloitetta vahvempi instituutio. Myös useimmissa muissa Keski- ja Itä-Euroopan niin sanotuissa uusissa demokratioissa on käytössä sisällöllinen kansalaisaloite. Muissa pohjoismaissa sisällöllinen kansalaisaloite ei ole tällä hetkellä käytössä valtiollisella tasolla.¹

Tarkastelemalla eri maissa käytössä olevia sisällöllisiä valtiollisia kansalaisaloitejärjestelmiä voidaan tehdä johtopäätöksiä eräistä kansalaisaloitteen toteuttamiseen liittyvistä pääpiirteistä. Erityisesti tarkastelun kohteeksi on otettu vaadittu tuenilmausten määrä ja niiden allekirjoittamisen ja tarkastamisen tapa sekä aloitteen esittämistapa ja muut käsiteltäväksi ottamisen edellytykset. Lisäksi tehdään joitakin huomioita aloitteiden yleisyydestä ja vaikutuksista eräissä tarkastelluista maista.

Alankomaat

Alankomaissa kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään parlamentin työjärjestyksessä. Alankomaissa kansalaisaloitteelle (*burgerinitiatief*) vaaditaan 40 000 allekirjoitusta eli hiukan yli 0,2 %:n kannatus väestöstä. Allekirjoitusoikeutettuja ovat parlamenttivaaleissa äänioikeutetut. Aloitteeseen osallistuvien henkilöiden on allekirjoitettava aloite ja ilmoitettava nimensä, osoitteensa, syntymäaikansa ja se, että ovat Alankomaiden kansalaisia.

¹ Tiedot perustuvat pääasiallisesti seuraavaan teokseen: Schiller, Theo & Setälä, Maija (ed.), *Citizens Initiative in Europe*. Basingstoke, Palgrave (tulossa julkaistavaksi 2011).

Allekirjoitusten keräämiselle ei ole määräaikaa eikä aloitteiden rekisteröimiselle pakollista menettelyä. Viranomaiset eivät osallistu allekirjoitusten keräämisvaiheeseen, eikä mitään tarkastuksia siten suoriteta tässä vaiheessa. Parlamentti tarkastaa jälkikäteen pistokokein, että allekirjoittajat ovat äänioikeutettuja. Tämä tarkistetaan henkilöllisyystodistusten kopioista, jotka allekirjoittajat pyydetään lähettämään. Alankomaissa ei ole toistaiseksi tehty kansalaisaloitteita, joissa tuenilmausten kerääminen olisi toteutettu kokonaan sähköisesti. Niissä tapauksissa, joissa osa tuenilmauksista on ollut sähköisessä muodossa, on osaa näistä allekirjoittajista pyydetty toimittamaan tietonsa myös paperilla. Jos riittävä osuus allekirjoittaneista toimii näin asetetussa määräajassa, pidetään tuenilmauksia pätevinä.

Aloite voi olla muodoltaan joko laki- tai toimenpideoite kunhan sen tavoite on ilmaistu selkeästi ja esitys on perusteltu niin syiden kuin keinojenkin osalta. Aloitteen aiheen on kuuluttava parlamentin päätösvaltaan ja se ei saa olla ristiriidassa Alankomaiden perustavaa laatua olevien arvojen ja käsitysten kanssa. Aloite ei voi koskea perustuslakia eikä vero- tai budjettilakeja. Aloite ei saa myöskään koskea asiaa, josta parlamentti on tehnyt päätöksen edellisen kahden vuoden kuluessa, elleivät olosuhteet ole olennaisesti muuttuneet.

Aloitteen virallinen käsittely alkaa siitä, kun se on toimitettu parlamentille, joka siis tutkii aloitteen käsiteltäväksi ottamisen edellytykset vasta sen jälkeen, kun allekirjoitukset on jo kerätty. Parlamenttikäsittelylle ei ole asetettu määräaikaa. Parlamentin kirjallisten aloitteiden ja kansalaisaloitteiden valiokunta (*Commissie Verzoekschriften en Burgerinitiatieven*) tarkastaa aloitteen käsiteltäväksi ottamisen edellytysten toteutumisen. Valiokunta esittää näkemyksensä parlamentille virallisessa raportissa, jossa se tekee edellytysten täytyessä esityksen aloitteen käsiteltäväksi ottamisesta. Raportti julkaistaan yleisölle ja toimitetaan myös aloitteentekijälle. Parlamentti tekee päätöksen jokaisesta sen käsiteltäväksi tuodusta aloitteesta. Menettely mahdollistaa aloitteen tekijöiden kutsumisen suullisesti kuultaviksi.

Kansalaisaloitejärjestelmä on ollut Alankomaissa käytössä vuodesta 2006 alkaen. Vuoden 2008 toukokuuhun mennessä oli tehty ainoastaan kolme aloitetta, joista vain yksi täytti edellytykset ja otettiin käsiteltäväksi. Vuonna 2008 suoritettua arvioinnin perusteella päätettiin, että sähköiset allekirjoitukset hyväksytään paperisten ohella ja, että aloitetta käsittelevässä parlamentin täysistunnossa täytyy olla läsnä joko asianomainen ministeri tai valtiosihteeri.

Espanja

Espanjassa kansalaisaloitteesta säädetään perustuslaissa ja sitä täydentävässä organisisessa laissa vuodelta 1984. Aloitteen saaminen parlamentin käsiteltäväksi vaatii 500 000 allekirjoitusta eli noin 1,5 % äänioikeutetuista. Aloitteen voivat tehdä vaaliluetteloon merkityt täysi-ikäiset henkilöt. Aloiteesityksen pitää sisältää jäsenely lakiehdotus perusteluineen sekä aloitteen alullepanijoiden täydelliset nimet ja henkilötiedot. Alullepanevalle komitealle (*comisión promotora*) asetetaan paljon tehtäviä vuoden 1984 laissa, mutta itse komiteasta ei ole nimien ilmoittamisvelvollisuutta pidemmälle menevää

sääntelyä. Aloitteen tulee olla sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa ja sitä ei voi tehdä myöskään perustuslakia täydentävistä eli orgaanisista laeista, verotusta koskevista tai kansainvälisiin asioihin liittyvistä laeista eikä armahduksista. Aloite ei voi myöskään koskea valtionbudjetin laatimista tai sen hyväksymistä parlamentissa.

Aloitemenettely käynnistetään antamalla aloite parlamentin puhemiehistölle, joka ratkaisee 15 päivän kuluessa voidaanko aloite ottaa käsiteltäväksi. Hylkäämiseen voi johtaa edellä mainittu kielletty aihe tai aloitteen puutteellisuus. Samoin hylkääminen voi seurata siitä, että sama asia on edustajainhuoneessa tai senaatissa parhaillaan käsiteltävänä tai aiemmin samoilla valtiopäivillä on käsitelty samansisältöinen aloite. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa perustuslakituomioistuimeen.

Allekirjoitusten kerääminen voi alkaa sen jälkeen, kun puhemiehistö on hyväksynyt aloite-ehdotuksen käsiteltäväksi. Tieto hyväksymisestä annetaan keskusvaalilautakunnalle, joka valvoo allekirjoitusten keräämistä. Aikaa allekirjoitusten keräämiselle on yhdeksän kuukautta hyväksymispäätöksestä ja aikaa voidaan pidentää puhemiehistön hyväksymän erittäin painavan syyn perusteella kolmella kuukaudella. Allekirjoittajat ilmoittavat nimensä, henkilötodistuksen numeronsa sekä sen kunnan, jossa ovat merkittynä vaaliluetteloon. Allekirjoituksen tulee olla notaarin, tuomioistuimen sihteerin tai sen kunnan sihteerin, jonka vaaliluetteloon allekirjoittaja on merkitty, varmentama. Varmennusoikeus voidaan antaa myös valantehneille alullepanevan komitean nimittämille vapaaehtoisille. Varmennuksella varmistetaan, että sama henkilö ei allekirjoita aloitetta useammin kuin kerran. Vuodesta 2006 alkaen allekirjoituksen on voinut tehdä myös sähköisessä muodossa siten kuin siitä erikseen säädetään. Tietojen oikeellisuuden tarkistaminen on keskusvaalilautakunnan vastuulla.

Kun vaadittava määrä nimiä on kerätty, aloitetaan menettely asian saamiseksi parlamenttikäsittelyyn. Sen jälkeen, kun vähintään 500 000 allekirjoittajan nimet on varmistettu, julkistaa parlamentin puheenjohtajisto aloitteen ja lisää sen kuuden kuukauden kuluessa täysistunnon esityslistalle. Parlamentin ohjesäännön mukaisesti myös alullepanijoiden valitsema henkilö voi osallistua käsittelyyn. Aloitteen käsittely jatkuu tarvittaessa parlamentin hajottamisen tai vaalikauden loppumisen yli. Jos aloite tulee parlamentissa käsiteltäväksi, voivat aloitteen tekijät vaatia valtiolta korvausta nimien keräämisestä aiheutuneista kustannuksista, kuitenkin enintään 300 000 euroa. Espanjassa on käynnistetty kaikkiaan 45 kansalaisaloitetta, joista suurin osa on kaatunut sisällöllisiin rajoituksiin tai ei ole saanut riittävästi allekirjoituksia. Ainoastaan yksi aloite on johtanut lainsäädäntömuutoksiin.

Italia

Italian perustuslain 71 artiklassa säädetään oikeudesta tehdä lakialoitteita. Artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus lakialoitteisiin kuuluu hallitukselle ja edustajainhuoneen ja senaatin jäsenille. Artiklan 2 kappale sisältää säännöksen kansalaisaloitteesta, jonka mukaan 50 000 äänioikeutettua kansalaista voi tehdä lakiehdotuksen jommallekummalle parlamentin huoneista. Vaadittujen allekirjoitusten määrä vastaa noin 0,08 % äänioikeutetuista. Aloite tulee laatia lakiehdotuksen muotoon ja se pitää perustella. Italiassa

käydään oikeustieteen tutkijoiden keskuudessa keskustelua siitä, onko aloitteille ole-massa sisällöllisiä rajoituksia vai ei.

Aikaa allekirjoitusten keräämiseen on kuusi kuukautta ennen sen luovuttamista parla-mentille. Aloitteesta ei seuraa mitään velvoitteita parlamentille eli se ei ole velvollinen keskustelemaan tai äänestämään aloitteesta.

Viimeisten 62 vuoden aikana parlamentille on tehty 253 kansalaisaloitetta. Aloitteiden vuosittainen määrä on ollut nousujohteinen, erityisesti 90-luvulla. Vain pieni osuus aloitteista on johtanut lainsäädäntötoimiin. Yleisin aloitetyyppi ovat olleet pienen ryh-män taloudellisia etuja koskevat aloitteet, jotka ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä. Aloitteen taustalla on usein järjestäytynyt joukko ihmisiä kuten poliittinen puolue, am-mattiyhdistys tai uskonnollinen järjestö.

Lisäksi Italian vuonna 1948 voimaan tullut perustuslaki tuntee viisi erilaista kansanää- nestystä, joista eräissä on kansalaisaloitteelle ominaisia piirteitä. Näistä merkittävin on mahdollisuus järjestää kansanäänestys normaalissa järjestyksessä hyväksytyn lain tai hallituksen asetuksen kumoamiseksi (*referendum abrogativo*). Kansanäänestys on jär- jestettävä, jos sitä vaatii vähintään 500 000 äänioikeutettua henkilöä tai vähintään viisi maakuntaneuvostoa. Äänestystulos on pätevä, jos yli 50 % äänioikeutetuista äänestää. Verotusta, budjettia tai armahdusta koskevista laeista kansanäänestystä ei kuitenkaan järjestetä. Lisäksi kansainvälisten sopimusten ratifiointi ja Italian liittyminen kansainvä- lisiin tai ylikansallisiin organisaatioihin on rajattu kansanäänestykseen ulkopuolelle. Tämä kansanäänestystyyppi ei ole ainoastaan päätöksentekoa kontrolloiva mekanismi, vaan sen kautta asioita on myös tuotu käsiteltäväksi. Vuosien 1970 ja 2009 välillä on esitetty 144 vaatimusta kumoavan kansanäänestyksen järjestämisestä, useimmat äänes- täjien allekirjoituksia keräämällä.

Itävalta

Kansalaisaloitteella (*Volksbegehren*) on Itävallassa pitkät perinteet. Se sisällytettiin en- simmäisen kerran perustuslakiin vuonna 1920. Tarkempi sääntely perustuu erilliseen kansalaisaloitetta koskevaan lakiin vuodelta 1973.

Kansalaisaloitteen voi laittaa vireille yksi promille Itävallan äänioikeutetuista kansalai- sista eli n. 8 000 henkilöä. Aloitteen saamiseksi parlamentin käsittelyyn vaaditaan kui- tenkin 100 000 tuenilmausta (n. 1,2 % äänioikeutetuista), missä luvussa vireillepanijat voivat olla mukana. Vuoteen 1998 saakka aloitteen pystyi tekemään myös kahdeksan parlamentin jäsentä. Aloitteen aiheen tulee kuulua liittovaltion säädösvaltaan ja se voi koskea uuden lain säätämistä tai voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Aloite ei saa kuitenkaan vaarantaa vuoden 1947 kieltolain (*Verbotsgesetz*) noudattamis- ta, jolla pyritään estämään kansallissosialismin nousua. Aloite tulee esittää lakiehdotuk- sen muodossa, mutta sillä ei ole kuitenkaan tarkkoja muotomääräyksiä vaan lyhyt ehdo- tus perusteluineen riittää.

Hakemus aloitteen vireille panemiseksi tehdään liittovaltion sisäasiainministeriölle. Siinä pitää nimetä valtuutettu ja hänen sijaisensa, jotka myös allekirjoittavat hakemuksen. Hakemukseen liitetään aloitteen perustelut sekä enintään kahden vuoden aikana kerätyt tuenilmaukset 0,1 %:lta rekisteröityneistä äänioikeutetuista Itävallan kansalaisista. Sisäasiainministeriön on tehtävä päätös aloitteesta kolmen viikon kuluessa ja aloite hyväksytään muodollisten vaatimusten täytyessä. Samalla päätetään tuenilmausten keräämisajasta eli ns. merkitsemisajasta, jolloin kansalaiset voivat käydä allekirjoittamassa aloitteen. Allekirjoittaminen tapahtuu pääsääntöisesti kahdeksana peräkkäisenä päivänä. Aloitteen tekijöitä edustava valtuutettu ilmoittaa, suoritetaan allekirjoittaminen kaikissa kunnissa vai vain osassa niistä. Merkitsemisen järjestävät ns. merkitsemisviranomaiset eli käytännössä kunnat, jotka määräävät ne virastot, joissa aloitteen voi allekirjoittaa. Merkitsemisen kustannuksista vastaa sisäasiainministeriö. Valtuutetun on suoritettava ennen merkitsemisen aloittamista ministeriölle 2 000 euron maksu, jonka hän saa kuitenkin viisinkertaisena takaisin, jos aloite päättyy parlamentin käsiteltäväksi.

Parlamenttivaaleissa äänioikeutettuina allekirjoituskelpoisia ovat ne 16 vuotta täyttäneet Itävallan kansalaiset, joiden pääasiallinen asuinpaikka on jossain Itävallan kunnassa. Tuenilmaukseen sisällytetään henkilön etu- ja sukunimi, syntymäaika sekä asuinpaikka. Allekirjoittajan on esitettävä henkilöllisyyden todistava asiakirja. Kuntien viranomaiset tarkistavat allekirjoittajien äänioikeuden vaaliluetteloista. Merkitsemisajan päätyttyä viranomaiset toteavat pätevien allekirjoitusten lukumäärän ja ilmoittavat sen oman alueensa vaaliviranomaiselle, joka puolestaan vahvistaa tiedon ja välittää sen liittovaltion keskusvaalilautakunnalle. Liittovaltion keskusvaalilautakunnan on toimitettava parlamentille kaikki aloitteet, joita vähintään 100 000 äänestäjää tai 1/6 äänestäjistä kolmessa osavaltiossa on kannattanut. Keskusvaalilautakunnan päätöksestä voi valittaa. Aloitteen käsittelytapaa parlamentissa, kuten sitä milloin se on otettava käsiteltäväksi, ei ole Itävallassa säädely.

Kansalaisaloitteita tehdään Itävallassa lähes joka vuosi. Tähän mennessä 33 aloitetta on hyväksytty merkitsemismenettelyyn ja näistä ainoastaan kaksi ei ylittänyt vaadittua allekirjoitusten määrää. Ensimmäiset kolme aloitetta johtivat lainsäädäntömuutoksiin, mihin on yltänyt kaikista noin kolmestakymmenestä aloitteesta vain kuusi. Aloiteinstituutio on ollut Itävallassa voimakkaasti oppositiopolitiikan väline, mikä on vaikeuttanut aloitteiden läpimenoa parlamentissa.

Portugali

Oikeudesta tehdä kansalaisaloite säädetään Portugalissa perustuslaissa ja sitä täydentävässä kansalaisten lakialoiteita koskevassa laissa vuodelta 2003. Aloitteen tekemiseen vaaditaan tuenilmaus 35 000 allekirjoittajalta. Aloiteoikeus on äänioikeutetuilla ja vaalirekisterissä olevilla Portugalissa tai ulkomailla asuvilla Portugalin kansalaisilla.

Aloitteen sisällön tulee kuulua parlamentin lainsäädäntövaltaan ja sen tulee sisältää selkeästi määritelty lainsäädäntöesitys. Aloite ei saa kuitenkaan koskea perustuslain muuttamista, perustuslain mukaan hallituksen toimivaltaan tai Madeiran ja Azorien alueellisille parlamenteille kuuluvia kysymyksiä, parlamentin ehdottomaan toimivaltaan kuulu-

via kysymyksiä, armahduksia tai budjettikysymyksiä. Aloite ei saa myöskään loukata perustuslakia tai sen henkeä. Hylättyä aloitetta ei voi myöskään tuoda uuteen käsittelyyn saman istuntokauden aikana.

Aloite tehdään parlamentin puhemiehelle. Se sisältää aloitteen allekirjoituksineen (vähintään 35 000 allekirjoittajaa henkilötietoineen), aloitteen keskeisiä tavoitteita, perusteluja ja vaikutuksia esittelevän muistion sekä listan aloitteen vastuuhenkilöistä eli komiteasta, johon kuuluu vähintään viisi ja enintään kymmenen henkilöä. Aloitemenettelyyn ei kuulu mitään ennakkollista kontrollia ja allekirjoitukset tarkistetaan jälkikäteen. Parlamentin puhemies voi hylätä aloitteen, mikäli se ei täytä laissa määriteltyjä ehtoja. Puhemiehen hyväksymä aloite siirretään asianomaiselle valiokunnalle, jonka tulee 30 päivän kuluessa antaa siitä tarvittava selonteko tai lausunto.

Aloite vanhenee parlamentin toimikauden päättyessä. Mikäli parlamentti ei ole ehtinyt äänestää aloitteesta ennen toimikautensa päättymistä, voi aloitteesta vastaava komitea esittää sen uutta käsittelyä seuraavalle parlamentille, jos aloitteen tekemisestä on kulu-
nut alle vuosi. Parlamentin hyväksymä aloite seuraa samaa lainsäädäntömenettelyä kuin muutkin lakiesitykset parlamentissa.

Puola

Puolassa oikeus kansalaisaloitteen tekemiseen perustuu vuoden 1997 perustuslakiin ja vuodelta 1999 olevaan kansalaisaloitelakiin. Aloiteprosessi on kaksivaiheinen: 1 000 allekirjoittajaa saa aloitteen vireille, minkä jälkeen tarvitaan vielä vähintään 99 000 allekirjoitusta lisää aloitteen saamiseksi parlamentin käsiteltäväksi, mihin vaaditaan 100 000 allekirjoittajaa eli n. 0,3 % äänioikeutetuista.

Aloiteoikeus on äänioikeutetuilla Puolan kansalaisilla. Aloiteoikeus koskee kaikkia lakeja perustuslakia, budjettilakeja ja valtion velanottoon liittyviä lakeja lukuun ottamatta. Kansalaisaloitetta koskevat samat muotovaatimukset kuin muitakin lakialoitteita eli sen tulee sisältää lakialoite perusteluineen, aloitteen vaikutusarviointi sekä ehdotus aloitteen rahoituksen järjestämisestä. Lisäksi tulee osoittaa aloitteen yhdenmukaisuus EU-lainsäädännön kanssa.

Kansalaisaloitetta koskevassa menettelyssä on keskeinen rooli ns. lakialoitekomitealla, jossa on oltava vähintään 15 äänioikeutetuksi rekisteröityä Puolan kansalaista. Sääntely kattaa komitean muodostamisen, edustamisen ja nimen. Komitea voi edistää ainoastaan yhtä aloitetta kerrallaan. Komitean on kerättävä tuenilmaukset vähintään 1 000 rekisteröidyltä äänioikeutetulta ennen aloitteen toimittamista parlamentin puhemiehistölle. Aloite hyväksytään muodollisten vaatimusten täytyessä. Komitealla on 14 vuorokautta aikaa korjata mahdolliset puutteet. Puhemiehen päätöksestä voi myös valittaa.

Komiteasta tulee oikeushenkilö, kun aloite hyväksytään. Tämän jälkeen komitea voi myös aloittaa informaatiokampanjan aloitteesta sekä ilmoittaa paikat, joissa kansalaiset voivat tutustua aloitteeseen. Aikaa allekirjoitusten keräämiselle on kolme kuukautta. Allekirjoittajan on ilmoitettava nimensä, osoitteensa ja sosiaaliturvatunnuksensa. Kun

vaadittu määrä tuenilmauksia on saatu kerättyä, komitean edustaja luovuttaa aloitteen ja allekirjoitukset parlamentin puhemiehelle. Jos allekirjoituksia ei kerry määrääjassa riittävästi, komitea lakkaa olemasta oikeushenkilö. Parlamentti voi tarkistuttaa vaalilautakunnalla allekirjoitusten lukumäärän ja oikeellisuuden 21 vuorokauden sisällä, jos syntyy epäily väärinkäytöksistä. Aloitekomitean on myös tehtävä selvitys aloitteen rahoituksesta.

Puolassa on säännelty myös kansalaisaloitteen parlamenttikäsittelystä. Aloite tulee ottaa parlamentissa käsiteltäväksi kolmen kuukauden sisällä sen jättämisestä puhemiehelle. Komitean edustaja voi myös osallistua tarkkailijana parlamenttikäsittelyyn. Puolassa on käynnistetty noin kuusikymmentä aloitemenettelyä, joista 45 on edennyt allekirjoitusten keräämisvaiheeseen ja kaksikymmentä päätynyt parlamentin käsiteltäviksi. Ainakin kuusi aloitetta on johtanut lainsäädäntömuutoksiin.

