

**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. Esitykseen sisältyy myös ehdotus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.

Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen Suomen perustuslain muuttamisesta, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutettua Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Nyt ehdotetuilla laeilla toteutettaisiin perustuslaissa asetettava toimeksianto säättää 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 asiaa käytettäisiin.

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerättäisiin paperi-

muodossa 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 kannatusilmoitusten keräämiseksi. Kannatusilmoitusten keräys olisi toteutettava kuukauden kuluessa. Aloitteen allekirjoittajan tulisi ilmoittaa kannatusilmoituksessa täydellinen nimensä, syntymäaikansa ja kotikuntansa.

Keräyksen päätyttyä edustaja toimittaisi kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaisi hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos perustuslaissa ja kansalaisaloitelaissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täytyisivät, 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 säädetyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsiteltäisiin ainoan käsittelyn asiana.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2012.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT .....	4
1 JOHDANTO .....	4
2 NYKYTILA .....	4
2.1 Perustuslaki .....	4
2.2 Kansalaisaloitejärjestelmä eräissä muissa maissa .....	6
Yleistä.....	6
Alankomaat .....	6
Espanja .....	7
Italia.....	8
Itävalta.....	9
Portugali .