Unkari

Suoran demokratian mekanismit otettiin käyttöön Unkarin vuoden 1989 perustuslaissa. Vuonna 1997 kansalaisaloitetta koskevaa sääntelyä täsmennettiin mm. menettelyä selvittämällä. Sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseksi Unkarissa vaaditaan 50 000 allekirjoitusta eli n. 0,6 % äänioikeutetuista. Aloiteoikeutettuja ovat kansalaiset ja aikaa allekirjoitusten keräämiselle on kaksi kuukautta.

Aloitteen pitää kuulua parlamentin toimivaltaan ja sisältää tarkasti ja yksiselitteisesti parlamentin keskusteluun saatettava kysymys. Lain mukainen kahden kuukauden keräysaika käynnistyy siitä, kun kansallinen vaalilautakunta hyväksyy allekirjoituslomakkeen. Lomake voidaan hylätä, jos aloite ei kuulu parlamentin toimivaltaan, kysymyksen muotoilu ei ole lain säännösten mukainen tai allekirjoituslomakkeet eivät muutoin vastaa vaatimuksia. Allekirjoitettu aloite toimitetaan kansallisen vaalilautakunnan puheenjohtajalle ja vaalilautakunta tarkastaa allekirjoitukset. Vaalilautakunnan puheenjohtaja ilmoittaa parlamentin puhemiehelle aloitteen tarkastuksen tuloksesta. Jos edellytykset eivät täyty, tästä ilmoitetaan aloitteen tekijöille. Jos edellytykset täyttyvät, puhemiehen on tehtävä aloitteesta ilmoitus tiedonsaamista seuraavana täysistuntopäivänä. Parlamentin on otettava aloite esityslistalleen ja keskusteltava siitä siten, että päätös aloitteesta tehdään kolmen kuukauden sisällä aloitteen lainmukaisuuden ilmoittamisesta täysistunnossa. Kansalaisaloitteen poliittinen merkitys Unkarissa on jäänyt vähäiseksi. Parlamentti on käsitellyt yksitoista aloitetta, joista useimmat olivat kansalaisjärjestöjen alullepanemia. Kaksi poliittisesti suhteellisen helppoa aihetta koskevaa aloitetta on hyväksytty (eläinsuojelu ja julkisen sektorin palkat) ja kaikki muut aloitteet parlamentti on hylännyt.

Sveitsi

Suoralla demokratialla on Sveitsissä pitkät perinteet ja kansalaisaloite otettiin käyttöön ensimmäisen kerran jo vuonna 1891. Tässä tarkastelussa esiteltävä kansalaisaloite on sidottu kansanäänestyksen järjestämiseen ja ei siten rinnastu täysin aiemmin tarkastel-

tuihin sisällöllisiin kansalaisaloitteisiin. Sveitsissä on aiemmin ollut käytössä myös puhtaasti sisällöllinen kansalaisaloite, mutta siitä on luovuttu.

Kansalaisaloitteen tekemiseen vaaditaan 100 000 allekirjoitusta, jotka on kerätty 18 kuukauden aikana. Kansallisen kansalaisaloitteen pitää koskea joko koko perustuslain tai sen osan muuttamista. Aloite voi joko sisältää ehdotetun uuden perustuslain säännöksen tai muutosvaatimuksen ilman tekstiehdotusta. Kunta- tai kantonitasolla aloite on käytettävissä myös muun tasoisten lainsäädäntömuutosten ehdottamiseen. Parlamentti voi todeta aloitteen pätemättömäksi ainoastaan silloin, jos sen muoto on virheelinen tai se loukkaa kansainvälisen oikeuden velvoittavia normeja. Tämä on kuitenkin hyvin harvinaista. Parlamentti voi myös muotoilla vastaehdotuksen.

Kansalaisaloitteen käsittelyn käynnistää aloitekomitea, johon tulee kuulua vähintään 7 ja enintään 27 äänioikeutettua Sveitsin kansalaista. Komitea saattaa aloitteen tekstin esitarkastukseen liittokanslerinvirastoon, missä tarkastetaan että aloite täyttää muodolliset edellytykset. Samoin esitarkastuksessa tarkastetaan allekirjoituslistojen vaatimustenmukaisuus. Tämän jälkeen allekirjoitusten keräämisen alkamisajankohta julkaistaan virallisessa lehdessä, mistä alkaa kulua laissa määritelty 18 kuukauden määräaika. Kerätyt nimilistat toimitetaan kunkin kunnan viranomaisille, jotka tarkastavat allekirjoitusten pätevyyden. Tarkastetut listat toimitetaan liittokanslerinvirastoon, jossa todetaan virallinen keräystulos. Jos allekirjoituksia on riittävä määrä, tulee aloite muodollisesti vireille.

Hallituksen on lausuttava aloitteen johdosta vuoden kuluessa sen vireilletulosta. Parlamentin on otettava aloite käsittelyynsä kahden ja puolen vuoden kuluessa. Mahdollinen vastaehdotus pidentää käsittelyaikaa. Päteväksi todettu aloite on vietävä muuttamattomana kansanäänestykseen.

Suoran demokratian mekanismeilla on tärkeä rooli Sveitsin poliittisessa elämässä. Yli 350 kansalaisaloitetta on käynnistetty vuodesta 1891 alkaen ja niistä on järjestetty yli 170 kansanäänestystä. Vaikka toistaiseksi vain 17 aloitetta on hyväksytty, on aloitemenettelyllä ollut tärkeä rooli uusien asioiden tuomisessa päätöksenteon kohteeksi. Toisaalta kansalaisaloitetta on kritisoitu siitä, että se voi kohdistua ainoastaan perustuslain säännöksiin.

Kokoavia näkökohtia

Eri maissa käytössä olevista kansalaisaloitejärjestelmistä ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten aloitejärjestelmä pitäisi toteuttaa Suomessa. Tarkastelemalla erilaisia aloitteen toteuttamistapoja ja niiden käytännön toimivuutta erilaisissa poliittisissa järjestelmissä, voidaan kuitenkin havaita, että aloitteen käytännön toteutuksella on suuri merkitys sille, miten toimivaksi instituutioksi se muodostuu. Eri maiden kansalaisaloitejärjestelmät eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska osassa maista menestyksekkäs aloite alistetaan kansanäänestykseen, joka voi olla jopa sitova. Toisissa maissa taas parlamentin käsiteltäväksi päätyvän aloitteen parlamenttikäsittelyä ei ole säännelty lainkaan. Merkittäviä eroja liittyy myös siihen, miten aloitteen aihepiiri on rajattu, sen edellytysten mukaisuus tutkitaan tai miten suuren osuuden väestöstä on kannatettava aloitetta

ennen kuin se otetaan parlamentin käsiteltäväksi. Erilaisesta sääntelyperustasta ja -historiasta johtuen aloitteiden merkitys on muotoutunut hyvin erilaiseksi tarkastelluissa maissa.

2.3 Euroopan unionin kansalaisaloite

Yleistä

Euroopan unionin uusi kansalaisaloitejärjestelmä eroaa sisällöltään ja menettelyiltään kansallisesta kansalaisaloitejärjestelmästä usein eri tavoin. Unionin kansalaisaloitetta ei tehdä lainsäätäjälle, vaan toimeenpanovaltaa edustavalle unionin toimielimelle eli Euroopan komissiolle. Komissiolla on laaja harkintavalta siinä, tekeekö se kansalaisaloitteen johdosta säädösehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle vai ei. Unionin kansalaisaloite ei voi lähtökohtaisesti kohdistua unionin perussopimukseen, vaan ainoastaan unionin niin sanottuun sekundaarilainsäädäntöön, jolla tarkoitetaan perussopimuksesta johdettua sääntelyä. Unionin aloitteelle tukea kerätään unionin laajuisesti eri jäsenvaltioista. Aloiteoikeudelle asetettujen edellytysten — erityisesti aloitteen sisällöllisten vaatimusten — arviointi voi olla oikeudellisesti vaativaa unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteiden kuten monimutkaisten toimivaltakysymysten vuoksi.

Unionin kansalaisaloitteen kohdalla on korostettu erityisesti sitä, että kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavien menettelyjen ja edellytysten tulee olla selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä ja oikeasuhteisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden.

Euroopan unionin perussopimusten määräykset kansalaisaloitteesta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohdan mukaan vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 24 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksella säännökset kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä, mukaan lukien niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä, joista aloitteen tekijöiden on oltava kotoisin.

Kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista menettelyistä ja edellytyksistä säädetään kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 211/2011.

Kansalaistoimikunta ja kansalaisaloitteen allekirjoittajat

Asetuksessa edellytetään kansalaisaloitteen vireillepanijoiden (asetuksen mukaan ”järjestäjien”) muodostavan kansalaistoimikunnan, joka vastaa aloitteen valmistelusta ja sen toimittamisesta komissiolle. Kansalaistoimikunnan tulee koostua vähintään seitsemästä luonnollisesta henkilöstä, jotka ovat ainakin seitsemän eri jäsenvaltion asukkaita. Heidän on oltava unionin kansalaisia ja ikänsä puolesta oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa. Erikseen nimettävät yhteyshenkilöt huolehtivat muun muassa yhteydenpidosta kansalaistoimikunnan ja unionin toimielinten välillä. (asetuksen 2 ja 3 artikla)

Kansalaisaloitteen allekirjoittajien on oltava lähtöisin vähintään yhdestä neljäsosasta jäsenvaltiosta. Vähintään yhdessä neljäsosassa jäsenvaltiosta allekirjoittajina tulee olla ainakin se kansalaisten vähimmäismäärä, joka on esitetty asiaa koskevassa asetuksen liitteessä. Nämä vähimmäismäärät saadaan kertomalla kustakin jäsenvaltiosta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten määrä luvulla 750. Suomen osalta allekirjoittajien vähimmäismäärä on 9 750. Jotta voidaan ottaa huomioon mahdolliset muutokset Euroopan parlamentin kokoonpanossa, komissio voi muuttaa viitattua liitettä. Allekirjoittajilta edellytetään, että he ovat unionin kansalaisia ja ikänsä puolesta oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa. Allekirjoittajien katsotaan olevan lähtöisin siitä jäsenvaltiosta, joka vastaa heidän tuenilmaustensa tarkistamisesta. (asetuksen 2, 3 ja 7 artikla sekä I liite)

Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinti

Ennen kuin järjestäjät aloittavat ehdotettua kansalaisaloitetta koskevien tuenilmausten keräämisen allekirjoittajilta, heidän tulee rekisteröidä se komissiossa ja ilmoittaa tietyt tiedot, kuten ehdotetun kansalaisaloitteen aihe, tavoitteet sekä tuki- ja rahoituslähteet. Komissio perustaa yhteyspisteen, joka tarjoaa kansalaisaloitteiden tekemistä koskevaa tietoa ja apua. (asetuksen 4 artikla ja II liite)

Komissio rekisteröi ehdotetun kansalaisaloitteen kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta julkiseen rekisteriinsä, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) kansalaistoimikunta on muodostettu ja yhteyshenkilöt on nimetty;
- b) ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi;
- c) ehdotettu kansalaisaloite ei ole selvästi oikeuden väärinkäyttöä, aiheeton tai tehty haitantekotarkoituksessa; ja
- d) ehdotettu kansalaisaloite ei ole selvästi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa esitettyjen unionin arvojen vastainen. (asetuksen 4 artikla)

Hylätessään ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin komissio ilmoittaa järjestäjille päätöksen perusteet sekä näiden käytettävissä olevat oikeudelliset ja muut keinot. Järjestäjillä on toisaalta myös oikeus peruuttaa rekisteröity ehdotettu kansalaisaloite ennen

tuenilmausten toimittamista kansallisten viranomaisten tarkistettavaksi. (asetuksen 4 artikla)

Tuenilmausten kerääminen

Järjestäjät voivat kerätä tuenilmaukset ehdotetulle kansalaisaloitteelle kirjallisesti paperilla tai sähköisesti. Tietoverkossa toteutettavista sähköisistä keruujärjestelmistä sisältyy asetukseen erityistä sääntelyä. Sellaisia tuenilmauksia, jotka allekirjoitetaan käyttäen kehittyntä sähköistä allekirjoitusta, josta säädetään sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 1999/93/EY, käsitellään samoin kuin paperimuodossa esitettäviä tuenilmauksia. Tuenilmaukset on kerättävä vuoden kuluessa ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnistä. Niiden keräämiseen on käytettävä asetukseen sisältyvää lomaketta, jota voidaan muokata verkossa toteutettavan keruun tarpeisiin. Allekirjoittajien on ilmoitettava lomakkeella asetuksessa säädetyt henkilötiedot, jotka vaaditaan jäsenvaltioiden suorittamaa tarkistusta varten. Joidenkin jäsenvaltioiden osalta riittää, että allekirjoittaja ilmoittaa vain perustiedot. Suomen osalta tarvittavia henkilötietoja ovat allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kansalaisuus. Sitä vastoin jotkin jäsenvaltiot edellyttävät, että allekirjoittaja ilmoittaa perustietojen lisäksi henkilökohtaisen tunnistenumeron (esimerkiksi henkilötunnuksen) tai henkilöasiakirjan (henkilöllisyyspaperin) numeron. (asetuksen 5 artikla ja III liite)

Tuenilmausten kerääminen tietoverkossa toteutettavan keruujärjestelmän kautta edellyttää, että asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomainen hyväksyy järjestelmän tekniset ominaisuudet ja turvaominaisuudet. Toimivaltaisena viranomaisena on sen jäsenvaltion viranomainen, jossa keruujärjestelmällä kerätyt tiedot säilytetään. Teknisten ominaisuuksien ja turvaominaisuuksien tulee olla riittävät sen varmistamiseksi, että vain luonnolliset henkilöt voivat täyttää tuenilmauslomakkeen verkossa ja että verkossa olevat tiedot kerätään ja tallennetaan turvallisesti ja että järjestelmä pystyy tuottamaan tuenilmauksia asetuksessa edellytetyllä lomakkeella. Jos keruujärjestelmä täyttää säädetyt edellytykset, toimivaltaisen viranomaisen on kuukauden kuluessa annettava asiasta todistus. Järjestäjät voivat käyttää samaa keruujärjestelmää tuenilmausten keräämiseen useissa tai kaikissa jäsenvaltioissa. (asetuksen 6 artikla sekä III ja IV liite)

Tarkoituksena on, että komissio perustaa järjestäjien käyttöön avoimen lähdekoodin ohjelmiston, joka sisältää asian kannalta merkitykselliset tekniset ominaisuudet ja turvaominaisuudet. Lisäksi se antaa teknisiä ominaisuuksia ja turvaominaisuuksia koskevat tekniset eritelmat. (asetuksen 6 artikla)

Tuenilmausten tarkistaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa

Sen jälkeen, kun järjestäjät ovat keränneet vaadittavat tuenilmaukset, he toimittavat ne paperilla tai sähköisesti asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tarkistamista ja vahvistamista varten. Tähän tarkoitukseen

heidän tulee käyttää asetukseen sisältyvää lomaketta. Asetuksessa säädetään tarkemmin, mihin jäsenvaltioon tuenilmaukset on toimitettava:

- a) niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät edellytä henkilökohtaisen tunnistenumeron tai henkilöasiakirjan numeron ilmoittamista tuenilmauslomakkeella, tuenilmaukset toimitetaan jäsenvaltiolle, jossa allekirjoittaja asuu tai jonka kansalainen hän on, ja
- b) niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka edellyttävät henkilökohtaisen tunnistenumeron tai henkilöasiakirjan numeron ilmoittamisen, tuenilmaukset toimitetaan kyseisen tunnistenumeron tai henkilöasiakirjan myöntäneelle jäsenvaltiolle. (asetuksen 8 artikla sekä III ja V liite)

Toimivaltaisten viranomaisten on kolmen kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta tarkistettava tuenilmaukset soveltuvien osin kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Niiden on annettava järjestäjille maksutta todistus, jossa vahvistetaan kyseisestä jäsenvaltiosta saatujen pätevien tuenilmausten määrä. Todistuksen on oltava asetuksessa esitetyn mallin mukainen. Erikseen täsmennetään, että tuenilmausten tarkistamista varten ei saa edellyttää allekirjoitusten todentamista. (asetuksen 8 artikla ja VI liite)

Kansalaisaloitteen käsittely komissiossa

Saatuun tuenilmausten tarkistamista ja vahvistamista koskevat todistukset järjestäjät voivat toimittaa kansalaisaloitteen sekä tiedot mahdollisesti saadusta tuesta ja rahoituksesta komissiolle. Ilmoitettavan taloudellisen tuen euromääräiset rajat ovat samat kuin ne, joista säädetään Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2004/2003. Järjestäjien tulee käyttää asetukseen sisältyvää lomaketta. (9 artikla ja VII liite)

Komissio julkaisee kansalaisaloitteen viipymättä rekisterissään, vastaanottaa järjestäjät antaakseen näille mahdollisuuden selvittää yksityiskohtaisesti aloitteella esille tuotuja kysymyksiä ja antaa asiasta kolmen kuukauden kuluessa tiedonannon. Tiedonannossa komissio esittää oikeudelliset ja poliittiset päätelmänsä kansalaisaloitteesta sekä toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa, ja sen perustelut näiden toimien toteuttamiselle, tai jos se ei aio toteuttaa toimia, perustelut niistä pidättymiselle. Lisäksi järjestäjille on annettava mahdollisuus esitellä kansalaisaloite julkisessa kuulemisessa, joka järjestetään Euroopan parlamentissa. (asetuksen 10 ja 11 artikla)

Henkilötietojen suoja

Järjestäjien ja jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY sekä sen nojalla annettuja kansallisia säännöksiä, kun he käsittelevät henkilötietoja asetuksen nojalla. Näitä tahoja

pidetään henkilötiedirektiivissä tarkoitettuina rekisterinpitäjinä, kun he käsittelevät henkilötietoja. Asetus sisältää täsmentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja hävittämisestä. (asetuksen 12 artikla)

Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Asetuksessa säädetään, että järjestäjät ovat vastuussa kansalaisaloitteen järjestämisessä aiheuttamastaan vahingosta sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. (asetuksen 13 artikla)

Kunkin jäsenvaltion tulee varmistaa, että järjestäjiin sovelletaan asianmukaisia seuraamuksia asetukseen kohdistuvien rikkomusten johdosta ja erityisesti:

- a) järjestäjien antamien väärin ilmoitusten johdosta;
- b) tietojen väärinkäytön johdosta.

Näiden seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. (asetuksen 14 artikla)

Lisäksi kunkin jäsenvaltion on nimettävä asetuksessa tarkoitettut toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eli viranomainen, joka vahvistaa, että järjestäjien käyttämä tietoverkossa toteutettava keruujärjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset, sekä viranomainen, joka tarkistaa ja vahvistaa kerätyt tuenilmaukset. (asetuksen 6, 8 ja 15 artikla)

Asetus on tullut voimaan 31 päivänä maaliskuuta 2011. Sitä aletaan soveltaa 1 päivänä huhtikuuta 2012. (asetuksen 23 artikla)

2.4 Nykytilan arviointi

Perustuslain 53 §:n uusi 3 momentti tuo kansalaisille uuden vaikuttamismahdollisuuden, kansalaisaloiteoikeuden valtiollisella tasolla. Perustuslaki ei ole aikaisemmin sisältänyt mahdollisuutta eduskunnalle tehtävään kansalaisaloitteeseen. Kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä ei nykyisin ole olemassa lainsäädäntöä. Perustuslakiin sisältyy tältä osin sääntelyvaraus, jolla osoitetaan kansalaisaloiteinstituution menettelylliset yksityiskohdat säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Asiasta tarvitaan siten uutta lainsäädäntöä.

Perustuslaki asettaa melko väljät puitteet kansalaisaloitetta koskevalle uudelle lainsäädännölle. Lainsäätäjällä on harkintavaltaa esimerkiksi siinä, millaiset muotovaatimukset kansalaisaloitteelle asetetaan tai millaisin menettelyin aloitteelle kerätään tukea. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei kuitenkaan voida uudessa lainsäädännössä asettaa muita sisällöllisiä rajoituksia.

Lainsäädäntöön perustuva kansalaisaloiteoikeus on ollut Suomessa aikaisemmin vain kunnallisella tasolla. Vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä kunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen, joka on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta (kuntalaki 36571995, 28 §). Lisäksi vähintään viisi prosenttia voi tehdä kansanäänestysaloitteen, jolloin valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys (kuntalain 31 §). Kuntalaki sääntelee kuntalaisten aloiteoikeuteen liittyviä menettelyjä vain niukasti eikä näitä menettelyjä muutoinkaan voida rinnastaa valtiolliseen kansalaisaloitteeseen, jossa on kyse omasta, erillisestä instituutiostaan.

Muiden maiden kansalaisaloitejärjestelmistä on saatavissa jonkinlaisia suuntaa-antavia sääntelymalleja Suomen lainsäädäntöön, vaikkakin järjestelmien keskinäiset erot ovat merkittäviä. Aloiteinstituution kytkeytyminen kansalliseen valtiosäädäntöön vaikuttaa menettelyn yksityiskohtiin. Esimerkiksi eräiden maiden järjestelmiin sisältyvää, allekirjoitusten keruuvaihetta edeltävää aloitteen ennakollista hyväksyntää tai rekisteröintiä on vaikea luontevasti kytkeä suomalaiseen järjestelmään, johon ei sisälly valtiosääntöuomioistuinta. Aloitteiden ennakollinen karsinta edellyttäisi oikeusturvan järjestämistä asiaan soveltuvalla tavalla.

Uutta Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmää ei voida suoraan rinnastaa kansalliseen kansalaisaloitteeseen useasta eri syystä kuten edellä jaksossa 2.3 on selvitetty. Eräissä menettelyn yksityiskohdissa voi kuitenkin olla perusteltua pyrkiä yhtenevään sääntelyyn unionin järjestelmän kanssa, ellei ole perusteltua syytä poikkeamiseen.

Perustuslaissa säädettyä kansalaisaloitetta varten on perusteltua säätää oma, erillinen laki, sillä asian sääntely ei ole yhdistettävissä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Voidaan ajatella, että suoran demokratian kehittämiseen liittyen kansalaisaloitetta koskeva sääntely sijoitettaisiin nykyiseen lakiin menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987). Tämä sääntelyvaihtoehto ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, sillä näillä asioilla ei ole nähtävissä tarvetta yhteisiin säännöksiin. Viime kädessä kansanäänestyksessä ja kansalaisaloitteessa on kyse keskenään melko erilaisista sääntelykohteista.

Kansalaisaloitetta koskevassa laissa tulisi säätää muun muassa kansalaisaloitteen muotovaatimuksista, aloitemenettelyn vireillepanosta ja aloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä, kuten keräämisajasta ja -tavoista sekä henkilötietojen antamisvelvollisuudesta, sekä aloitteen vireillepanijoiden vastuista samoin kuin tarvittavasta allekirjoituksen oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamisesta tai viranomaisvalvonnasta.

Lainsäädännön tulisi sallia allekirjoitusten kerääminen sähköisesti tietoverkossa, sillä tämä olisi tehokkain ja helpoin sekä todennäköisesti käytetyin keräystapa. Tietoverkon käytöstä kansalaisaloitteen tekemisessä ei ole saatavissa sääntelymalleja tai käytännön kokemuksia muiden maiden järjestelmistä. Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisessä tuen kerääminen verkossa on mahdollista eikä menettelyssä edellytetä niin sanottua vahvaa sähköistä tunnistamista, joka esimerkiksi Suomessa voisi käytännössä perustua pankkien ylläpitämiin verkkopankkitunnuksiin tai teleoperaattoreiden ylläpitämiin mobiilitunnuksiin. Unionin kansalaisaloitteen tekemisessä ei myöskään edellytetä niin

sanottua kehittyntä sähköistä allekirjoitusta, joka Suomessa nykykäytännössä tarkoittaisi Väestörekisterikeskuksen sähköistä henkilökorttia tai teleoperaattoreiden mobiilivarmenteita. Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ei ole vielä tullut sovellettavaksi, joten käytännön kokemuksia tältäkin osin ei ole vielä saatavissa. Näiden seikkojen vuoksi verkkomenettelyn sääntelytarpeita joudutaan harkitsemaan jossain määrin ilman käytännön kokemuksia. Henkilötietojen kerääminen tietoverkossa asettaa joka tapauksessa erityisiä vaatimuksia henkilötietojen suojan osalta.

Pyrkimys avoimuuteen poliittisen toiminnan rahoituksen osalta herättää kysymyksen siitä, tulisiko myös kansalaisaloitejärjestelmässä asettaa velvoite julkistaa aloitteen tekemistä varten saatu rahoitus. Tällaiset tiedot voivat olla mielipiteen muodostamista varten tarpeen aloitteen allekirjoittajille, yleisölle ja viime vaiheessa myös eduskunnalle. Unionin kansalaisaloitteen vireillepanijoilta edellytetään rahoituksen ilmoittamista.

Menettelyyn liittyvät seikat ovat kansalaisaloiteinstituution sääntelyssä keskeisiä, sillä ne voivat vaikuttaa siihen, millaisen aseman kansalaisaloite vaikuttamiskeinona käytännössä saa. Kansalaisaloitteen käyttökelpoisuus ja asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa voivat riippua aloitteen tekemiselle asetettavista vaatimuksista.

Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Lähtökohtana on, että aloitteen käsittely eduskunnassa noudattaisi pääpiirteissään perustuslaissa säädettyjä käsittelymuotoja. Kokonaan uutta käsittelyjärjestystä kansalaisaloitteella ei siten ole ajateltu olevan. Eduskunnan työjärjestyksen tarkistustarpeet ovatkin pääosin luonnehdittavissa teknisiksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisaloitteesta edellyttää, että eräistä unionin kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä yksityiskohdista on annettava kansallisia, unionin asetusta täydentäviä säännöksiä. Suomen osalta täydentävää sääntelyä tarvitaan siinä määrin vähän, että se olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa kansallista kansalaisaloitejärjestelmää koskevaan lakiin. Aikataulullisesti tämä olisi mahdollista, sillä unionin kansalaisaloitteesta annettu asetus tulee sovellettavaksi 1 päivänä huhtikuuta 2012. Tällöin myös asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn on oltava voimassa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen yleisenä tavoitteena on edistää ja tukea vapaata kansalaistoimintaa sekä siten vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa, jossa eri väestöryhmät osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen.

Tavoitteena on luoda joustava, luotettava ja käyttökelpoinen menettely kansalaisaloitteiden tekemistä varten. Tällaiselle kansalaistoiminnalle tulisi asettaa lainsäädännössä vain sellaisia rajoituksia, jotka ovat perusteltuja ja välttämättömiä. Menettelyn tulisi jättää aloitteen vireillepanijalle riittävästi valinnanmahdollisuuksia muun muassa siten,

että vireillepanija voisi joustavasti päättää kansalaisaloitteen muodosta riippuen kulloisenkin lainsäädäntöasian luonteesta sekä tarkoituksenmukaisesta allekirjoitusten keräystavasta.

Menettelyn tulee olla luotettava aloitejärjestelmän uskottavuuden turvaamiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi. Menettelyn luotettavuuteen perustuvien vaatimusten on kuitenkin oltava oikeasuhtaisia. Menettelylle asetetuilla vaatimuksilla ei tulisi tosiasiallisesti estää aloitteen käyttöä kansalaistoiminnan uutena välineenä.

Lisäksi esityksen tavoitteena on käyttökelpoinen menettely, jossa tasapainoisella tavalla sovitetaan yhteen eri toimijoiden tarpeet ja vaatimukset. Tavoitteena on siten yhtäältä edistää kansalaisten toimintamahdollisuuksia ja toisaalta huolehtia siitä, että eduskunnan lainsäädäntötyö sujuu joustavasti ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja ettei uudesta aloitejärjestelmästä aiheudu myöskään kohtuuttomia vaatimuksia hallintoviranomaisille.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Yleiset lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansalaisaloitelaki. Laissa säädettäisiin kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Oikeudesta tehdä eduskunnalle kansalaisaloite samoin kuin aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin säädetään perustuslaissa. Kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin tarpeellisilta osin eduskunnan työjärjestyksessä erikseen annettavan puhemiesneuvoston ehdotuksen pohjalta.

Kansalaisaloitelaisissa säädettäisiin täydentävästi myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä. Unionin kansalaisaloitetta koskevasta menettelystä säädetään pääosin kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa. Kansalaisaloitelain säännökset koskisivat Euroopan unionin kansalaisaloitetta vain, jos näin olisi laissa nimenomaisesti säädetty.

Kansalaisaloitteen muotovaatimukset

Kansalaisaloite sisältäisi joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lakiehdotuksen muotoon tehdyn aloitteen tulisi sisältää säädösteksti. Lisäksi aloitteen tulisi molemmissa vaihtoehdoissa sisältää ehdotuksen perustelut. Aloitteella tulisi myös olla sen sisältöä kuvaava otsikko, joka yksilöisi aloitteen, ja aloite tulisi päivätä. Aloitteen vireillepanijat voisivat itse päättää, kumpaa aloitemuotoa he haluavat käyttää. Esimerkiksi laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa varsinaisen lakiehdotuksen valmisteluun vireillepanijoilla ei ehkä käytännössä olisi mahdollisuuksia. Tällöin vireillepanijoille helpompi vaihtoehto olisi tehdä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Aloitemuodon valinta vaikuttaisi aloitteen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa sekä asian käsittelyyn tämän jälkeen. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsiteltäisiin lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsiteltäisiin ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnan hyväksymä, lakiehdotuksen muodossa tehty aloite esiteltäisiin lakina tasavallan presidentille vahvistettavaksi, kun taas aloite lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä hyväksyttäisiin eduskunnan päätöksellä, joka toimitettaisiin eduskunnan kirjelmällä valtioneuvostolle toimenpiteisiin ryhtymistä varten.

Samaan aloitteeseen ei saisi sisällyttää keskenään erilaisia asioita. Aloitteen tulisi siten kohdistua yhteen säänneltävään asiakokonaisuuteen. Muodollista estettä aloitteen tekemiselle ei aiheutuisi siitä, että samasta asiasta olisi jo vireillä tai eduskunnan käsiteltävänä toinen kansalaisaloite, hallituksen esitys tai kansanedustajan aloite. Samasta asiasta voitaisiin tehdä myös uudelleen kansalaisaloite, jos edellinen aloite tulisi eduskunnassa hylätyksi.

Aloite voitaisiin laatia joko suomen tai ruotsin kielellä taikka molemmilla kielillä. Aloitteen vireillepanijat voisivat valita kielen itse riippuen siitä, minkä väestöryhmän tukea tai kuinka laajaa tukea aloitteelle he tavoittelisivat. Aloitteen päättyessä eduskunnan käsiteltäväksi se käännettäisiin eduskunnassa suomen tai ruotsin kielelle.

Kansalaisaloitteen tekeminen

Ehdotuksen mukaan aloitteen vireillepanijana voisi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Aloitteen voisi siten laittaa vireille yksittäinen kansalainen tai kansalaisryhmä. Aloitteen vireillepanijoiden olisi nimettävä itselleen vähintään yksi edustaja ja varaedustaja. Edustaja ja varaedustaja hoitaisivat aloitemenettelyyn liittyviä käytännön toimia sekä edustaisivat vireillepanijoita aloitetta tukevien allekirjoitusten keräyksessä ja yhteydenpidossa viranomaisten kanssa.

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerättäisiin kirjallisina paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Allekirjoitusten keräämisessä voitaisiin käyttää myös molempia tapoja. Allekirjoituksia voitaisiin kerätä tietoverkossa vireillepanijoiden omaehtoisesti järjestämässä tietojärjestelmässä tai oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Allekirjoitusten keräyksessä tietoverkossa olisi käytettävä Viestintäviraston hyväksymää turvallista tietojärjestelmää. Lisäksi keräys tietoverkossa edellyttäisi niin sanottua vahvaa sähköistä tunnistamista, jossa voidaan yksilöidä henkilö luotettavalla tavalla. Aloitteen vireillepanija tai edustaja päättäisi, mitä keräystapoja käytettäisiin. Allekirjoitukset olisi kerättävä kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä.

Kannatusilmoitusten tulisi sisältää allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta sekä allekirjoittajan vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että hän on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran.

Keräyksen päätyttyä edustaja toimittaisi kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden. Lähtökohtaisesti tämä tapahtuisi vertaamalla annettuja tietoja väestötietojärjestelmään. Kerättyjen henkilötietojen perusteella voitaisiin allekirjoittajat yksilöidä väestötietojärjestelmästä ja varmistaa myös se, että allekirjoittajat ovat äänioikeutettuja Suomen kansalaisia ja että heistä kukin on tehnyt vain yhden kannatusilmoituksen aloitteeseen. Tarkastuksella estettäisiin mahdollisia väärinkäytöksiä. Rikoslaisissa on säädetty rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta ja väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle.

Väestörekisterikeskus vahvistaisi päätöksellään hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos hyväksytyjä kannatusilmoituksia olisi vähintään perustuslaissa säädetty määrä eli 50 000, edustaja toimittaisi kansalaisaloitteen ja Väestörekisterikeskuksen päätöksen eduskunnalle. Aloite raukeaisi, jos sitä ei toimitettaisi eduskunnalle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Aloitteen eduskuntakäsittelystä säädettäisiin tarpeellisilta osin eduskunnan työjärjestyksessä.

Taloudellisen tuen ilmoittaminen

Aloitteen vireillepanijat voisivat saada ulkopuolista taloudellista tukea aloitteen tekemistä varten. Taloudellinen tuki voisi kohdistua esimerkiksi aloitteen kampanjamainontaan tai allekirjoitusten keräyksen järjestämiseen. Avoimuuden turvaamiseksi edellytettäisiin tällaisen tuen julkistamista. Ehdotuksen mukaan aloitteen vireillepanijan ja edustajan olisi huolehdittava siitä, että kansalaisaloitteen tekemistä varten saatu tuki ja sen antaja ilmoitettaisiin, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Tueksi luettaisiin rahoitus ja muut suoritukset, jotka on saatu aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kannatusilmoitusten keräyksen alkamista ja viimeistään kolme kuukautta kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn alkamisesta.

Tuki ilmoitettaisiin tietoverkossa aloitteen vireillepanijoiden määrittelemällä verkkosivustolla siten, että tiedot olisivat yleisön nähtävissä viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden päättyessä, aikaisintaan kuitenkin kannatusilmoitusten keräyksen alkaessa. Allekirjoituksia kerättäessä olisi tieto tästä verkko-osoitteesta oltava allekirjoittajien nähtävissä, jotta he voisivat halutessaan saada tukea koskevat tiedot.

Henkilötietojen suoja

Aloitteen kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia. Henkilötietojen suoja koskevilla säännösehdoituksilla turvattaisiin henkilötietojen asianmukainen käsittely ja niiden käyttö vain kansalaisaloitelaissa säädettyihin tarkoituksiin. Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voisi luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jollei luovuttaminen perustuisi kansalaisaloitteen allekirjoittajan antamaan nimenomaiseen suostumukseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että allekirjoittajien henkilötiedot eivät esimerkiksi voisi olla tietoverkossa yleisön

tai muiden allekirjoittajien nähtävissä. Allekirjoittaja voisi niin halutessaan antaa niimenomaisen suostumuksensa siihen, että hänen tietojaan voidaan luovuttaa ja hänen nimensä voi olla tietoverkossa nähtävissä. Aloitteen julkinen tukeminen olisi näin mahdollista.

Lisäksi ehdotetaan, että viranomaisten hallussa olevat kannatusilmoitukset olisivat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaisesti. Kansalaisaloitteen allekirjoittaminen ei tosiasiallisesti rinnastu sellaiseen aktiiviseen poliittiseen tai yhteiskunnalliseen toimintaan, kuten esimerkiksi luottamushenkilönä toimimiseen, jota koskevien tietojen tulee olla julkisia. Tietojen julkisuus voisi vaikuttaa ratkaisevalla tavalla kansalaisten halukkuuteen allekirjoittaa esimerkiksi luonteeltaan poliittisia tai voimakkaasti yksilön arvoihin kytkeytyviä aloitteita.

Aloitteen vireillepanijan ja edustajan olisi osaltaan huolehdittava kannatusilmoitusten hävittämisestä sen jälkeen, kun aloite on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi tai kun kannatusilmoitusten keräys on tavoitetta saavuttamatta lopetettu. Laissa säädettäisiin myös Väestörekisterikeskuksen velvoitteesta hävittää kannatusilmoitukset.

Laissa säädettäisiin myös aloitteen vireillepanijan ja edustajan velvoitteesta poistaa ta- loudellista tukea koskevat tiedot tietoverkosta.

Rikoslaisissa ja henkilötietolaisissa säädetään rangaistusuhat henkilötietojen lainvastaisesta käytöstä.

Euroopan unionin kansalaisaloite

Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa. Asetus edellyttää, että eräistä kysymyksistä on annettava kansallisia, unionin asetusta täydentäviä säännöksiä. Suomen osalta näistä asioista säädettäisiin kansalaisaloitelaisissa.

Jäsenvaltioiden tulee nimetä toimivaltaiset viranomaiset eräitä asetuksessa säädettäviä tehtäviä varten. Ehdotetun kansalaisaloitelain mukaan Viestintävirasto antaisi todistuksen aloitteen vireillepanijoille (asetuksen mukaan ”järjestäjille”) allekirjoitusten keruussa käytettävästä verkkotietojärjestelmästä. Väestörekisterikeskus tarkastaisi aloitteen tueksi kerätyt allekirjoitukset (asetuksen mukaan ”tuenilmaukset”) ja vahvistaisi keräytuloksen Suomen osalta.

Unionin asetuksen 14 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat asianmukaiset seuraamukset aloitteen järjestäjien antamien väärin ilmoitusten ja tietojen väärinkäytön johdosta. Näistä seuraamuksista säädetään Suomen osalta rikoslain 16 luvun 5 ja 8 §:ssä ja 38 luvun 1, 2, 8 ja 9 §:ssä sekä henkilötietolain 48 §:ssä. Unionin asetuksen 13 artiklan tarkoittamasta järjestäjien vahingonkorvausvastuusta säädetään henkilötietolain 47 §:ssä ja vahingonkorvauslaissa (412/1974).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Eduskunnalle tehtävä kansalaisaloite antaa kansalaisille uuden vaikuttamiskeinon, jonka käytöstä Suomessa ei ole vielä kokemuksia. Uuden järjestelmän yhteiskunnallisista vaikutuksista voidaan esittää vain alustavia arvioita.

Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset riippuisivat pitkälti siitä, millaisen aseman kansalaisaloite käytännössä saa vapaan kansalaistoiminnan välineenä ja poliittisen päätöksenteon osana. Kansalaisaloitteen asemaan voi vaikuttaa esimerkiksi se, millaisista asioista aloitteita käytännössä tehtäisiin, kuinka paljon aloitteita tehtäisiin ja millaisia päätöksiä eduskunta tekisi aloitteiden pohjalta. Eduskunnan hylkäävät päätökset voivat heikentää aloitteen asemaa kansalaistoiminnan välineenä. Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ei toisaalta tyhjene pelkästään aloitteiden pohjalta säädetyn lainsäädännön määrään, vaan aloiteinstituutiolla voi olla muitakin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, poliittiseen järjestelmään ja julkiseen keskusteluun sekä kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia.

Kansalaisaloite antaa äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja käynnistää kansalaiskeskustelua aloitteen kohteena olevasta asiasta. Aloitteella voidaan nostaa esille sellaisia uusia kysymyksiä, jotka ovat ehkä jääneet huomiotta poliittisen puolueiden toiminnassa. Nämä seikat voivat lisätä kansalaisten kiinnostusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan yleisesti sekä osaltaan ehkäistä poliittista vieraantumista.

Erilaiset yhden asian kansalaisliikkeet ja kansalaisjärjestöt laajemminkin voivat käyttää kansalaisaloitetta omien tavoitteidensa edistämiseen. Kansalaisaloitteella voi olla vaikutuksia myös järjestökenttään ja kansalaisten järjestäytymiseen. Aloiteinstituution pohjalta voi esimerkiksi muodostua uusia kansalaisjärjestöjä.

Kansalaisaloitejärjestelmä korostaa myös yksilön asemaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lähtökohtaisesti jokaisella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus aloitteen vireillepanoon ja aloitteen tukemiseen allekirjoituksellaan ja siten mahdollisuus vaikuttaa kansalaiskeskusteluun ja poliittiseen päätöksentekoon.

4.2 Vaikutukset eduskunnan ja valtioneuvoston toimintaan

Kansalaisaloitteessa on kyse suoraan eduskunnalle osoitetusta lainsäädäntöaloitteesta, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäävät eduskunnan arvioitaviksi.

Eduskunnan käsittelyyn tulevien aloitteiden määrällä ja laadulla voi olla vaikutuksia eduskunnan toimintaan. Aloitteiden suuri määrä voi aiheuttaa asioiden ruuhkautumista

eduskuntatyössä. Aloitteet saattavat edellyttää myös laajaa asian valmistelua ja selvittelyä valiokunnassa, jos eduskunnan tavoitteena on hyväksyä laki kansalaisaloitteen pohjalta. Kansalaisaloiteinstituutiolla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa nykyistä lähtökohdasta siitä, että eduskunnan lainsäädäntötyö pohjautuu pääsääntöisesti hallituksen esityksiin.

Kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa ei sinänsä aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä tai muodostaa uusia menettelyjä aloitetta varten. Aloitteiden eduskuntakäsittely voidaan järjestää pääsääntöisesti nykyisten menettelyjen varaan.

Kansalaisaloitteet lisäävät jonkin verran eduskunnassa tehtävää käännöstyötä, sillä aloitteiden tulisi olla sekä suomen että ruotsin kielellä eduskuntakäsittelyä varten.

Eduskunnan hyväksymät kansalaisaloitteet, joissa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä jossakin asiassa, velvoittaisivat valtioneuvostoa ryhtymään valmistelutoimiin. Eduskunta voisi tehdä tällaisen päätöksen myös lakiehdotuksen sisältävän kansalaisaloitteen kohdalla, jos eduskunta arvioisi lakiehdotuksen edellyttävän vielä jatkovalmistelua. Tällöin asian valmistelu siirtyisi valtioneuvostoon. Tällaiset eduskunnan päätökset lisäisivät jossain määrin valtioneuvoston lainvalmistelutyötä.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä osoitettaisiin uusia tehtäviä oikeusministeriölle, Väestörekisterikeskukselle ja Viestintävirastolle. Oikeusministeriön tehtäväksi tulisi verkkopalvelun ylläpito kansalaisaloitteiden allekirjoitusten keräystä varten. Palvelun perustamisen lisäksi tämä merkitsisi käytännössä järjestelmän teknistä ja hallinnollista ylläpitoa pysyvästi sekä siihen liittyen kansalaisaloitteen tekemistä koskevaa neuvontaa ja opastusta. Järjestelmän hallinnolliseen ylläpitoon liittyvien tehtävien määrä riippuisi siitä, kuinka paljon aloitteita tulisi vireille verkkopalvelussa. Verkkopalvelun käytöstä ei saisi periä maksua.

Väestörekisterikeskuksen tehtävänä olisi tarkastaa kansalaisaloitteen tueksi kerättyjen kannatusilmoitusten oikeellisuus ja kelpoisuus sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrä. Väestörekisterikeskuksen tarkastustehtävien määrä riippuisi aloitteiden määrästä. Verkossa kerättyjen kannatusilmoitusten tarkastus tapahtuisi yhdistämällä tiedot väestötietojärjestelmän kanssa ristiin ajolla. Tämä olisi melko helposti ja nopeasti toteutettavissa edellyttäen, että tiedot on kerätty yhdistettävässä muodossa. Lisäksi vaatimus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta verkkokeräyksessä vähentäisi tarkastuksen tarvetta. Paperimuotoisten kannatusilmoitusten osalta keskus voisi tehdä satunnaisotantoja sekä syventää ja laajentaa tarkastusta näiltä osin tarpeen mukaan. Kannatusilmoitusten tarkastuksesta ja hyväksytyjen ilmoitusten määrän vahvistamisesta ei perittäisi maksua.

Väestörekisterikeskuksen tehtävänä olisi myös tarkastaa Euroopan unionin kansalaisaloitetta varten kerätyt tuenilmaukset Suomen osalta. Tarkastus on tehtävä kolmessa

kuukaudessa asian vireille tulosta. Väestörekisterikeskuksen on annettava todistus pätevien tuenilmaisujen määrästä maksutta.

Viestintäviraston tehtävänä olisi vahvistaa, että verkkokeräyksessä käytettävä tietojärjestelmä täyttäisi kansalaisaloitelaissa asetetut vaatimukset. Omaehtoisten tietojärjestelmien käyttö voi jäädä vähäiseksi, kun allekirjoitusten keräykseen on käytettävissä oikeusministeriön ylläpitämä maksuton verkkopalvelu.

Euroopan unionin kansalaisaloitteen osalta Viestintäviraston tulisi antaa todistus tietojärjestelmän yhdenmukaisuudesta unionin asetuksen kanssa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että aloitteen järjestäjien kerätessä tuenilmauksia tietoverkossa Suomessa olevalle palvelimelle viraston tulisi pyynnöstä vahvistaa tämän tietojärjestelmän tietoturvallisuuden ja teknisten ominaisuuksien vastaavuus unionin asetuksen kanssa antamalla siitä todistus. Todistus on annettava kuukauden kuluessa, jos järjestelmä on vaatimuksenmukainen.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2012. Esityksellä olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia oikeusministeriön, Väestörekisterikeskuksen ja Viestintäviraston uusien tehtävien vuoksi.

Ehdotus oikeusministeriön ylläpitämästä verkkopalvelusta edellyttäisi lisärahoitusta oikeusministeriön talousarviossa. Alustavan arvion mukaan verkkopalvelun perustamiskustannukset olisivat noin 200 000—500 000 euroa. Niiden tarkka määrä ratkeaisi järjestelmää koskevan kilpailutuksen perusteella. Lisäksi verkkopalvelun ylläpidosta olisi pysyviä kustannuksia, jotka muodostuisivat järjestelmän teknisestä ylläpidosta ja järjestelmän hallinnollisista kuluista. Teknisen ylläpidon kulut olisivat arvion mukaan noin 15 prosenttia järjestelmän perustamiskuluista. Hallinnolliset kulut muodostuisivat järjestelmän hallinnollisesta ylläpidosta sekä kansalaisaloitetta koskevasta neuvonnasta ja opastuksesta. Hallinnollisten tehtävien hoidosta muodostuisi kustannuksia yhden henkilötyövuoden verran asiantuntijapalkkauksella.

Lisäksi verkkopalvelussa käytettävä vahva sähköinen tunnistaminen maksaisi jokaiselta tunnistustapahtumalta 0,12—0,14 euroa. Nämä kustannukset tulisivat oikeusministeriön maksettaviksi verkkopalvelun käyttökuluina. Siten esimerkiksi yhden kansalaisaloitteen allekirjoitusten keräys verkkopalvelussa maksaisi 5 000—7 000 euroa. Verkkopalvelussa voisi olla samanaikaisesti allekirjoitettavana useita aloitteita.

Väestörekisterikeskus on toimintansa pääsääntöisesti palvelujen myynnillä rahoittava niin sanottu nettobudjetoitu virasto eivätkä sille ehdotetut uudet tehtävät edellytä ainaakaan välittömästi lisärahoitusta valtion talousarviossa. Ehdotukset kansallisten ja Euroopan unionin kansalaisaloitteiden tueksi annettujen allekirjoitusten tarkastamisesta Väestörekisterikeskuksessa edellyttävät kuitenkin, että viraston tulee saada vähintään vuosille 2012 ja 2013 yhden henkilötyövuoden resurssilisäys valtionhallinnon tuotta-

vuusohjelmassa sille määriteltyyn henkilötyövuosikehykseen. Väestörekisterikeskuksen lopullinen resurssitarve selviää, kun kansalaisaloiteinstituutio ja siihen liittyvät menettelyt ovat vakiintuneet.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä lokakuuta 2010 työryhmän valmistelemaan valtiollista kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus sekä ehdotukset tarpeellisista muutoksista eduskunnan työjärjestykseen. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ja valmistella siihen liittyvät mahdolliset kansalliset säännökset. Työryhmän tuli laatia lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Lisäksi työryhmän tuli työnsä aikana kuulla laajasti eri kansalaisjärjestöjä.

Työryhmässä olivat edustettuina eduskuntaryhmät, eduskunnan kanslia, Väestörekisterikeskus ja oikeusministeriö. Lisäksi työryhmässä oli valtiosääntöoikeuden ja politiikan tutkimuksen edustajia.

Työryhmä järjesti uuden lainsäädännön valmisteluun liittyen kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin laajasti eri kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten edustajia. Tilaisuudessa kuultiin kansalaisjärjestöjen näkemyksiä aloitetta koskevasta menettelystä, aloitteelle asettavista muotovaatimuksista, allekirjoitusten keräystavoista sekä vireillepanijoiden vastuista ja velvoitteista. Lisäksi valtionhallinnon verkkokeskustelupalstalla (otakantaa.fi) järjestettiin työryhmän työn aikana kansalaisaloitteesta kansalaiskeskustelu.

Työryhmä sai ehdotuksensa valmiiksi huhtikuussa 2011.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot....

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on yhteys eduskunnalle annettavaan puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi. Puhemiesneuvoston ehdotus on tarkoitettu käsitellä yhdessä tämän esityksen kanssa. Eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin tarpeelliset säännökset kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kansalaisaloitelaki

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Ehdotetun lain pääasiallisena tarkoituksena on säätää siitä menettelystä, jota on noudatettava perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettun kansalaisaloitteen tekemisessä. Kansalaisaloite merkitsee uutta kansalaisten vaikuttamismahdollisuutta valtiollisella tasolla eikä siitä ole voimassaolevaa lainsäädäntöä.

Kansalaisaloitelaki sisältäisi tarpeellisia säännöksiä aloitemenettelyn vireillepanosta, kansalaisaloitteen muotovaatimuksista ja aloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä sekä aloitteen vireillepanijoiden vastuusta samoin kuin allekirjoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamisesta ja viranomaisvalvonnasta. Sääntelyn tarkoituksena on edistää vapaata kansalaistoimintaa ja luoda joustava, luotettava ja käyttökelpoinen menettely kansalaisaloitteiden tekemistä varten. Lakiehdotuksen lähtökohtana on, että aloitteen tekemiselle asetetaan vain sellaisia vaatimuksia ja rajoituksia, jotka ovat perusteltuja ja välttämättömiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain soveltamisesta Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemiseen. Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään Lissabonin sopimuksessa ja kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 211/2011. Kansalaisaloitelakiin ehdotetaan otettavaksi unionin kansalaisaloitejärjestelmän edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset. Unionin kansalaisaloitteen tekemiseen sovellettaisiin unionin kansalaisaloitteeseen liittyviä viranomaistehtäviä koskevaa 10 §:ää ja viranomaisten päätöksiin liittyvää muutoksenhakua koskevaa 15 §:ää.

2 §. Aloiteoikeus. Pykälä sisältäisi aloiteoikeutta koskevan säännöksen, jossa viitattaisiin perustuslakiin. Perustuslain 53 §:n 3 momentissa säädetään siitä, kenellä on oikeus tehdä aloite. Aloitteen voi tehdä 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista. Lisäksi perustuslaissa säädetään aloiteoikeuden kohdentumisesta vain eduskunnan päätettäviin lainsäädäntöasioihin. Kyse on oikeudesta tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi jostakin asiasta. Perustuslain säännösten sisältöä on selvitetty tarkemmin esityksen yleisperustelujen jaksossa 2.1.

Perustuslakiin sisältyvää sääntelyä ei ole asianmukaista toistaa sellaisenaan muualla lainsäädännössä, joten aloiteoikeudesta ehdotetaan otettavaksi kansalaisaloitelakiin vain perustuslakiin viittaava säännös. Perustuslakiviittauksissa ei nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaan käytetä suoria pykäläviittauksia. Sen vuoksi ehdotetussa säännöksessä ei viitata suoraan perustuslain 53 §:n 3 momenttiin.

3 §. Kansalaisaloitteen vireillepanija ja edustaja. Pykälässä säädettäisiin kansalaisaloitteen vireillepanosta. Pykälän 1 momentin mukaan kansalaisaloitteen vireillepanijana voisi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen.

Vireillepanijalla tarkoitetaan yksittäistä kansalaista tai kansalaisryhmää, joka käynnistää menettelyn kansalaisaloitteen tekemiseksi sekä huolehtii aloitteen valmistelusta ja tuen keräämisestä aloitteelle. Oikeushenkilö ei voisi toimia aloitteen vireillepanijana. Tämä olisi yhdensuuntaista sen kanssa, että aloiteoikeus on perustuslaissa osoitettu äänioikeutetuille Suomen kansalaisille. Aloitteen vireillepano-oikeus kuuluisi ehdotuksen mukaan vain sellaisille luonnollisille henkilöille, jotka voivat allekirjoittaa aloitteen.

Pykälän 2 *momentin* mukaan aloitteen vireillepanijan olisi nimettävä itselleen vähintään yksi edustaja ja varaedustaja. Jos aloitteen vireillepanija olisi yksittäinen kansalainen, hän voisi nimetä itsensä edustajaksi, mutta varaedustajan täytyisi olla toinen henkilö. Kansalaisryhmä voisi nimetä edustajakseen esimerkiksi jonkun ryhmän jäsenistä.

Aloitteen vireillepanijaan ja tämän edustajaan kohdistuu lakiehdotuksessa useita toimintavelvoitteita ja vastuuta. Aloitteen vireillepanija ja edustaja vastaisivat siitä, että allekirjoitusten kerääminen aloitteen tueksi tapahtuu lain 5—7 §:n mukaisesti. Edustajan tehtävänä olisi lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan toimittaa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle tarkastusta varten. Edustaja myös toimittaisi lakiehdotuksen 11 §:n mukaan kansalaisaloitteen eduskunnan käsiteltäväksi, kun kannatusilmoitusten keräys on päättynyt ja Väestörekisterikeskus on vahvistanut hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän riittävyyden. Aloitteen vireillepanija ja edustaja olisivat ehdotetun 12 §:n mukaan osaltaan vastuussa siitä, että kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja käsitellään lain mukaisesti. Lisäksi ne olisivat vastuussa 13 ja 14 §:ssä säädetystä taloudellisen tuen ilmoittamisvelvollisuudesta. Aloitteen vireillepanijaan ja edustajaan voisi myös kohdistua rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu.

Pykälän 3 *momentissa* ehdotetaan, että aloitteen vireillepanija sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot on ilmoitettava asioinnin yhteydessä Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten. Tieto aloitteen vireillepanijasta on viranomaisille tarpeen vireillepano-oikeuden selvittämiseksi. Tieto vireillepanijasta voi olla myös eduskunnalle tarpeen. Muodollisesti aloitteen tekijöinä ovat aloitteen allekirjoittajat.

Aloitemenettelyn eri vaiheissa asianomaisten viranomaisten ja eduskunnan on saatava tieto edustajasta, johon ne voivat olla tarpeen vaatiessa yhteydessä. Ilmoitusvelvoite on säännösehdoituksessa kytketty asiointiin. Velvoite ajankohtaistuisi sen mukaan, kun aloitehanke etenee. Jos kannatusilmoituksia kerättäisiin oikeusministeriön verkkopalvelussa, vireillepanija ja edustajien yhteystiedot olisi ilmoitettava heti, kun aloiteasia tulee verkkopalvelussa vireille. Väestörekisterikeskukselle tiedot ilmoitettaisiin, kun kerätyt kannatusilmoitukset toimitetaan Väestörekisterikeskukselle. Eduskunnalle tiedot ilmoitettaisiin, kun aloite toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Ehdotetun 5 §:n mukaisesti on aloitteen vireillepanija ja edustaja ilmoitettava kannatusilmoituksia kerättyä. Säännösehdoitus merkitsisi myös sitä, että aloitetta ei voisi saada vireille anonyymisti.

4 §. *Kansalaisaloitteen muoto.* Pykälässä säädettäisiin tarpeellisilta osin kansalaisaloitelle asetettavista muotovaatimuksista. Perustuslain 53 §:n 3 momentti sisältää mahdol-

lisuuden sekä säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen että väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Aloitemenettelyn joustavuuden ja käyttökelpoisuuden turvaamiseksi pykälässä ehdotetaan, että mahdolliset vaihtoehdot olisivat aloitteen vireillepanijan käytettävissä.

Pykälän *I momentin* mukaan kansalaisaloite voisi sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lakiehdotus tarkoittaisi sitä, että aloite olisi valmisteltu lakitekstin muotoon. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä puolestaan tarkoittaisi aloitetta, joka ei sisältäisi lakiehdotusta, vaan ehdotuksen siitä, että jostakin asiasta tulisi valtioneuvostossa käynnistää lainvalmistelu. Tällainen aloite rinnastuisi sisällöltään lähinnä sellaiseen kansanedustajan toimenpidealoitteeseen, joka koskee lainsäädäntöasi-
aa.

Aloitteen muoto määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa. Käsittelyjärjestystä ohjaisivat perustuslain 41 §:n ja 72 §:n yleiset säännökset lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelystä. Lakiehdotuksen sisältävä aloite käsiteltäisiin lainsäätämiskäsittelyjärjestyksessä. Aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä puolestaan käsiteltäisiin ainoan käsittelyn asiana. Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä säädettäisiin lisäksi tarpeellisilta osin eduskunnan työjärjestyksessä.

Aloitteen vireillepanijat valitsisivat itse, kumpaa aloitemuotoa he haluaisivat käyttää. Laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa vireillepanijat voisivat halutessaan valita aloitteen, jossa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä. Tällöin vireillepanijoiden ei tarvitsisi valmistella laajaa lakiehdotusta itse. Yksinkertaisemmissa lainsäädäntöasioissa, esimerkiksi jonkin voimassa olevan lain kumoamista koskevassa asiassa, vireillepanijat voisivat käytännössä laatia aloitteensa lakiehdotuksen muotoon.

Ehdotetun momentin mukaan aloitteen tulisi aina sisältää myös ehdotuksen perustelut. Vaatimus rinnastuisi kansanedustajien aloitteisiin, joiden osalta edellytetään myös perustelujen laatimista eduskunnan työjärjestyksen 20 §:n 1 momentin mukaisesti. Perustelujen pituus on sidoksissa ehdotettuun asiaan ja sen laajuuteen. Lähtökohtana tulisi olla, että aloite perustellaan mahdollisimman lyhyesti. Tätä edellytetään myös kansanedustajien aloitteiden perusteluilta (PNE 1/1999 vp, s. 12). Hallituksen esitysten laatimiseksi asetettujen ohjeiden mukaisia perusteluja ei edellytetäisi (Hallituksen esitysten laatimisohteet, oikeusministeriön julkaisu 2004:4).

Momentin mukaan aloitteella tulisi olla sen sisältöä kuvaava otsikko. Tällä tarkoitetaan aloitteen nimikettä, joka kuvaa aloitteen pääasiallista sisältöä ja yksilöi aloitteen riittäväällä tavalla. Samasta asiasta voi olla vireillä tai eduskunnan käsittelyssä useita aloitteita tai esityksiä. Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn alkaessa aloite saa oman valtiopäiväasiakirjanumeronsa, joka myös yksilöi aloitteen.

Aloite olisi myös päivättävä. Aloitteen päiväyksestä alkaisi kulua se kuuden kuukauden määräaika, jonka kuluessa aloitetta tukevat allekirjoitukset on kerättävä ehdotetun 5 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 *momentin* mukaan samaan aloitteeseen ei saisi sisällyttää erilaisia asioita. Samassa aloitteessa ei siten voi ehdottaa asioita, jotka eivät välittömästi liity toisiinsa, vaan aloitteen tulee kohdistua yhteen säänneltävään asiakokonaisuuteen. Aloite voi sisältää samaan asiaan liittyviä useita lakiehdotuksia samaan tapaan kuin kansanedustajan lakialoite tai hallituksen esitys voi koskea useaa eri lakia.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin aloitteessa käytettävästä kielestä. Aloite voitaisiin laatia suomen tai ruotsin kielellä taikka molemmilla kielillä. Aloitteen vireillepanijat päättäisivät asiasta. Jos aloite laadittaisiin vain joko suomen tai ruotsin kielellä, sen kääntämisestä toiselle kansalliskielelle huolehdittaisiin eduskunnassa, kun aloite on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi.

Perustuslain 51 §:n mukaan eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä. Hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä. Edelleen pykälän mukaan eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston kirjalliset ehdotukset laaditaan niin ikään suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Eduskunnan työjärjestyksen 76 §:n 1 momentin mukaan suomenkielinen teksti on eduskunnassa käsittelyn pohjana; ruotsinkielinen teksti laaditaan eduskunnan kansliassa. Näiden säännösten mukaisesti suomenkielinen aloite käännettäisiin ruotsin kielelle ja ruotsinkielinen aloite suomen kielelle ennen sen käsittelyyn ottamista.

5 §. *Kannatusilmoitusten kerääminen.* Pykälä sisältäisi perussäännökset kansalaisaloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä. Pykälän 1 *momentin* mukaan kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset (*kannatusilmoitukset*) kerätään paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Kannatusilmoituksilla tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, joka muodostuu ehdotetun 6 §:n mukaisen ilmoituksen sisällöstä. Kannatusilmoitus sisältäisi siten aloitteen allekirjoittajan antamat henkilötiedot sekä tämän allekirjoittaman 6 §:ssä tarkoitettua vakuutukseen ja päiväyksen.

Kannatusilmoituksia voitaisiin kerätä paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Keräystapa jäisi aloitteen vireillepanijan ja tämän edustajan päätettäväksi. Allekirjoitusten keräyksessä voitaisiin käyttää myös molempia tapoja. Kannatusilmoituksia voitaisiin kerätä tietoverkossa vireillepanijan omaehtoisesti järjestämässä tietojärjestelmässä tai oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Verkkokeruussa olisi käytettävä Viestintäviraston hyväksymää turvallista tietojärjestelmää ja vahvaa sähköistä tunnistamista, joista säädetään lakiehdotuksen 7 §:ssä.

Momentin mukaan paperimuotoisten kannatusilmoitusten keräämisessä olisi käytettävä lomakekaavaa, josta säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella. Lomakekaavan käyttö paperimuotoisessa keräyksessä on tarpeen, sillä kannatusilmoitusten suuren määrän tarkastaminen Väestörekisterikeskuksessa olisi muutoin hankalaa. Vakiomuotoiset kannatusilmoitukset helpottaisivat menettelyä ja varmistaisivat sen, että ilmoitus sisältää kaikki lain edellyttämät tiedot.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kannatusilmoitukset olisi kerättävä kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Tämä merkitsee aikarajaa sille, kuinka kauan keräys voi olla käynnissä ja mihin ajankohtaan päivättyjä kannatusilmoituksia Väestörekisterikeskus tarkastuksessaan hyväksyy. Puolen vuoden pituista ajanjaksoa voidaan pitää Suomen oloissa riittävänä kannatusilmoitusten keräykseen.

Määräajan kulumisen lasketaan aloitteen päiväyksestä, joten aloitteen vireillepanovaihe ja siihen liittyvät valmistelut eivät vielä sisältyisi tähän. Ehdotettua pitempi ajanjakso voisi olla aloitteen allekirjoittajien kannalta ongelmallinen, jos aloitteeseen vaikuttavat olosuhteet muuttuisivat olennaisesti, aloite menettäisi ajankohtaisuutensa tai jokin muu odottamaton syy vaikuttaisi allekirjoittajan mielipiteeseen. Tällöin voisi olla tarpeen säätää allekirjoittajan mahdollisuudesta peruuttaa kannatusilmoituksensa. Aloitteen päiväystä ei saisi muuttaa ehdotetun 3 momentin mukaan sen jälkeen, kun allekirjoitusten keräys on aloitettu.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin siitä, että aloite sekä tieto sen vireillepanijasta ja edustajasta samoin kuin edustajan yhteystiedot olisi oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä kannatusilmoituksia kerätessä. Tämä tarkoittaisi sitä, että aloitteen otsikko, päiväys, ehdotus ja sen perustelut olisi oltava kokonaisuudessaan allekirjoittajien luettavissa. Aloitetta ei saisi momentin mukaan muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen, vaan sen tulisi olla sisällöltään lopullisessa, eduskunnalle annettavassa muodossa heti keräyksen alusta lähtien. Tämä vaatimus on välttämätön sen varmistamiseksi, että kaikki aloitetta tukevat allekirjoitukset kohdistuvat samaan aloitteeseen.

Tieto vireillepanijasta voi olla aloitteen allekirjoittajalle tärkeä asian harkintaan vaikuttava seikka. Allekirjoittaja voi myös tarvita tiedon vireillepanijan edustajasta, johon hän voi olla yhteydessä esimerkiksi halutessaan tarkistaa henkilötietonsa henkilötietolain (523/1999) 26 §:n tarkoitetulla tavalla.

Paperimuotoisessa kannatusilmoitusten keräyksessä aloite ja muut vaaditut tiedot tulisi olla allekirjoittajien nähtävissä kannatusilmoitusta täytettäessä tai jätettäessä. Laissa asetettu vaatimus ei paperimuotoisessa keräyksessä täytyisi, jos keräyksen yhteydessä esimerkiksi ainoastaan ilmoitettaisiin tiedot sisältävän verkkosivun osoite. Verkkokeräyksessä tiedot esitettäisiin käytännössä sen verkkosivuston yhteydessä, jossa allekirjoituksia kerättäisiin.

6 §. Kannatusilmoituksen sisältö. Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä tietoja aloitteen allekirjoittajan tulisi itsestään antaa osallistuessaan aloitteen tekemiseen ja mitä muita tietoja kannatusilmoituksen täytyisi sisältää. Pykälä koskisi sekä paperimuotoisia kannatusilmoituksia että sähköisesti tietoverkossa tehtäviä kannatusilmoituksia.

Yksittäisessä kannatusilmoituksessa tulisi olla sen kansalaisaloitteen otsikko, jota kannatusilmoitus koskee, ja aloitteen päiväys. Näin kannatusilmoitus kytkettäisiin tiettyyn kansalaisaloitteeseen ja varmistettaisiin se, että aloitteen päiväystä ei muutettaisi kesken kannatusilmoitusten keräyksen.

Aloitteen allekirjoittajan olisi ilmoitettava kannatusilmoituksessa täydellinen nimensä, syntymäaikansa ja kotipaikkakuntansa. Nämä henkilötiedot ovat Suomessa välttämättömiä henkilön yksilöimiseksi väestötietojärjestelmästä. Henkilötunnusta ei kerättäisi. Lisäksi kannatusilmoituksen tulisi sisältää aloitteen kannattajan allekirjoittama vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että hän on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran. Viimeksi mainitulla seikalla pyritään korostamaan sitä sellaisenaan selvää lähtökohtaa, että aloitteen allekirjoittaja voi ilmoittaa tukensa vain yhden kerran samaan aloitteeseen.

Vakuutuksen allekirjoittamisella tarkoitetaan paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa aloitteen kannattajan omakätistä allekirjoitusta. Tehtäessä kannatusilmoitus tietoverkossa nimi ja muut henkilötiedot tallentuisivat järjestelmään automaattisesti vahvan sähköisen tunnistamisen avulla. Muita kuin pykälässä säädettyjä henkilötietoja järjestelmä ei kuitenkaan saisi tallentaa, vaikka vahva tunnistaminen niitä sisältäisikin. Vakiomuotoisessa kannatusilmoituspohjassa verkossa olisi oma kohta vakuutuksen antamiselle. Allekirjoitetulla vakuutuksella ei kuitenkaan tarkoiteta tässä niin sanottua kehittyneitä sähköistä allekirjoitusta, josta säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009).

Kannatusilmoitus olisi myös päivittävä. Kannatusilmoitusten päiväysten perusteella tarkistettaisiin, että kannatusilmoitusten keräys toteutetaan kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä kuten lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa edellytetään.

7 §. Sähköisen menettelyn tekniset vaatimukset. Pykälässä säädettäisiin kannatusilmoitusten verkkokeräyksen teknisistä vaatimuksista ja Viestintävirastolta haettavasta hyväksynnästä keräyksessä käytettävälle tietojärjestelmälle. Tällaiset vaatimukset verkkokeräykselle olisivat tarpeen sen turvaamiseksi, että kannatusilmoitukset kerättäisiin verkossa luotettavalla tavalla ja että kerättyjä henkilötietoja käsiteltäisiin asianmukaisesti henkilötietojen suojan edellyttämällä tavalla.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin velvoite käyttää verkkokeräyksessä Viestintäviraston hyväksymää tietojärjestelmää. Viestintävirastolle on viestintäalan keskusvirastona asetettu nykyisessä lainsäädännössä muitakin vastaavanlaisia tehtäviä, joissa on kyse verkkotietojärjestelmän tietoturvallisuuden ja teknisten ominaisuuksien arvioinnista (esim. Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 588/2004; ks. myös Turvallisuukselvityslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 8/2011). Viestintävirasto osoitetaan toimivaltaiseksi viranomaiseksi myös lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettävässä vastaavanlaisessa Euroopan unionin kansalaisaloitteeseen liittyvässä tehtävässä, jossa se antaa todistuksen unionin aloitteen järjestäjille verkkokeräyksessä käytettävän tietojärjestelmän yhdenmukaisuudesta kansalaisaloitteesta annetun unionin asetuksen kanssa.

Aloitteen vireillepanijan tai tämän edustajan tulisi hakea perustamalleen tietojärjestelmälle Viestintäviraston hyväksyntä. Hyväksyntä tulisi hakea ennen kannatusilmoitusten keräyksen käynnistymistä. Myös muu sellainen taho, joka haluaisi perustaa verkkopalvelun kansalaisaloitteiden tekemistä varten, voisi hakea hyväksyntää. Tällaisen verkkopalvelun käyttö perustuisi aloitteen vireillepanijan ja palveluntarjoajan väliseen sopi-

mukseen. Näiden omaehtoisten keräysjärjestelmien vaihtoehtona olisi lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettävä oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelu, jolta edellytettäisiin myös 7 §:n 1 momentissa asetettujen vaatimusten täyttämistä.

Momentissa säädettäisiin ne kriteerit, joihin Viestintäviraston antama hyväksyntä perustuisi. Viraston olisi annettava tietojärjestelmälle hyväksyntä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Viraston päätös olisi muutoksenhakukelpoinen lakiehdotuksen 15 §:n mukaisesti.

Momentin *1 kohdan* mukaan järjestelmässä tulisi käyttää vahvaa sähköistä tunnistamista, josta säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009). Mainitun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttämällä perustuen vähintään kahteen seuraavista kolmesta vaihtoehdosta: a) salasanaan tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltija tietää; b) sirukorttiin tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltijalla on hallussaan; tai c) sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen haltijan yksilöivään ominaisuuteen.

Nykykäytännössä vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukset täyttyisivät esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla tai erällä teleoperaattoreiden mobiilitunnuksilla. Viestintävirasto voisi hyväksyä myös järjestelmän, joka perustuisi edellä mainitussa laissa tarkoitettuun kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen. Käytännön sovelluksia tästä ovat nykyisin Väestörekisterikeskuksen tarjoama sähköinen henkilökortti eli kansalaisvarmenne ja eräät teleoperaattoreiden mobiilivarmenteet. Näiden tunnistamismekanismien käyttö ei saa johtaa laajempaan henkilötietojen keräykseen kuin mitä lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään. Keräyksessä käytettävään tietojärjestelmään ei siten tallenneta muita tietoja allekirjoittajista.

Allekirjoitusten verkkokeräyksessä vahva sähköinen tunnistaminen vähentäisi merkittävästi väärinkäytösten mahdollisuuksia ja vahvistaisi verkkokeräyksen luotettavuutta. Se estäisi tekaistujen kannatusilmoitusten laatimisen ja vähentäisi 9 §:n mukaista Väestörekisterikeskuksen tarkastustyötä. Toisaalta menetelmästä aiheutuisi kuluja aloitteen vireillepanijalle, sillä pankit ja operaattorit veloittavat tunnisteidensa käytöstä. Oikeusministeriön verkkopalvelussa nämä kulut jäisivät oikeusministeriön vastattaviksi, sillä palvelun käytöstä ei saisi 8 §:n mukaan periä maksua.

Momentin *2 kohdassa* edellytettäisiin, että järjestelmän sisältämien tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely tulisi estää käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä. Nämä vaatimukset vastaavat henkilötietojen käsittelylle yleisesti asetettua tietojärjestelmän perustasoa. Niiden tarkoituksena on estää se, että jokin ulkopuolinen taho pääsisi muuttamaan, kopioimaan tai muutoin luvattomasti käyttämään taikka poistamaan järjestelmän tietoja. Vastaavaanlaiset vaatimukset on asetettu Euroopan unionin kansalaisaloitteen osalta verkkokeräykseen käytettävälle tietojärjestelmälle. Vaatimukset sisältyvät myös niin sanottuun kan-

salliseen turvallisuusauditoinnin kriteeristöön (KATAKRI), joka on tietojärjestelmien auditoinnille laadittu yleinen kriteeristö.

Momentin *3 kohdan* mukaan järjestelmän tulisi olla Väestörekisterikeskuksen antamien määräysten mukainen. Näillä määräyksillä tarkoitettaisiin ehdotetun 2 momentin nojalla annettavia määräyksiä.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin Väestörekisterikeskukselle toimivalta antaa määräyksiä tietojärjestelmässä kerättyjen tietojen vakiomuodosta, jossa ne ovat sähköisesti yhdistettävissä väestötietojärjestelmän tietoihin 9 §:ssä säädettyä tarkastusta varten. Nämä olisivat teknisluonteisia määräyksiä, joilla varmistettaisiin se, että kannatusilmoituksia sisältävä tiedosto olisi ristiin ajettavissa väestötietojärjestelmän kanssa kannatusilmoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamiseksi.

Pykälän *3 momentissa* asetettaisiin velvoite pitää tieto Viestintäviraston antamasta hyväksynnästä kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävillä sillä verkkosivustolla, jossa kannatusilmoitukset kerätään. Näin allekirjoittajat voisivat varmistua keräykseen käytetyt tietojärjestelmän turvallisuudesta ja henkilötietojensa suojasta.

8 §. Oikeusministeriön verkkopalvelu. Pykälässä säädettäisiin oikeusministeriön verkkopalvelusta, joka on tarkoitus perustaa kansalaisaloitetta tukevien allekirjoitusten keräystä varten. Kansalaisaloitteiden vireillepanijat voisivat halutessaan käyttää oikeusministeriön verkkopalvelua allekirjoitusten verkkokeräykseen omaehtoisen keräysjärjestelmän sijasta. Ministeriön verkkopalvelun perustaminen liittyy laajempaan, vuosina 2011—2013 toteutettavaan Sähköinen osallistumisympäristö -hankkeeseen, jonka tavoitteena on luoda edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle sähköisessä verkkoympäristössä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin mahdollisuudesta kerätä kannatusilmoituksia oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Keräyksen edellytyksenä olisi, että kansalaisaloitteelle on jo kerätty vähintään viisikymmentä kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa ja että aloite täyttää kansalaisaloitelaisissa säädetyt vaatimukset.

Yksittäisten kansalaisten tekemien aloitteiden suora pääsy ministeriön verkkopalveluun yleisön nähtävillä allekirjoitusten keräystä varten olisi epätarkoituksenmukaista ja palvelun ylläpidon kannalta työlästä. Tämän vuoksi edellytetään, että aloitteella täytyy olla jonkinlaista kannatuspohjaa ennen sen pääsyä yleisölle avoimelle sivustolle. Vaaditut viisikymmentä kannatusilmoitusta voitaisiin kerätä paperimuodossa ja toimittaa oikeusministeriölle. Ne voitaisiin kerätä myös ministeriön verkkopalvelussa sellaisin teknisin järjestelyin, ettei aloite olisi vielä tässä vaiheessa yleisön nähtävillä. Näihin kannatusilmoituksiin kohdistuisi samat lain asettamat vaatimukset kuin myöhemminkin kerätäviin kannatusilmoituksiin. Niiden keräykselle asetettaisiin kuitenkin oma, erityinen keräysaika, yksi kuukausi. Tämä keräysaika olisi osa lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädettyä keräyksen kokonaisuutta, kuutta kuukautta.

Ministeriö tarkastaisi vireillepanijan ja ensimmäisten viidenkymmenen allekirjoittajan äänioikeuden ja Suomen kansalaisuuden väestötietojärjestelmästä. Lisäksi ministeriö

tarkastaisi, että aloitteessa on kyse lainsäädäntöasiasta, että aloite on laadittu joko lakiehdotuksen tai lainvalmisteluun ryhtymistä koskevan ehdotuksen muotoon ja että se täyttää muut lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä säädettyt vaatimukset. Aloite ei voisi sisällöltään täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädettyjä rikosten tunnusmerkistöjä, kuten erilaisten ilmaisuvapausrikosten tunnusmerkistöjä. Tällaisia aloitteita ei otettaisi verkkopalveluun allekirjoitusten keräystä varten.

Oikeusministeriö toimisi kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä aloitteen vireillepanijan lukuun palvelun ylläpitäjänä. Tämä tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että aloitteen vireillepanija olisi tällöinkin henkilötietolain tarkoittama rekisterinpitäjä. Oikeusministeriö ei myöskään toimittaisi oma-aloitteisesti kannatusilmoituksia Väestörekisterikeskukselle keräyksen päätyttyä, vaan tämä tapahtuisi vireillepanijan edustajan pyynnöstä 9 §:n 2 momentin mukaisesti. Kannatusilmoitukset hävitettäisiin verkkopalvelusta myös edustajan pyynnöstä lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Oikeusministeriö ei myöskään kääntäisi aloitteita suomen tai ruotsin kielelle kannatusilmoitusten verkkokeräystä varten. Ministeriö voisi, oltuaan yhteydessä aloitteen vireillepanijan edustajaan, poistaa palvelusta sellaisen aloitteen, joka ei ole saanut tuekseen vaadittua kannatusilmoitusten määrää säädetyssä ajassa.

Ministeriön verkkopalvelun tulisi pykälän 2 *momentin* mukaan täyttää kannatusilmoitusten verkkokeräykselle 7 §:ssä asetetut vaatimukset. Verkkopalvelussa edellytettäisiin siten vahvaa sähköistä tunnistamista aloitteen allekirjoittamisessa, ja verkkopalvelu järjestettäisiin muutoinkin 7 §:n vaatimusten mukaiseksi.

Käytännössä ei olisi estettä sille, että ministeriön verkkopalvelua käytettäisiin eduskunnalle tehtävien kansalaisaloitteiden lisäksi myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemiseen. Tällöin olisi kyse unionin asetuksen 5 artiklassa tarkoitettujen tuenilmausten keräämisestä komission jo rekisteröimälle unionin kansalaisaloitteelle. Ministeriön verkkopalveluun voitaisiin perustaa erillinen sivusto sellaisten tuenilmauskeräämiseksi Suomesta, jotka toimitetaan Väestörekisterikeskuksen tarkastettaviksi unionin asetuksen mukaan. Tähän palveluun ei sovellettaisi lakiehdotuksen 7 §:n vaatimuksia, vaan palvelu tulisi järjestää unionin asetuksen vaatimusten mukaiseksi.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, ettei verkkopalvelun käytöstä saisi periä maksua. Verkkopalvelun ylläpidosta ja kannatusilmoitusten keräyksestä aiheutuvat kustannukset jäisivät oikeusministeriön vastattaviksi.

Oikeusministeriön verkkopalvelulle säädettäisiin lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa erillinen voimaantuloaika. Verkkopalvelun perustaminen edellyttää vielä valmistelua ja siten myöhempään ajankohtaan sijoittuvaa voimaantuloaika.

9 §. Kannatusilmoitusten tarkastaminen. Pykälässä säädettäisiin Väestörekisterikeskuksen tehtävästä tarkastaa kannatusilmoitukset ja vahvistaa hyväksytyjen ilmoitusten määrä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin oikeusministeriön velvoitteesta toimittaa verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle.

Pykälän *1 momentin* mukaisesti edustaja toimittaisi keräyksen päätyttyä kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden. Käytännössä tarkastus tapahtuisi vertaamalla tietoja väestötietojärjestelmään ja tarvittaessa myös muulla sopivalla tavalla. Keräyksen päättymisen ajankohta riippuisi aloitteen vireillepanijan ja edustajan harkinnasta. Aloitteen vireillepanija ja edustaja voisivat päättää, jatketaanko keräystä vielä sen jälkeen, kun vaatimus 50 000 allekirjoittajasta on tullut täyteen. On mahdollista, että allekirjoituksia halutaan kerätä tämänkin jälkeen osoitukseksi aloitteen saamasta laajasta tuesta tai kannatusilmoitusten riittävän määrän varmistamiseksi siltä varalta, että tarkastuksessa hylätään osa ilmoituksista.

Kannatusilmoitusten tarkastus osoitettaisiin Väestörekisterikeskukselle, joka on väestötietojärjestelmästä vastaava keskusviranomainen. Väestörekisterikeskus tarkastaisi kannatusilmoitusten oikeellisuuden yksilöimällä allekirjoittajan väestötietojärjestelmästä. Kelpoisuus tarkastettaisiin selvittämällä, onko allekirjoittaja äänioikeutettu Suomen kansalainen ja vastaako kannatusilmoituksen päiväys lain 5 §:n 2 momentissa säädettyä vaatimusta. Tarkastuksessa selvitetäisiin myös, ettei sama henkilö ole tehnyt useampaa kuin yhden kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen.

Kannatusilmoitukset toimitettaisiin Väestörekisterikeskukselle siinä muodossa, jossa ne on kerätty eli paperimuotoisina tai sähköisesti. Sähköisesti toimitettuna kannatusilmoitukset olisivat vakiomuotoisina tiedostomuodossa siten, että Väestörekisterikeskuksen tarkastus voitaisiin pääsääntöisesti tehdä tietojärjestelmien ristiin ajona. Kyse olisi tällöin henkilörekisterien yhdistämisestä.

Pääsääntöisesti Väestörekisterikeskuksen tarkastus toteutettaisiin vertaamalla kannatusilmoitusten tietoja väestötietojärjestelmään edellä kuvatulla tavalla. Tietoverkossa kerättyjen kannatusilmoitusten osalta laki edellyttäisi vahvaa sähköistä tunnistamista, mikä lisäisi kannatusilmoitusten luotettavuutta ja vähentäisi Väestörekisterikeskuksen tarkastustyötä.

Paperimuotoisten kannatusilmoitusten osalta tarkastus voisi perustua ensi vaiheessa satunnaisotantoihin, jolloin otantaan sisältyviä tietoja verrattaisiin väestötietojärjestelmään. Käytännössä olisi mahdollista, että Väestörekisterikeskus joutuisi muullakin tavoin selvittämään tietojen oikeellisuutta. Jos tarkastuksessa havaittaisiin epäselvyyksiä kannatusilmoituksissa, Väestörekisterikeskus voisi laajentaa ja syventää tarkastusta tarpeen mukaan. Mahdolliset epäselvyydet voisivat koskea esimerkiksi sitä, että kannatusilmoitukset ovat tekaistuja ja että ne perustuvat vääriin henkilötietoihin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin oikeusministeriön tehtävästä toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle tarkastusta varten. Momentin mukaan oikeusministeriö toimittaisi ilmoitukset sähköisesti ja vain edustajan nimenomaisesta pyynnöstä. Ministeriö ei siten toimittaisi ilmoituksia omaaloitteisesti, vaan tältäkin osin menettely perustuisi aloitteen vireillepanijan edustajan toimintaan.

Kannatusilmoitusten tarkastuksen jälkeen Väestörekisterikeskus vahvistaisi hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän pykälän *3 momentin* mukaisesti. Jos keskuksen tarkas-

tuksessa havaittaisiin, ettei vaadittu 50 000 allekirjoituksen määrä täyty hylättyjen ilmoitusten vuoksi, Väestörekisterikeskus antaisi mahdollisuuden edustajalle täydentää hakemusta. Aloitteen vireillepanija ja edustaja voisivat tällaisessa tilanteessa kerätä lisää kannatusilmoituksia vaaditun määrän saavuttamiseksi. Täydentämismahdollisuus edellyttäisi, että kannatusilmoitusten keräykseen olisi vielä riittävästi aikaa jäljellä ennen kuin 5 §:n 2 momentissa asetettu puolen vuoden määräaika umpeutuisi. Asian käsitteelyyn Väestörekisterikeskuksessa sovellettaisiin hallintolain (434/2003) säännöksiä. Väestörekisterikeskuksen päätös hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä olisi valituskelppoinen ehdotetun 15 §:n mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan kannatusilmoitusten tarkastamisesta ja hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän vahvistamisesta ei perittäisi maksua. Kansalaisaloitteeseen liittyvät Väestörekisterikeskuksen suoritteet on perusteltua säätää maksuttomiksi, jotta aloitteen vireillepanijalle ei aiheutuisi kuluja lain edellyttämistä viranomaistoimista.

Väestörekisterikeskuksen velvollisuudesta hävittää kannatusilmoitukset säädettäisiin henkilötietojen suojaa koskevassa 12 §:ssä.

10 §. *Euroopan unionin kansalaisaloitteeseen liittyvät viranomaistehtävät.* Euroopan unionin kansalaisaloitetta koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 15 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot nimeävät toimivaltaiset viranomaiset eräitä asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä varten. Nämä tehtävät koskevat viranomaisen vahvistusta verkossa toteutettavan keruujärjestelmän yhdenmukaisuudesta asetuksen vaatimusten kanssa sekä viranomaisen tekemää, jäsenvaltiosta kerättyjen tuenilmaisujen tarkastusta ja pätevien tuenilmaisujen määrän vahvistamista.

Pykälän mukaan Viestintävirasto olisi Suomessa se viranomainen, joka vahvistaa keräyksessä käytettävän tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuuden. Viestintävirasto on tietoverkkoliikenteestä vastaava asiantuntijaviranomainen Suomessa, minkä perusteella tehtävä sille osoitettaisiin. Väestörekisterikeskus olisi puolestaan väestötietojärjestelmää ylläpitävänä keskusviranomaisena toimivaltainen viranomainen Suomessa tuenilmaisujen tarkastuksessa ja vahvistuksessa. Näihin Viestintäviraston ja Väestörekisterikeskuksen tehtäviin sovellettaisiin unionin asetuksen säännöksiä.

11 §. *Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle.* Pykälän 1 momentin mukaan edustaja toimittaisi kansalaisaloitteen ja Väestörekisterikeskuksen vahvistuspäätöksen hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä eduskunnalle, jos perustuslaissa ja tässä laissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täytyisivät. Momentissa mainituilla edellytyksillä tarkoitettaisiin sitä, että aloitteella on vähintään 50 000 hyväksyttyä kannatusilmoitusta, että aloite koskee lainsäädäntöasiaa ja että se on tehty kansalaisaloitelaissa säädetyllä tavalla. Viimeksi mainitulla seikalla viitataan erityisesti lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä asetettuihin muotovaatimuksiin.

Pykälässä ei ole tarkoitus asettaa edustajalle lakisääteistä velvoitetta aloitteen toimittamisesta eduskuntaan. Aloitteen vireillepanija tai edustaja voisi lähtökohtaisesti luopua aloitteen viemisestä eduskuntaan vielä tässäkin vaiheessa, esimerkiksi tilanteessa, jossa sama asia on jo tullut muulla tavoin vireille eduskunnassa tai jossa aloite on menettänyt

muusta syystä kokonaan tarpeellisuutensa tai ajankohtaisuutensa. Kansalaisaloitteen luonteen kanssa ei sopisi hyvin yhteen se, että vireillepanija velvoitettaisiin lakisääteisesti kansalaisaloitteen tekemiseen. Vireillepanija ja edustaja olisivat harkintavaltaansa käyttäessään joka tapauksessa vastuussa aloitteen allekirjoittajille, mutta vastuu ei olisi oikeudellista.

Aloitteen tueksi kerättyjä kannatusilmoituksia ei toimitettaisi eduskunnalle, vaan ne jäisivät ehdotetun 9 §:n mukaisesti Väestökisterikeskukselle. Eduskunnalle toimitettaisiin Väestökisterikeskuksen päätös hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä, josta kävisi ilmi, että aloitteella on riittävä kannatus. Eduskunnan valiokunnalla olisi niin halutessaan mahdollisuus saada tiedot allekirjoittajista perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaisesti. Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin kannatusilmoitusten hävittämisvelvollisuudesta siten, että kannatusilmoitukset olisivat Väestökisterikeskuksesta saatavissa aloitteen eduskuntakäsittelyn ajan.

Perustuslaista ja kansalaisaloitelaista ei asettuisi estettä sille, että samasta asiasta tehtäisiin eduskunnalle useita kansalaisaloitteita tai että eduskunnassa olisi käsiteltävänä samasta asiasta tehtyjä kansanedustajan aloitteita tai hallituksen esityksiä. Samasta asiasta voitaisiin tehdä myös uudelleen kansalaisaloite, jos edellinen aloite olisi eduskunnassa hylätty.

Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä säädettäisiin tarpeellisilta osin eduskunnan työjärjestyksessä erikseen annettavan puhemiesneuvoston ehdotuksen pohjalta. Aloitteen käsittelyjärjestykseen sovellettaisiin perustuslain 41 ja 72 §:n sekä eduskunnan työjärjestyksen 53 ja 55 §:n säännöksiä lakiehdotuksen käsittelystä tai niin sanotusta ainoasta käsittelystä riippuen siitä, sisältäisikö aloite lakiehdotuksen vai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan aloite raukeaisi, jollei sitä olisi toimitettu eduskunnalle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla tehdystä Väestökisterikeskuksen vahvistuspäätöksestä. Tällainen takaraja olisi tarpeen säätää, sillä aloitteen vireillepanijan ja edustajan mahdollisuus lykätä määräämättömästi aloitteen toimittamista eduskunnalle ei olisi perusteltua. Toisaalta perustuslain 49 §:n mukaisesti eduskunnassa kesken oleva kansalaisaloite raukeaisi vaalikauden lopussa eikä olisi kohtuullista, että aloite velvoitettaisiin toimittamaan eduskuntaan tilanteessa, jossa aloitteen raukeaminen käsittelyajan puutteen vuoksi olisi selvää. Ehdotettu puolen vuoden ajanjakso toisi menettelyyn tarpeellisen jouston ja mahdollistaisi sen, että vaalikauden lopussa aloitteen vireillepanijalla ja edustajalla olisi oikeus toimittaa aloite vasta vaalien jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi.

12 §. Henkilötietojen suoja. Pykälässä säädettäisiin kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen suojasta ja henkilötietojen käsittelystä aloitemenettelyssä. Ehdotettuun lakiin otettaisiin näistä asioista eräitä erityissäännöksiä. Muutoin kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia (523/1999). Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on turvata henkilötietojen asianmukainen käsittely ja niiden käyttö vain kansalaisaloitelaissa säädettyihin tarkoituksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voitaisiin käyttää vain tässä laissa säädettyllä tavalla. Tietoja voitaisiin momentin mukaan luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jollei luovuttaminen perustuisi kansalaisaloitteen allekirjoittajan antamaan nimenomaiseen suostumukseen.

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja saisi siten käyttää vain kansalaisaloitteen tekemiseen, kannatusilmoitusten tarkastamiseen ja hyväksytyjen kannatusilmoitusten vahvistamiseen. Niitä ei saisi luovuttaa muille kuin Väestörekisterikeskukselle. Tämä kieltö kohdistuisi aloitteen vireillepanijaan, edustajaan ja muihin heidän puolestaan tietoja käsitteleviin henkilöihin sekä oikeusministeriöön sen ylläpitäessä verkkopalvelua kannatusilmoitusten keräystä varten. Myöskään Väestörekisterikeskus ei saisi luovuttaa saamiaan tietoja muille.

Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että allekirjoittajien henkilötiedot eivät esimerkiksi voisi olla kannatusilmoitusten keräysvaiheessa tietoverkossa yleisön tai muiden allekirjoittajien nähtävissä. Aloitteen allekirjoittaja voisi kuitenkin allekirjoittaessaan antaa nimenomaisen suostumuksensa tietojen luovuttamiseen. Tällöin allekirjoittaja antaisi, niin halutessaan, nimenomaisen suostumuksensa siihen, että hänen tietojensa voidaan luovuttaa ja että hänen nimensä voisi olla tietoverkossa nähtävissä. Muita allekirjoittajan henkilötietoja ei tietoverkkoon laitettaisi. Aloitteen julkinen tukeminen olisi näin mahdollista.

Ehdotetun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan muutoksen mukaan aloitteen allekirjoittajia koskevat, viranomaisen hallussa olevat tiedot olisivat salassa pidettäviä. Väestörekisterikeskuksen ja oikeusministeriön hallussa olevat kannatusilmoituksissa kerätyt tiedot olisivat siten lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen voisi kuitenkin luovuttaa tietoja, jos allekirjoittaja on antanut tietojen luovuttamiseen nimenomaisen suostumuksensa edellä kuvatulla tavalla.

Eduskunnalla olisi mahdollisuus saada aloitteen allekirjoittajia koskevat tiedot Väestörekisterikeskukselta perustuslain 47 §:n 1 momentin nojalla. Eduskunnan tietojensaantioikeus ulottuu myös viranomaisen hallussa oleviin salassa pidettäviin tietoihin eikä esityksessä ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan muutos vaikuttaisi eduskunnan tietojensaantioikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aloitteen vireillepanijan ja edustajan velvollisuudesta huolehtia kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun Väestörekisterikeskus on vahvistanut hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Tästä hävittämisvelvoitteesta on tarpeen erikseen säätää, sillä vireillepanijalla ja edustajalla voi senkin jälkeen, kun tiedot on luovutettu Väestörekisterikeskukselle, olla hallussaan kannatusilmoitukset sähköisessä muodossa tai paperikopioina. Lisäksi hävittämisvelvollisuus koskisi oikeusministeriön verkkopalvelua, jossa kerättäisiin kannatusilmoituksia aloitteen vireillepanijan lukuun. Oikeusministeriö hävittäisi tiedot vireillepanijan tai tämän edustajan pyynnöstä.

Hävittämisvelvoitteen kytkeminen Väestörekisterikeskuksen vahvistuspäätökseen olisi vireillepanijan ja edustajan kannalta tarkoituksenmukaista, sillä tämän päätöksen jälkeen näillä ei olisi enää tarvetta tietojen säilyttämiselle. Mahdollista oikeusprosessia varten kannatusilmoitukset säilytettäisiin vielä Väestörekisterikeskuksessa. Kuusi kuukautta olisi riittävä aika näille yksityisille toimijoille hävittämisvelvoitteen hoitamiseksi. Se olisi myös yhdenmukainen 11 §:n 2 momentissa ehdotetun aloitteen raukeamista koskevan määräajan kanssa.

Jos kannatusilmoituksia ei toimitettaisi lainkaan Väestörekisterikeskukseen tarkistusta varten, tulisi kannatusilmoitukset hävittää momentin mukaan viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu. Näin tapahtuisi silloin, kun aloite ei saisi riittävää määrää kannatusilmoituksia säädettyssä ajassa eikä kerättyjä kannatusilmoituksia toimitettaisi Väestörekisterikeskukseen. Keräyksen lopettamisajankohta määräytyy viimeisimmäksi päivätyn kannatusilmoituksen mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kannatusilmoitusten hävittämisvelvollisuudesta Väestörekisterikeskuksen osalta. Väestörekisterikeskuksen velvollisuus tietojen hävittämiseen kytkettäisiin aloitteen eduskuntakäsittelyn päättymiseen. Väestörekisterikeskuksella olisi siten velvoite säilyttää kannatusilmoitukset aloitteen eduskuntakäsittelyn ajan. Näin varmistettaisiin se, että eduskunta voisi niin halutessaan saada tiedot aloitteen allekirjoittajista. Jos aloitetta ei toimitettaisi eduskuntaan, Väestörekisterikeskuksen olisi säilytettävä kannatusilmoituksia yhdeksän kuukautta 9 §:n nojalla tekemästään hyväksytyjen kannatusilmoitusten vahvistuspäätöksestä. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan olisi mahdollista, että aloite toimitettaisiin eduskuntaan vielä kuuden kuukauden kuluttua Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Tämän vuoksi on turvattava kannatusilmoitusten säilyttäminen eduskunnan tarpeita varten siihen asti, kunnes aloitetta ei enää voida toimittaa eduskunnalle. Säilyttämisvelvollisuus on tarpeen myös siltä varalta, että Väestörekisterikeskuksen päätöksestä valitettaisiin.

Pykälän 4 momentin mukaan kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin muutoin henkilötietolakia (523/1999). Tällä viittaussäännöksellä vahvistettaisiin se, että henkilötietolakia sovellettaisiin myös paperimuodossa kerättyihin kannatusilmoituksiin, joita ei välttämättä muutoin voitaisi pitää henkilötietolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilörekisterinä tai sen osana. Viittaussäännöksellä vahvistettaisiin myös se, että kannatusilmoituksissa kerättyihin henkilötietoihin sovellettaisiin henkilötietolain säännöksiä muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista (ml. tietojen tarkastusoikeudesta) sekä tietoturvallisuudesta ja tietojen säilytyksestä (ml. henkilötietojen käsittelijän vaitiolovelvollisuus) samoin kuin rekisterinpitäjän vahingonkorvausvelvollisuudesta, rangastusvastuusta (henkilörekisteririkkomus) ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta. Pykälässä ehdotettu sääntely henkilötietojen käsittelystä olisi samansuuntaista niiden vaatimusten kanssa, jotka henkilötietolaki asettaa arkaluonteisten tietojen käsittelylle.

Aloitteen vireillepanija ja edustaja olisivat henkilötietolain tarkoittamia rekisterinpitäjiä kannatusilmoitusten keräysvaiheessa. Näin olisi myös silloin, kun kannatusilmoituksia kerätään oikeusministeriön verkkopalvelussa, sillä tällöinkin kannatusilmoituksia kerä-

tään vireillepanijan ja edustajan lukuun ja heidän käyttöönsä varten. Väestörekisterikeskus olisi lain tarkoittama rekisterinpitäjä kannatusilmoitusten tarkastusvaiheessa.

13 §. Taloudellisen tuen ilmoittaminen. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan velvollisuudesta julkistaa aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki sekä tuen julkistamista koskevasta menettelystä. Säännösten tarkoituksena on varmistaa riittävä rahoituksen avoimuus ja tiedonsaanti aloitteen vireillepanijan sidonnaisuuksista. Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin tuen ilmoittamisvelvollisuudesta ja 14 §:ssä tuen ilmoittamista koskevasta menettelystä.

Lakiehdotuksen 13 §:n *1 momentin* mukaan kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan olisi huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu tuki ja sen antaja ilmoitettaisiin, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo olisi vähintään 1 500 euroa. Yksityishenkilön nimeä ei kuitenkaan momentin mukaan saisi ilmoittaa ilman hänen suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

Tuki ilmoitettaisiin bruttomääräisenä. Julkistettavana tukena pidettäisiin kaikkea kansalaisaloitteen tekemiseen toiminnallisesti ja välittömästi liittyvää tukea. Kyse voisi olla aloitteen mainoskampanjaan, allekirjoitusten verkkokeräyksen järjestämiseen tai aloitteen valmisteluun saatu tuki. Jos aloitteen tekemistä varten perustettaisiin yhdistys, voisi myös yhdistykselle osoitettu tuki olla julkistamisvelvoitteen piirissä. Aloitteen vireillepanijoiden muun taustayhteisön, esimerkiksi kansalaisjärjestön, toiminnan perusrahoitus ei sitä vastoin kuuluisi julkistamisvelvollisuuden piiriin niiltä osin kun se ei liittyisi välittömästi kansalaisaloitteen tekemiseen.

Ilmoitettavan tuen euromääräinen raja olisi sama kuin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:ssä (684/2010) valtiollisten vaalien ja puoluelain 8 c §:ssä (683/2010) puolueelle annetun tuen osalta. Yksityiselämän suojan turvaamiseksi säädettäisiin, että yksityishenkilöltä saatua alle 1 500 euron tukea ei saisi ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Sääntely olisi tältäkin osin samanlainen kuin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa ja puolelaissa. Julkistettuja tietoja olisi täydennettävä aina, kun samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittäisi 1 500 euroa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, millaisia rahanarvoisia suorituksia pidettäisiin pykälässä tarkoitettuna taloudellisena tukena. Tueksi luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Kaikki rahassa mitattavissa oleva tuki arvioitaisiin rahamääräisenä käypään arvoonsa. Tällaista tukea voisivat olla esimerkiksi sanomalehtien ja sähköisen median antama ilmainen ilmoitustila tai yritysten omilla toimialoillaan tarjoamat ilmaisupalvelut kuten verkkosivujen suunnittelu tai kampanja-aineiston valmistaminen.

Momentin mukaan tukena ei kuitenkaan pidettäisi tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja. Tavanomaisena talkootyönä voitaisiin pitää esimerkiksi paperimuotoisten kannatusilmoitusten keräämistä kansalaisaloitetta varten. Muuna kuin rahana saatu tuki olisi ehdotuksen mukaan arvioitava ja ilmoitettava rahamääräisenä.

Ehdotetut säännökset vastaisivat ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 3 §:n säännöksiä tuen laskemisesta. Niiden tulkinnassa voitaisiin osittain tukeutua mainitun lain perusteluihin ja soveltamiskäytäntöön (ks. HE 13/2009 vp, s. 21).

Pykälän 3 *momentissa* tarkennettaisiin julkistettavaa tukea ajallisin määrein. Tueksi luettaisiin rahoitus ja muut suoritukset, jotka on saatu aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kannatusilmoitusten keräyksen alkamista ja viimeistään kolme kuukautta aloitteen toimittamisesta eduskunnalle. Saadun tuen ajallinen määrittely on välttämätöntä, jotta tuen julkistamisvelvoite määräytyisi laissa riittävän selkeästi. Kannatusilmoitusten keräyksen alkamisajankohta määräytyisi ensimmäisenä päivätyn kannatusilmoituksen mukaan. Ehdotetut aikarajat riittäisivät kattamaan sen ajanjakson, johon aloitteen tekemistä varten mahdollisesti saatava taloudellinen tuki oletettavasti ajoittuisi.

Pykälän 4 *momentissa* kiellettäisiin ottamasta vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Vastaava kieltö sisältyy myös ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n (684/2010) 1 momenttiin ja puoluelain 8 b §:n (683/2010) 1 momenttiin. Säännösten tarkoituksena on varmistaa rahoituksen avoimuutta ja samalla ohjata lahjoituskäytäntöä. Useimmissa tapauksissa tuen välitön antaja voidaan selvittää esimerkiksi tilille tapahtuvasta maksusta jäävän tiliotteen merkinnän perusteella.

Poikkeuksena kieltoon olisivat tavanomaisen keräystoiminnan tuotot. Tavanomaisella keräystoiminnalla tarkoitettaisiin pienimuotoista tuotemyyntiä tai varainkeruuta. Tavanomaisessa keräystoiminnassa yksittäiset tukisuoritukset eivät voisi olla suuruudeltaan lähelläkään erikseen ilmoitettavan tuen alarajaa. Esimerkiksi rahankeräyslain (255/2006) sääntelemään rahankeräykseen sisältyvät merkittävät yksityiset lahjoitukset olisi julkistettava ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisia euromääräisiä rajoja noudattaen.

14 §. Menettely tuen ilmoittamisessa. Pykälässä säädettäisiin taloudellisen tuen julkistamisessa noudatettavasta menettelystä. Ehdotuksen mukaan menettely perustuisi aloitteen vireillepanijan ja edustajan ilmoittamisvelvoitteeseen heidän omaehtoisesti järjestämällään verkkosivustolla yleisessä tietoverkossa. Menettelyyn ei siten kytkeytyisi viranomaistahoa eikä myöskään viranomaisvalvontaa. Ehdotettu menettelyn joustavuus perustuisi kansalaisaloitteen luonteeseen sellaisena kansalaistoimintana, johon ei ole syytä perusteettomasti kytkeä vahvaa viranomaisvalvontaa.

Pykälän 1 *momentin* mukaan tuki olisi ilmoitettava tietoverkossa siten, että tiedot ovat yleisön nähtävissä viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden päättyessä, kuitenkin aikaisintaan kannatusilmoitusten keräyksen alkaessa. Kyse olisi ilmoitusvelvollisuudesta yleisessä tietoverkossa. Ilmoitusvelvollisuus alkaisi aikaisintaan allekirjoitusten keräyksen alkamisesta eli ensimmäisenä päivätystä kannatusilmoituksesta. Ehdotetun 13 §:n 3 momentin mukaisesti aikaisintaan kaksi kuukautta ennen tätä ajankohtaa saadut suoritukset olisi ilmoitettava. Tuen vastaanottamisajankohta määräytyisi sen mukaan kuin raha, tavara, palvelu tai muu suoritus on saatu. Ennen kannatusilmoitusten keräyksen alkua tuen ilmoittamiselle ei olisi perusteltua syytä.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin velvoitteesta pitää tietoa tuen ilmoittamiseen käytetystä verkko-osoitteesta aloitteen allekirjoittajien nähtävissä kannatusilmoituksia kerätessä. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että paperimuotoisessa keräyksessä verkko-osoite tulisi mainita aloiteasiakirjoissa ja verkkokeräyksessä sillä verkkosivustolla, jossa kannatusilmoituksia kerätään. Omaehtoisesti järjestetyssä verkkokeräyksessä tuen ilmoittaminen ja kannatusilmoitusten keräys voitaisiin toteuttaa samalla verkkosivustolla. Oikeusministeriön verkkopalvelussa olisi ainoastaan tieto siitä verkko-osoitteesta, jossa tuki ilmoitetaan.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin tietojen poistamisvelvoitteesta. Tuen antajia koskevat tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja, ja tämän vuoksi on perusteltua, että tietojen poistamiselle asetetaan laissa säädetty velvoite. Ehdotuksen mukaan tukea koskevat tiedot olisi poistettava tietoverkosta aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä. Näin myös eduskunta saisi mahdollisuuden saada samat tiedot taloudellisesta tuesta kuin aloitteen allekirjoittajat. Jos aloite ei etenisi eduskuntakäsittelyyn asti, olisi tiedot poistettava kannatusilmoitusten keräyksen päätyttyä tai aloitteen rauettua 11 §:n 2 momentin mukaisesti.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta niihin hallintopäätöksiin, joita viranomaiset tekisivät lakiehdotuksen nojalla. Tällaisia päätöksiä olisivat 7 §:n 1 momentin nojalla tehty Viestintäviraston päätös kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä käytettävästä tietojärjestelmästä, 8 §:ssä säädettyyn oikeusministeriön verkkopalvelun ylläpitoon liittyvät päätökset ja 9 §:n 3 momentin nojalla tehdyt Väestörekisterikeskuksen päätökset.

Pykäläehdotuksen mukaan näihin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Viestintäviraston ja Väestörekisterikeskuksen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen ja oikeusministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viestintävirasto ja Väestörekisterikeskus tekisivät päätöksiä myös Euroopan unionin kansalaisaloitetta koskevissa, lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetyissä tehtävissään. Muutoksenhakuoikeus ulottuisi myös näihin päätöksiin.

16 §. Rangaistussäännökset. Pykälässä todettaisiin ne keskeisimmät rangaistusuhat, jotka voisivat liittyä kansalaisaloitteen tekemiseen. Kyse olisi luonteeltaan informatiivisista viittauksista rikoslain säännöksiin. Säännöksellä ei suljettaisi pois muiden rikoslain säännösten soveltuvuutta. Lakiehdotuksessa ei ole tarpeellista asettaa muita rangaistusuhkia laissa säädettävien velvoitteiden noudattamiseksi.

Rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta säädetään rikoslain 16 luvun 5 §:ssä (563/1998). Joka erehdyttääkseen viranomaista ilmoittaa nimensä väärin tai antaa muutoin henkilöllisyydestään väärän tai harhaanjohtavan tiedon taikka sanotussa tarkoituksessa käyttää toisen henkilötodistusta, passia, ajokorttia tai muuta sen kaltaista todistusta, on pykälän mukaan tuomittava *väärän henkilötiedon antamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Säännöksen tarkoituksena on estää viranomaisen erehdyttäminen henkilöllisyyden suhteen. Sellaisten väärin henkilötietojen antami-

nen, joka ei anna väärää kuvaa yksilön henkilöllisyydestä, ei toteuta sanotun rikoksen tunnusmerkistöä. (HE 6/1997 vp)

Kansalaisaloitteen allekirjoittajat antavat kannatusilmoituksessa itsestään tietoja, jotka toimitetaan Väestörekisterikeskukselle tarkastettavaksi muun muassa sen selvittämiseksi, ettei allekirjoittajan henkilöllisyys ole tekaistu. Väärien henkilötietojen antaminen kannatusilmoituksessa voisi siten täyttää teon tunnusmerkistön. Kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä käytettäisiin vahvaa sähköistä tunnistamista, joten tältä osin mahdollisuus väärinkäyttöön on vähäinen. Paperimuotoisessa keräyksessä allekirjoittajan henkilöllisyyttä ei varmisteta keräysvaiheessa.

Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle säädetään rikoslain 16 luvun 8 §:ssä (563/1998). Joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen tai siihen rinnastettavan teknisen tallenteen taikka laadittuaan sellaisen todistuksen tai tallenteen antaa sen toiselle sanottuun tarkoitukseen käytettäväksi, on pykälän mukaan tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Olennaista mainitussa rikoksessa on se, että kirjallisessa muodossa viranomaiselle annettu tieto on totuudenvastainen. Sitä, että totuudenvastainen tieto johtaa viranomaista harhaan, ei säännöksen soveltaminen edellytä (HE 6/1997 vp).

Teon tunnusmerkistö voisi täytyä, jos aloitteen vireillepanijan edustaja toimittaisi tekaistuja kannatusilmoituksia Väestörekisterikeskukselle. Kyse voisi olla edustajan itsensä laatimista kannatusilmoituksista tai allekirjoittajien laatimista kannatusilmoituksista, jos edustaja on tietoinen niiden totuudenvastaisuudesta. Näiltäkin osin väärinkäytösten mahdollisuus on käytännössä suurempi paperimuotoisessa keräyksessä kuin verkkokeräyksessä.

Aloitteen tekemistä varten kerättyjä tietoja suojataan myös salassapitoa koskevilla rikoslain rangaistussäännöksillä. Rikoslain 38 luvun 1 §:n (578/1995) mukaan voitaisiin tuomita *salassapitorikoksesta* henkilö, joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti 1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka 2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi. Rikoslain 38 luvun 2 §:ssä (578/1995) säädetään rangaistus myös lievemmästä tekemuodosta, *salassapitorikkomuksesta*.

Lisäksi pykäläehdotuksessa viitataan rikoslain 38 luvun 9 §:ssä (525/1995) säädettyyn *henkilörekisteririkokseen*, jonka tunnusmerkistöt koskevat muun muassa henkilötietojen lainvastaista käsittelyä rekisteröidyn yksityisyyden suojaa loukkaavalla tavalla. Henkilötietolain 48 §:ssä säädetään rangaistus lievemmästä tekemuodosta, *henkilörekisteririkkomuksesta*.

17 §. Voimaantulo. Tarkoituksena on, että lakiehdotus tulisi voimaan samanaikaisesti eduskunnan hyväksymän perustuslain muutoksen kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Oikeusministeriön verkkopalvelun perustaminen edellyttää vielä valmistelua ja siten erillistä, myöhempään ajankohtaan sijoitettavaa voimaantuloaika. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lain 8 §:lle ja 9 §:n 2 momentille säädettäisiin erillinen voimaantuloaika. Riittävän ajan varaaminen verkkopalvelun käyttöönoton valmistelulle edellyttäisi, että voimaantulo siirtyisi vähintään kuudella kuukaudella. Voimaantulo voisi siten ajoittua 1 päivään syyskuuta 2012.

1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

24 §. *Salassa pidettävät viranomaisten asiakirjat.* Pykälän nykyinen 1 momentti sisältää säännökset viranomaisten asiakirjojen yleisimmistä salassapitoperusteista. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi momentin 32 kohtaa, joka koskee eräiden yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen salassapitoa. Muutosehdotuksen tarkoituksena on turvata viranomaisen hallussa olevien, kansalaisaloitteen allekirjoittajia koskevien tietojen salassapito.

Julkisuuslain tavoitteena on ollut, että salassapitoperusteista säädettäisiin lain 24 §:n yhteydessä ja että tarve erityissäännöksiin muualla lainsäädännössä jäisi mahdollisimman vähäiseksi (ks. HE 30/1998 vp, s. 85). Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee siten välttää uusien salassapitosäännösten ottamista erityislakeihin ja ensisijaisesti täydentää yleislakia esiin tulevien tarpeiden mukaisesti. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kansalaisaloitteen allekirjoittajia koskevien tietojen salassapidosta säädettäisiin julkisuuslain yhteydessä.

Nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista, kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Kansalaisaloitteen allekirjoittajia koskevat tiedot olisivat ainakin osittain salassa pidettäviä jo tämän nykyisen säännöksen nojalla. Selvyyden vuoksi ehdotetaan kuitenkin, että niiden salassapidosta säädetään nimenomaisella säännöksellä.

Nykyisessä 32 kohdassa ei suojata poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä toimivien taikka sellaiseen tehtävään pyrkivien henkilöiden tietoja samoin kuin ei myöskään tietoja henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten. Tällaiset tiedot ovat nykyisin julkisia. Kansalaisaloitteen allekirjoittaminen ei tosiasiallisesti rinnastu tällaiseen, yksilön korkeaan aktiivisuuteen perustuvaan poliittiseen tai muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Aloitteen allekirjoittamisessa on enemmin kyse sellaisesta mielipiteenilmaisusta, jonka julkistamisessa yksilöllä itsellään tulisi olla määräysvalta. Riippuen aloitteen sisällöstä allekirjoittajalla voi olla perusteltu tarve estää antamansa tuen julkiseksi tulo. Tämä tarve voi liittyä erilaisiin elämäntilanteisiin, kuten työelämään, perhe-elämään taikka toimintaan uskonnollisissa tai poliittisissa yhteisöissä. Tietojen julkisuus voisi nostaa

aloitteen allekirjoittajien osallistumiskynnystä merkittävästi ja toimia siten vastoin lakiehdotuksen yleistä tavoitetta kansalaisten osallistumisen edistämiseksi.

Ehdotetun 32 kohdan lisäyksen mukaan sellaiset viranomaisten asiakirjat, jotka sisältävät tietoja eduskunnalle annettavan kansalaisaloitteen allekirjoittajista, olisivat salassa pidettäviä. Salassapito ei kohdistuisi aloitteen vireillepanijaan tai edustajaan ja varaedustajaan, vaan näitä koskevat tiedot olisivat julkisia. Jos aloitteen allekirjoittaja olisi antanut nimenomaisen suostumuksensa siihen, että tietoja voidaan luovuttaa muille kuin Väestörekisterikeskukselle, voisi viranomainen antaa tiedon allekirjoittajasta lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin ja julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Kansalaisaloitelain 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin oikeusministeriölle toimivalta antaa ministeriön asetuksella säännöksiä paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytävästä lomakekaavasta. Yhtenäisen lomakekaavan käyttö paperimuotoisessa keräyksessä on tarpeen, sillä kannatusilmoitusten suuren määrän tarkistaminen Väestörekisterikeskuksessa olisi muutoin hankalaa. Vakiomuotoiset kannatusilmoitukset helpottaisivat menettelyä ja varmistaisivat sen, että ilmoitus sisältää kaikki lain edellyttämät tiedot.

Ehdotetun kansalaisaloitelain 7 §:n 2 momentissa osoitettaisiin Väestörekisterikeskukselle toimivaltaa antaa määräyksiä kannatusilmoitusten sähköisessä keräyksessä käytävästä tietojärjestelmästä siltä osin, kun on kyse kerättyjen tietojen tallentamismuodosta. Tietojen tallentamismuodon sääntely on tarpeen, jotta tiedot olisivat sähköisesti yhdistettävissä Väestörekisterikeskuksen ylläpitämän väestötietojärjestelmän tietoihin. Kyse olisi puhtaasti teknisistä määräyksistä.

3 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012 samanaikaisesti perustuslain muutoksen (HE 60/2010 vp) kanssa.

Ehdotus kansalaisaloitelaiksi sisältää säännöksiä oikeusministeriön ylläpitämästä verkkopalvelusta. Oikeusministeriön verkkopalvelun perustaminen edellyttää vielä valmistelua ja siten erillistä, myöhempään ajankohtaan sijoittuvaa voimaantuloa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lain 8 §:lle ja 9 §:n 2 momentille säädettäisiin erillinen voimaantuloaika. Verkkopalvelun käyttöönoton valmistelu edellyttäisi voimaantulon siirtämistä kuudella kuukaudella 1 päivään syyskuuta 2012.

Kansalaisaloitelaki sisältäisi säännöksiä, jotka koskisivat Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisaloitteesta (EU) N:o 211/2011 tulee sovellettavaksi 1 päivänä huhtikuuta. Ei ole estettä sille, että unionin

aloitetta koskevat kansalaisaloitelain säännökset tulisivat voimaan jo 1 päivänä maaliskuuta.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain uuden 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädetään vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Perustuslain säännös sisältää sääntelyvarauksen, joka jättää menettelyn pääosin säädettäväksi tavallisen lain tasolla.

Perustuslaki asettaa siten väljät reunaehdot kansalaisaloitetta koskevalle uudelle lainsäädännölle (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II). Lainsäätäjällä on harkintavaltaa esimerkiksi siinä, millaiset muotovaatimukset kansalaisaloitteelle asetetaan tai millaisin menettelyin aloitteelle kerätään tukea. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti asiaa koskevassa mietinnössään tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia. Valiokunnan mielestä kansalaisaloitetta tukevien allekirjoitusten kerääminen luotettavalla ja henkilötietojen suojan turvaavalla tavalla myös sähköisesti tietoverkossa on syytä olla mahdollista (PeVM 9/2010 vp, s. 9/II)

Ehdotetun kansalaisaloitelain mukaan aloite voidaan tehdä lakiehdotuksen muodossa tai se voi sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloiteoikeudelle ei aseteta ehdotetussa laissa muita sisällöllisiä vaatimuksia eikä aloitteen vireille saaminen edellyttäisi muodollista rekisteröintiä tai muuta viranomaisten ennakollista hyväksyntää. Aloitetta tukevat allekirjoitukset voitaisiin kerätä paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Keräysaika olisi enintään puoli vuotta. Aloitteen allekirjoittajilta kerättäisiin vain välttämättömät henkilötiedot henkilön yksilöimiseksi väestötietojärjestelmästä. Aloitteen tekemiseen liittyvä viranomaisvalvonta kohdistuisi lähtökohtaisesti vain aloitetta tukevien allekirjoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamiseen. Aloitteen vireillepanijalle ja tämän edustajalle asetettaisiin lakiehdotuksessa velvoite julkistaa aloitteen tekemistä varten saatu merkittävä taloudellinen tuki ja sen antaja.

Nämä kansalaisaloitteen tekemistä koskevat menettelyt ja velvoitteet säädettäisiin lain tasolla perustuslain 53 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla eivätkä ne sisältäisi sellaisia rajoituksia tai vaatimuksia, joiden voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa mainitun perustuslain säännöksen kanssa.

Allekirjoitusten verkkokeräyksessä edellytettäisiin vahvaa sähköistä tunnistamista. Nykyisessä käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä verkkopankkitunnusten käyttöön pohjautuvaa tietojärjestelmää. Myös teleoperaattoreiden mobiilitunnisteet tai -varmenteet ja Väestörekisterikeskuksen sähköinen henkilökortti eli kansalaisvarmenne täyttäisivät laissa asetetun vaatimuksen, vaikka varmenteet sinänsä vastaavat oikeudelliselta luonteeltaan niin sanottua kehittynyttä sähköistä allekirjoitusta.

Kansalaisaloitteen allekirjoittamismahdollisuuden kytkemistä järjestelmiin, jotka edellyttävät tietynlaista asiakkuutta, laitehankintaa tai korttihankintaa, on tarkasteltava perustuslain 53 §:n 3 momentissa säädetyn aloiteoikeuden ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Aloitteen vireillepanija valitsisi itse käyttämänsä keräystavan, joko paperimuotoisen keräyksen tai verkkokeräyksen taikka molemmat. Vireillepanija päättäisi myös siitä, millä maantieteellisillä alueilla paperimuotoinen keräys toteutetaan tai kummalla kielellä, suomella vai ruotsilla, keräys toteutetaan. Kansalaisaloitteeseen ei liity kansalaisten ehdotonta oikeutta saada allekirjoittaa jokin tietty aloite. Nykyisin verkkopankkitunnukset ovat aikuisväestössä varsin laajasti käytössä, ja niiden varaan on järjestetty jo eräitä julkisiakin verkkopalveluja. Kannatusilmoitusten verkkokeräyksen luotettavuus vahvistuisi merkittävästi vahvan sähköisen tunnistamisen avulla. Näiden seikkojen perusteella vaatimusta ei voida pitää ongelmallisena perustuslain kannalta.

Kansalaisaloitteen allekirjoittamisen julkiseksi tulo koskettaisi allekirjoittajan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, koska siitä voitaisiin tehdä päätelmiä hänen poliittisesta kannastaan tai yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistään. Allekirjoitusten julkistaminen liittyisi myös mainitussa perustuslain kohdassa säädettyyn henkilötietojen suojaan. Jos allekirjoittajia koskevat tiedot olisivat esimerkiksi esillä yleisessä tietoverkossa, katoaisi mahdollisuus huolehtia tietojen käytöstä henkilötietojen suojan edellyttämällä tavalla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut puoluerahoitusta ja ehdokkaan vaalirahoitusta koskevilla kannanotoillaan, ettei yksityishenkilön antaman taloudellisen tuen julkistaminen sinänsä koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa, vaikkakin se voi kertoa henkilön poliittisesta vakaumuksesta (PeVM 3/2010 vp, s.5/I ja PeVM 2/2009 vp, s. 4/II). Valiokunta arvioi kannanotoillaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan tuen euromääräisen rajan laskemista ja totesi, että ehdotetut muutokset eivät ole olennaisia eivätkä siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Tämän perusteella voidaan arvioida, että yksityishenkilön antaman tuen julkistamisen euromääräisen rajan olennainen laskeminen tai sen poistaminen kokonaan voisi sitä vastoin olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Yhdensuuntaisesti edellä todetun kanssa ehdotetaan lain 12 §:ssä, että allekirjoittajan tietojen luovuttaminen muille kuin Väestörekisterikeskukselle olisi kielletty ilman henkilön nimenomaista suostumusta. Myös vähäisen, yksityishenkilön antaman taloudellisen tuen julkistaminen olisi lakiehdotuksen 13 §:n mukaan kiellettyä ilman hänen suostumustaan. Lisäksi ehdotetaan, että allekirjoittajaa koskevat tiedot olisivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämät välttämättömät syyt tietojen salassapidolle liittyvät edellä kuvatulla tavalla yksityiselämän suojaan ja siihen, että tietojen julkisuus voisi nostaa yksilön osallistumiskynnystä merkittävästi ja toimia siten vastoin lakiehdotuksen yleistä tavoitetta kansalaisten osallistumisen edistämiseksi (ks. esim. PeVL 2/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 3/2009 vp, s. 2/II).

Kansalaisaloitteen allekirjoittajilta kerättäisiin henkilötietoja, ja aloitteen allekirjoittajista muodostuisi, ainakin sähköisessä muodossa, henkilörekisteri. Laissa säädettäisiin

rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan luettuina tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysajasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta. Näiden seikkojen sääntely lain tasolla olisi kattavaa ja riittävän yksityiskohtaista. Lakiehdotus täyttää näiltä osin perustuslain 10 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön asettamat vaatimukset henkilötietojen suojan sääntelylle (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 2—3).

Kansalaisaloitelain 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan oikeusministeriölle asetuksenantovaltuutta paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytettävästä lomakekaavasta. Kyse olisi teknisluonteisesta sääntelystä. Muilta osin esitys ei sisältäisi asetuksenantovaltuuksia. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ehdotetaan Väestörekisterikeskukselle toimivaltaa antaa määräyksiä kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä kerättyjen tietojen vakiomuodosta tietojärjestelmässä siten, että ne olisivat sähköisesti yhdistettävissä väestötietojärjestelmän tietoihin Väestörekisterikeskuksen tekemää kannatusilmoitusten tarkastusta varten. Tältäkin osin kyse olisi teknisluonteisista määräyksistä. Ehdotetut säännökset olisivat perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 2 momentin mukaiset.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kansalaisaloitelaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään menettelystä, jota noudatetaan perustuslaissa säädetyn kansalaisaloitteen tekemisessä.

Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään kansalaisaloitteesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 211/2011. Unionin kansalaisaloitteen tekemiseen sovelletaan lisäksi tämän lain 10 §:ää ja 15 §:ää.

2 §

Aloiteoikeus

Oikeudesta tehdä eduskunnalle kansalaisaloite säädetään perustuslaissa.

3 §

Kansalaisaloitteen vireillepanija ja edustaja

Kansalaisaloitteen vireillepanijana voi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen.

Aloitteen vireillepanijan on nimettävä vähintään yksi edustaja ja varaedustaja.

Aloitteen vireillepanija sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot on ilmoitettava asiain yhteydessä Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten.

4 §

Kansalaisaloitteen muoto

Kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Aloitteella on oltava sen sisältöä kuvaava otsikko. Aloite on päivättävä.

Samaan aloitteeseen ei saa sisällyttää erilaisia asioita.

Aloite laaditaan suomen tai ruotsin kielellä taikka molemmilla kielillä.

5 §

Kannatusilmoitusten kerääminen

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset (*kannatusilmoitukset*) kerätään paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytettävästä lomakekaavasta säädetään oikeusministeriön asetuksella.

Kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä.

Kannatusilmoituksia kerätessä on aloite, tieto sen vireillepanijasta ja edustajasta sekä edustajan yhteystiedot oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Aloitetta ei saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen.

6 §

Kannatusilmoituksen sisältö

Kannatusilmoituksessa tulee olla:

- 1) kansalaisaloitteen otsikko ja päiväys;
- 2) kannattajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta;
- 3) kannattajan allekirjoittama vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että hän on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran; sekä
- 4) kannatusilmoituksen päiväys.

7 §

Sähköisen menettelyn tekniset vaatimukset

Kerätessä kannatusilmoituksia sähköisesti tietoverkossa on käytettävä Viestintäviraston

hyväksymää tietojärjestelmää. Hyväksynnän edellytyksenä on, että

1) kannatusilmoitusten keräyksessä käytetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista;

2) järjestelmän sisältämien tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittäväillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä;

3) järjestelmä on Väestökisterikeskuksen antamien määräysten mukainen.

Väestökisterikeskus antaa määräykset tietojärjestelmässä kerättyjen tietojen vakio muodosta, jossa ne ovat sähköisesti yhdistettävissä väestötietojärjestelmän tietoihin 9 §:ssä säädettyä tarkastusta varten.

Tieto Viestintäviraston hyväksynnästä on oltava kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävissä verkkosivustolla, jossa kannatusilmoitukset kerätään.

8 §

Oikeusministeriön verkkopalvelu

Kannatusilmoituksia voidaan kerätä myös oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Tämän edellytyksenä on, että kansalaisaloitteelle on jo kerätty vähintään viisikymmentä kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa ja että aloite täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset.

Verkkopalvelun on täytettävä edellä 7 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.

9 §

Kannatusilmoitusten tarkastaminen

Edustaja toimittaa kannatusilmoitukset Väestökisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden.

Oikeusministeriö toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset edustajan pyynnöstä Väestökisterikeskukselle.

Väestökisterikeskus vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän.

Kannatusilmoitusten tarkastamisesta ja hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän vahvistamisesta ei peritä maksua.

10 §

Euroopan unionin kansalaisaloitteeseen liittyvät viranomaistehtävät

Kansalaisaloitteesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen Suomessa on Viestintävirasto. Mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen Suomessa on Väestökisterikeskus.

11 §

Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle

Edustaja toimittaa kansalaisaloitteen ja 9 §:n nojalla tehdyn Väestökisterikeskuksen päätöksen eduskunnalle, jos perustuslaissa ja tässä laissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät.

Aloite raukeaa, jollei sitä ole toimitettu eduskunnalle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla tehdystä Väestökisterikeskuksen päätöksestä.

12 §

Henkilötietojen suoja

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. Tietoja voidaan luovuttaa vain Väestökisterikeskukselle, jollei luovuttaminen perustu kansalaisaloitteen allekirjoittajan antamaan nimenomaiseen suostumukseen.

Aloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla tehdystä Väestökisterikeskuksen päätöksestä. Muussa tapauksessa kannatusilmoitukset on hävitettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu.

Väestökisterikeskuksen on hävitettävä kannatusilmoitukset aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä. Jos aloitetta ei toimiteta eduskuntaan, Väestökisterikeskus säilyttää kannatusilmoituksia yhdeksän kuukautta 9 §:n nojalla tekemästään päätöksestä, minkä jälkeen ne on hävitettävä.

Kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoin henkilötietolakia (523/1999).

13 §

Taloudellisen tuen ilmoittaminen

Kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu tuki ja sen antaja ilmoitetaan, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja. Tuki, jota ei ole saatu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä.

Tueksi luetaan suoritukset, jotka on saatu aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kannatusilmoitusten keräyksen alkamista ja viimeistään kolme kuukautta aloitteen toimittamisesta eduskunnalle.

Tukea, jonka antajaa ei voida selvittää, ei saa vastaanottaa. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

14 §

Menettely tuen ilmoittamisessa

Tuki on ilmoitettava tietoverkossa siten, että tiedot ovat yleisön nähtävissä viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden päättyessä, kuitenkin aikaisintaan kannatusilmoitusten keräyksen alkaessa.

Kannatusilmoituksia kerätessä on tieto verkko-osoitteesta, jossa tuki ilmoitetaan,

oltava kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävissä.

Tukea koskevat tiedot on poistettava tietoverkosta aloitteen eduskuntakäsittelyn päättyttyä. Jos aloitetta ei toimiteta eduskuntaan, tiedot on poistettava kannatusilmoitusten keräyksen päättyttyä tai aloitteen rauettua 11 §:n 2 momentin mukaisesti.

15 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla Viestintäviraston, oikeusministeriön ja Väestörekisterikeskuksen tekemään päätökseen voidaan valittamalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

16 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta ja väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle sekä salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta samoin kuin henkilörekisteririkoksesta säädetään rikoslaissa (39/1889).

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 8 § ja 9 §:n 2 momentti tulevat kuitenkin voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 32 kohta seuraavasti:

24 §

Salassa pidettävät viranomaisten asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta, tietoja eduskunnalle annettavan kansalaisaloitteen allekirjoittajista tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista,

perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin
32 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

24 §

Salassa pidettävät viranomaisten asiakirjat

Salassa pidettävät viranomaisten asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

Salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta, *tietoja eduskunnalle annettavan kansalaisaloitteen allekirjoittajista* tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 19 §:n 1 momentti, 32 §:n 1 momentti, 37 §:n 2 momentti ja 71 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä (1023/2009) ja 71 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä (71/2011), sekä

lisätään 76 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—5 momentti siirtyvät 3—6 momentiksi seuraavasti:

19 §

Asioiden ilmoittaminen

Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen ja kansalaisaloitteen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi.

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, *kansalaisaloitteet*, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi sekä ohje- ja jotosäännöksi, Eurooppa-neuvoston EUsopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemät aloitteet samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on valmisteltavasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

37 §

Asiantuntijoiden kuuleminen

Valiokunta voi kuulla asiantuntijoita. Käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Käsiteltäessä kansalaisaloitetta valiokunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi.

71 §

Valtiopäiväasiakirjojen julkaiseminen

Valtiopäiväasiakirjat tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Valtiopäiväasiakirjoista julkaistaan eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjat ja niiden ruotsinkieliset lyhennelmät, hallituksen esitykset ja kirjelmät niiden peruuttamisesta, valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset, kansalaisaloitteet, kertomukset, valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot, luettelo lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, eduskunta-aloitteet, välikysymykset sekä kirjalliset kysymykset vastauksineen.

76 §

*Eduskuntatyössä käytettävät kielet*Tämä päätös tulee voimaan _____
päivänä
kuuta 20 .

Eduskunnan käsittelyyn toimitettu kansa-
laisaloite käännetään eduskunnan kansliassa
suomen tai ruotsin kielelle.

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 19 §:n 1 momentti, 32 §:n 1 momentti, 37 §:n 2 momentti ja 71 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä (1023/2009) ja 71 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä (71/2011), sekä

lisätään 76 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—5 momentti siirtyvät 3—6 momentiksi seuraavasti:

Voimassa oleva työjärjestys

19 §

Asioiden ilmoittaminen

Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi.

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi sekä ohje- ja johtosäännöiksi, Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemät aloitteet samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

Ehdotus

19 §

Asioiden ilmoittaminen

Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen *ja kansalaisaloitteen* toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi.

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, *kansalaisaloitteet*, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi sekä ohje- ja johtosäännöiksi, Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemät aloitteet samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

Voimassa oleva työjärjestys

37 §

Asiantuntijoiden kuuleminen

Käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

71 §

Valtiopäiväasiakirjojen julkaiseminen

Valtiopäiväasiakirjat tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Valtiopäiväasiakirjoista julkaistaan eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjat ja niiden ruotsinkieliset lyhennelmät, hallituksen esitykset ja kirjelmät niiden peruuttamisesta, valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset, kertomukset, valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot, luettelo lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, eduskuntaaloitteet, välikysymykset sekä kirjalliset kysymykset vastauksineen.

76 §

Eduskuntatyössä käytettävät kielet

Kansliatoimikunnan ehdotukset täysistunnolle käännetään ruotsin kielelle.

Puhemiehen selonteko tehdyistä ehdotuksista sekä perustuslain 42 §:n 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus esitetään suomeksi ja ruotsiksi. Puhemiehen muutkin ilmoitukset esitetään myös ruotsiksi, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi. Täysistunnossa pidetyn ruotsinkielisen puheenvuoron sisällöstä esitetään lyhennelmä suomeksi.

Suomenkielisten puheenvuorojen sisältö

Ehdotus

37 §

Asiantuntijoiden kuuleminen

Käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Käsiteltäessä kansalaisaloitetta valiokunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi.

71 §

Valtiopäiväasiakirjojen julkaiseminen

Valtiopäiväasiakirjat tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Valtiopäiväasiakirjoista julkaistaan eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjat ja niiden ruotsinkieliset lyhennelmät, hallituksen esitykset ja kirjelmät niiden peruuttamisesta, valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset, *kansalaisaloitteet*, kertomukset, valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot, luettelo lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, eduskuntaaloitteet, välikysymykset sekä kirjalliset kysymykset vastauksineen.

76 §

Eduskuntatyössä käytettävät kielet

Eduskunnan käsittelyyn toimitettu kansalaisaloite käännetään eduskunnan kansliassa suomen tai ruotsin kielelle.

Voimassa oleva työjärjestys

Ehdotus

sekä puhemiehen ehdotukset äänestysjärjestykseksi ja ainoastaan suomeksi esittämät ilmoitukset tulkataan ruotsinkielisille edustajille yksityisesti, jos he sitä haluavat.

Valiokunta päättää valiokunnan kokouksissa tarvittavasta tulkkauksesta. Valiokunnan jäsenelle tulkataan kokouksen kulku kuitenkin yksityisesti hänen sitä halutessaan.

*Tämä päätös tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .*

1.

Lag**om medborgarinitiativ**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Syfte och tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om det förfarande som iakttas när ett medborgarinitiativ enligt grundlagen läggs fram.

Bestämmelser om hur medborgarinitiativ läggs fram i Europeiska unionen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet. På framläggande av medborgarinitiativ i unionen tillämpas dessutom 10 och 15 § i denna lag.

2 §

Initiativrätt

Bestämmelser om rätten att lägga fram medborgarinitiativ för riksdagen finns i grundlagen.

3 §

Den som väcker ett medborgarinitiativ och dennes företrädare

Ett medborgarinitiativ kan väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare.

Den som väcker ett initiativ ska utse minst en företrädare och en ersättare.

Namnet på den som väcker ett initiativ samt kontaktinformation för företrädaren och ersättaren ska i takt med att saken blir aktuell meddelas Befolkningsregistercentralen, justitieministeriet och riksdagen för att möjliggöra kontakt kring initiativet.

4 §

Medborgarinitiativets utformning

Ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas samt motiveringar till förslaget. Initiativet ska ha en titel som beskriver dess innehåll. Initiativet ska dateras.

Samma initiativ får inte innehålla olika slags ärenden.

Initiativ avfattas på finska eller svenska eller på bägge språken.

5 §

Insamling av stödförklaringar

Underskrifter som stöder ett medborgarinitiativ (*stödförklaringar*) insamlas på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Bestämmelser om den blankett som ska användas vid stödförklaringar i pappersform utfärdas genom förordning av justitieministeriet.

Stödförklaringarna ska samlas in inom sex månader räknat från dateringen på initiativet.

När stödförklaringar samlas in ska initiativet, uppgifter om vem som väckt det och vem som är företrädare samt företrädarens kontaktinformation finnas tillgängliga för undertecknarna av initiativet. Initiativet får inte ändras efter det att insamlingen av stödförklaringar har inletts.

6 §

Innehållet i en stödförklaring

En stödförklaring ska innehålla

- 1) medborgarinitiativets titel och datum,
- 2) undertecknarens fullständiga namn, födelsetid och hemkommun,
- 3) en försäkran av undertecknaren om att han eller hon är röstberättigad finsk medborgare och att han eller hon har gett endast en stödförklaring för samma initiativ, samt
- 4) stödförklaringens datum.

7 §

Tekniska krav på elektroniskt förfarande

Insamling av stödförklaringar på elektronisk väg i ett datanät ska ske med utnyttjande av ett datasystem som har godkänts av Kommunikationsverket. En förutsättning för godkännande är att

- 1) insamlingen av stödförklaringar sker med utnyttjande av sådan stark autentisering som avses i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009),
- 2) olovlig ändring av uppgifterna i systemet och annan olovlig eller obefogad hantering förhindras genom ändamålsenliga och tillräckliga säkerhetsarrangemang och andra åtgärder som rör förvaltningen av användarrättigheterna och övervakningen av användningen samt datanäten, informationssystemen och informationstjänsterna,
- 3) systemet överensstämmer med de föreskrifter som Befolkningsregistercentralen har utfärdat.

Befolkningsregistercentralen utfärdar föreskrifter om vilken standardform de uppgifter som samlas in via datasystemet ska ha för att elektroniskt kunna samköras med uppgifter i befolkningsdatasystemet för sådan kontroll som anges i 9 §.

Information om Kommunikationsverkets godkännande ska finnas tillgänglig för undertecknarna av medborgarinitiativet på den webbplats där stödförklaringarna samlas in.

8 §

Justitieministeriets nättjänst

Stödförklaringar kan samlas in också via en nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. En förutsättning för detta är att medborgarinitiativet redan har gett upphov till minst femtio stödförklaringar under en månad och att initiativet uppfyller kraven i denna lag.

Nättjänsten ska uppfylla de krav som anges i 7 §.

Avgift tas inte ut för användning av nättjänsten.

9 §

Kontroll av stödförklaringar

Företrädaren ger in stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet.

På företrädarens begäran ger justitieministeriet in de stödförklaringar som samlats in via ministeriets nättjänst till Befolkningsregistercentralen.

Befolkningsregistercentralen fastställer antalet godkända stödförklaringar.

Avgift tas inte ut för att kontrollera stödförklaringar och fastställa antalet godkända stödförklaringar.

10 §

Myndighetsuppgifter som gäller medborgarinitiativ i Europeiska unionen

I Finland är Kommunikationsverket den behöriga myndighet som avses i artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet. I Finland är Befolkningsregistercentralen den behöriga myndighet som avses i artikel 15.2 i förordningen.

11 §

Inlämning av medborgarinitiativ till riksdagen

Företrädaren lämnar in medborgarinitiativet och det beslut som Befolkningsregistercentralen fattat med stöd av 9 § till riksdagen, om de förutsättningar för rätten att lägga fram initiativ som anges i grundlagen och i denna lag uppfylls.

Ett initiativ förfaller, om det inte har lämnats in till riksdagen senast inom sex månader efter det att Befolkningsregistercentralen fattat sitt beslut med stöd av 9 §.

12 §

Skydd för personuppgifter

Personuppgifter som har samlats in i stödförklaringar får användas endast på det sätt som föreskrivs i denna lag. Uppgifter får utlämnas endast till Befolkningsregistercentralen, om inte undertecknaren av medborgarinitiativet har gett sitt uttryckliga samtycke till att uppgifter utlämnas.

Den som väcker ett medborgarinitiativ och företrädaren ska se till att stödförklaringarna förstörs senast inom sex månader efter det att Befolkningsregistercentralen har fattat sitt beslut med stöd av 9 §. I annat fall ska stödförklaringarna förstöras senast inom sex månader efter det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats.

Befolkningsregistercentralen ska förstöra stödförklaringarna efter det att riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. Om initiativet inte lämnas in till riksdagen, förvarar Befolkningsregistercentralen stödförklaringarna nio månader efter sitt beslut enligt 9 §. Efter det ska de förstöras.

På behandlingen av personuppgifter som insamlats i stödförklaringar tillämpas i övrigt personuppgiftslagen (523/1999).

13 §

Uppgivande av ekonomiska bidrag

Den som väcker ett medborgarinitiativ och företrädaren ska se till att bidragsbelopp som fått framläggande av initiativet och givarens namn uppges, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro. Namnet på en enskild person får inte uppges utan dennes samtycke, om värdet av det bidrag personen gett är mindre än 1 500 euro.

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gråttjänster. Bidrag som inte har fått i pengar ska värderas och redovisas i pengar.

Som bidrag betraktas prestationer som har fått tidigast två månader innan insamlingen av stödförklaringar inleddes och senast tre månader efter det att initiativet lämnades in till riksdagen.

Bidrag från givare som inte kan klarläggas får inte tas emot. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

14 §

Redovisningsförfarande

Bidrag ska redovisas i datanätet så att uppgifterna finns tillgängliga för allmänheten senast vid utgången av den kalendermånad som följer efter det att bidraget togs emot, dock tidigast när insamlingen av stödförklaringar inleddes.

När stödförklaringar samlas in ska information om den webbplats där bidrag redovisas finnas tillgänglig för undertecknarna av medborgarinitiativet.

Uppgifter som gäller bidrag ska avlägsnas från datanätet efter det att riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. Om initiativet inte lämnas in till riksdagen, ska uppgifterna avlägsnas efter det att insamlingen av stödförklaringarna har avslutats eller efter det att initiativet har förfallit enligt 11 § 2 mom.

15 §

Ändringssökande

Ett beslut som Kommunikationsverket, justitieministeriet och Befolkningsregistercentralen har fattat med stöd av denna lag kan överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

16 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för lämnande av oriktiga personuppgifter och för ingivande av osant intyg till myndighet samt för sekretessbrott och sekretessförseelse samt för personregisterbrott finns i strafflagen (39/1889).

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 8 § och 9 § 2 mom. träder dock i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom.
32 punkten som följer:

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är
följande myndighetshandlingar sekretessbe-
lagda:

32) handlingar som innehåller uppgifter om
en persons politiska övertygelse, uppgifter
om undertecknare av ett medborgarinitiativ
som lämnas till riksdagen eller uppgifter om
åsikter som personen har uttalat privat eller
uppgifter om någons levnadssätt, deltagande

i föreningsverksamhet eller fritidssysselsätt-
ningar, familjeliv eller andra med dem jäm-
förbara personliga förhållanden, dock så att
handlingar med uppgifter om en persons del-
tagande i ett politiskt eller något annat för-
troendeuppdrag eller om hans kandidatur för
ett sådant uppdrag samt om en persons delta-
gande i grundandet och registreringen av ett
politiskt parti eller bildande av en valmansfö-
rening för val är offentliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom.
32 punkten som följer:

Gällande lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

32) handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse eller uppgifter om åsikter som personen har uttalat privat eller uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val är offentliga.

Föreslagen lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

32) handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse, *uppgifter om undertecknare av ett medborgarinitiativ som lämnas till riksdagen* eller uppgifter om åsikter som personen har uttalat privat eller uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val är offentliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen,

ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 19 § 1 mom., 32 § 1 mom., 37 § 2 mom. och 71 § 1 mom. av dem 32 § 1 mom. sådant det lyder i riksdagens beslut 1023/2009 och 71 § 1 mom. sådant det lyder i riksdagens beslut 71/2011, samt fogas till 76 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—5 mom. blir 3—6 mom., som följer:

19 §

Meddelande om ärenden

När regeringspropositioner samt skrivelser, meddelanden och redogörelser från statsrådet och berättelser har lämnats till riksdagen samt förordningar eller andra författningar eller beslut på lägre nivå och medborgarinitiativ sänts till riksdagen för behandling ska talmannen meddela detta i plenum.

32 §

Remittering av ärenden till utskott

Regeringspropositioner, motioner, lagförslag som har godkänts att vila, lagar som inte har blivit stadfästa, medborgarinitiativ, berättelser till riksdagen, till riksdagen för granskning lämnade förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt förslag till riksdagens arbetsordning, lag om riksdagens tjänstemän, riksdagens valstadga samt till reglementen och instruktioner, initiativ från Europeiska rådet på grundval av artikel 48.7 i EU-fördraget och övriga särskilt föreskrivna ärenden ska remitteras till utskott för beredning innan de tas upp till beslut i plenum. Om riksdagen beslutar det kan också andra ärenden remitteras till utskott för beredning.

37 §

Hörande av sakkunniga

Utskotten kan höra sakkunniga.

När ett utskott behandlar ett lagförslag eller något annat ärende som särskilt gäller samerna, ska det bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda, om särskilda skäl inte ger anledning till något annat. När ett utskott behandlar ett medborgarinitiativ ska det bereda företrädare för dem som lagt fram medborgarinitiativet tillfälle att bli hörda.

71 §

Publicering av riksdagshandlingarna

Riksdagshandlingarna görs tillgängliga för allmänheten via ett datanät. I riksdagshandlingarna publiceras protokollen från riksdagens plenum och svenskspråkiga sammandrag av dem, regeringens propositioner och skrivelser om återtagande av propositioner, statsrådets skrivelser till riksdagen, förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå som lämnats till riksdagen för granskning, medborgarinitiativ, berättelser, statsrådets meddelanden och redogörelser, förteckningen över lagförslag som godkänts att vila, utskottens betänkanden och utlåtanden, riksdagens svar och skrivelser, motioner, interpellationer samt skriftliga frågor med svar.

76 §

Språken i riksdagsarbetet

Beslutet träder i kraft den 20 .

Ett medborgarinitiativ som sänts till riksdagen för behandling översätts till finska eller svenska i riksdagens kansli.

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen,

ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 19 § 1 mom., 32 § 1 mom., 37 § 2 mom. och 71 § 1 mom. av dem 32 § 1 mom. sådant det lyder i riksdagens beslut 1023/2009 och 71 § 1 mom. sådant det lyder i riksdagens beslut 71/2011, samt

fogas till 76 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—5 mom. blir 3—6 mom., som följer:

Gällande lydelse

19 §

Meddelande om ärenden

När regeringspropositioner samt skrivelser, meddelanden och redogörelser från statsrådet och berättelser har lämnats till riksdagen samt förordningar eller andra författningar eller beslut på lägre nivå sänts till riksdagen för behandling skall talmannen meddela detta i plenum.

Föreslagen lydelse

19 §

Meddelande om ärenden

När regeringspropositioner samt skrivelser, meddelanden och redogörelser från statsrådet och berättelser har lämnats till riksdagen samt förordningar eller andra författningar eller beslut på lägre nivå *och medborgarinitiativ* sänts till riksdagen för behandling ska talmannen meddela detta i plenum.

32 §

Remittering av ärenden till utskott

Regeringspropositioner, motioner, lagförslag som har godkänts att vila, lagar som inte har blivit stadfästa, berättelser till riksdagen, till riksdagen för granskning lämnade förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt förslag till riksdagens arbetsordning, lag om riksdagens tjänstemän, riksdagens valstadga samt till reglementen och instruktioner, initiativ från Europeiska rådet på grundval av artikel 48.7 i EU-fördraget och övriga särskilt föreskrivna ärenden ska remitteras till utskott för beredning innan de tas upp till beslut i plenum. Om riksdagen beslutar det kan också andra ärenden remitteras till utskott för beredning.

32 §

Remittering av ärenden till utskott

Regeringspropositioner, motioner, lagförslag som har godkänts att vila, lagar som inte har blivit stadfästa, *medborgarinitiativ*, berättelser till riksdagen, till riksdagen för granskning lämnade förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt förslag till riksdagens arbetsordning, lag om riksdagens tjänstemän, riksdagens valstadga samt till reglementen och instruktioner, initiativ från Europeiska rådet på grundval av artikel 48.7 i EU-fördraget och övriga särskilt föreskrivna ärenden ska remitteras till utskott för beredning innan de tas upp till beslut i plenum. Om riksdagen beslutar det kan också andra ärenden remitteras till utskott för beredning.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

37 §

37 §

*Hörande av sakkunniga**Hörande av sakkunniga*

När ett utskott behandlar ett lagförslag eller något annat ärende som särskilt gäller samerna, skall det bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda, om särskilda skäl inte ger anledning till något annat.

När ett utskott behandlar ett lagförslag eller något annat ärende som särskilt gäller samerna, ska det bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda, om särskilda skäl inte ger anledning till något annat. *När ett utskott behandlar ett medborgarinitiativ ska det bereda företrädare för dem som lagt fram medborgarinitiativet tillfälle att bli hörda.*

71 §

71 §

*Publicering av riksdagshandlingarna**Publicering av riksdagshandlingarna*

Riksdagshandlingarna görs tillgängliga för allmänheten via ett datanät. I riksdagshandlingarna publiceras protokollen från riksdagens plenum och svenskspråkiga sammandrag av dem, regeringens propositioner och skrivelser om återtagande av propositioner, statsrådets skrivelser till riksdagen, förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå som lämnats till riksdagen för granskning, berättelser, statsrådets meddelanden och redogörelser, förteckningen över lagförslag som godkänts att vila, utskottens betänkanden och utlåtanden, riksdagens svar och skrivelser, motioner, interpellationer samt skriftliga frågor med svar.

Riksdagshandlingarna görs tillgängliga för allmänheten via ett datanät. I riksdagshandlingarna publiceras protokollen från riksdagens plenum och svenskspråkiga sammandrag av dem, regeringens propositioner och skrivelser om återtagande av propositioner, statsrådets skrivelser till riksdagen, förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå som lämnats till riksdagen för granskning, *medborgarinitiativ*, berättelser, statsrådets meddelanden och redogörelser, förteckningen över lagförslag som godkänts att vila, utskottens betänkanden och utlåtanden, riksdagens svar och skrivelser, motioner, interpellationer samt skriftliga frågor med svar.

76 §

76 §

*Språken i riksdagsarbetet**Språken i riksdagsarbetet*

Ett medborgarinitiativ som sänts till riksdagen för behandling översätts till finska eller svenska i riksdagens kansli.

Kanslikommissionens förslag för plenum översätts till svenska.

Gällande lydelse

Talmannens redogörelse för framlagda förslag och det meddelande som avses i 42 § 2 mom. grundlagen framförs på finska och svenska. Även talmannens övriga meddelanden återges också på svenska, om han eller hon anser det vara nödvändigt. Innehållet i ett anförande på svenska i plenum återges i sammandrag på finska.

Innehållet i finskspråkiga anföranden samt talmannens förslag till omröstningsordning och meddelanden som framförts enbart på finska tolkas enskilt för svenskspråkiga riksdagsledamöter, om de så önskar.

Utskotten beslutar om eventuell tolkning under utskottens sammanträden. Sammanträdenas förlopp tolkas dock enskilt för utskottsmedlemmar, om de så önskar.

Föreslagen lydelse

Beslutet träder i kraft den 20 .

Eriävä mielipide koskien vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimista sähköisiä kannatusilmoituksia kerätessä

Kansalaisaloitetyöryhmän kansalaisaloitelakiehdotuksen 7§ 1 momentin 1 kohdan mukaan kannatusilmoituksia sähköisesti tietoverkossa kerätessä on käytettävä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista. Mainitun lain 2 §:n 1 kohdassa asetetut vahvan tunnistamisen vaatimukset täytyisivät esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla tai eräillä teleoperaattoreiden mobiilitunnuksilla. Lisäksi viestintävirasto voisi hyväksyä järjestelmän, joka perustuisi edellä mainitussa laissa tarkoitettuun kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen. Käytännön sovelluksista tästä ovat nykyisin Väestörekisterikeskuksen tarjoama sähköinen henkilökortti eli kansalaisvarmenne ja eräät teleoperaattoreiden mobiilivarmenteet.

Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimusta perustellaan sillä, että se vähentäisi väärinkäytösten mahdollisuuksia ja väestörekisterikeskuksen tarkastustyötä.

Kansalaisaloitteen tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tarkoituksen toteutumiseksi kynnys aloitteen kannattamiselle tulee pitää mahdollisimman matalana. Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimus nostaa turhaan kynnyistä aloitteen kannattamiselle, ja toimii näin vastoin kansalaisaloitteen tarkoitusta. Mahdollisimman helppoon tapaan osoittaa kannatus sähköisesti tietoverkossa viittaa myös perustuslakivaliokunta, joka mietinnössään korostaa sähköisen kannatuksen keräämisen mahdollisuuden varmistavan sen, että "vähintään 50 000 allekirjoittajan vaatimus ei muodostu tosiasialliseksi esteeksi vakavasti otettavan ja laajaa kannatusta nauttivan aloitteen saamiseksi vireille."

Paperisten kannatusilmoitusten keräämisessä ei edellytetä henkilön tunnistamista esimerkiksi henkilötodistus esittämällä, vaan väärinkäytösten estäminen perustuu ilmoitusten jälkikäteiseen tarkastukseen. Ei ole perustetta vaatia sähköiseltä kannatuksen ilmaukselta vahvempaa tunnistamista, kuin paperisen kaavakkeen kautta tapahtuvalta kannatuksen ilmoittamiselta.

Käytännössä vahva sähköinen tunnistaminen perustuu tällä hetkellä verkkopankkitunnisteisiin. Pankit eivät kuitenkaan katso verkkopankkiasioinnin kuuluvan peruspankkipalveluun. Kansalainen ei välttämättä saa verkkopankkitunnuksia, jos hänellä on esimerkiksi maksuhäiriömerkintä. Niinpä vahvan sähköisen tunnistamisen vaatiminen luo eriarvoisuutta, kun osa kansalaisista ei voi täyttää sähköisesti kannatusilmoitusta.

Vahva sähköinen tunnistaminen on pankeille ja operaattoreille liiketoimintaa ja pankit ja operaattorit veloittavat tunnisteidensa käytöstä. Kuten perusteluissa todetaan, menetelmästä aiheutuisi kuluja kansalaisaloitteen vireillepanijalle. Oikeusministeriön verkkopalvelussa nämä kulut jäisivät oikeusministeriön vastattaviksi, sillä

palvelun käytöstä ei saisi 8 §:n mukaan periä maksua. Vireillepanijalle ja oikeusministeriölle aiheutuvia kustannuksia merkittävämpi kysymys on se, onko perustelua yhdistää yksityinen liiketoiminta perustuslaissa taattuihin kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin.

Tulee myös huomata, että Euroopan unionin kansalaisaloitteessa tuen kerääminen verkossa ei edellytä vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä. Ei ole uskottavaa, että väärinkäytökset olisivat Euroopan laajuisessa aloitteessa pienempi uhka, kuin Suomen kansallisessa kansalaisaloitteessa. Silti väärinkäytökset katsotaan Euroopan unionin kansalaisaloitteessa voitavan ehkäistä muilla keinoin, kuin vahvalla sähköisellä tunnistamisella.

Ilman vahvaa sähköistä tunnistamistakin päästäisiin riittävään luotettavuuteen tekemällä sähköisille kannatusilmoituksille 9§ perusteluissa kuvattu tarkastus Väestörekisterikeskuksessa. Väestörekisterikeskuksessa yksilöitäisiin kannatusilmoituksen tekijäksi ilmoitettu väestötietojärjestelmästä. Kelpoisuus tarkastettaisiin selvittämällä, onko kannatusilmoituksen tekijäksi ilmoitettu äänioikeutettu Suomen kansalainen ja vastaako kannatusilmoituksen päiväys lain 5 §:n 2 momentissa säädettyä vaatimusta. Tarkastuksessa selvittäisiin myös, ettei sama henkilö ole tehnyt useampaa kuin yhden kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen. Tarkastus voisi perustua ensi vaiheessa satunnaisotantoihin, jolloin otantaan sisältyviä tietoja verrattaisiin väestötietojärjestelmään. Käytännössä olisi mahdollista, että Väestörekisterikeskus joutuisi muullakin tavoin selvittämään tietojen oikeellisuutta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että kansalaisaloitetyöryhmän kansalaisaloi-
telakiehdotuksesta poistetaan 7§ 1 momentin 1 kohdan vaatimus vahvan sähköisen tunnistamisen käyttämisestä.

Lisäksi ehdotamme, että lakiehdotuksen perusteluissa edellytetään, että Väestörekisterikeskuksen tulee saada vähintään vuosille 2012 ja 2013 kahden henkilötövuoden resurssilisäys valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa sille määriteltyyn henkilötövuosikehykseen.



Johanna Sumuvuori



Kari Uotila



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-128-9 (nid.)
ISBN 978-952-259-129-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi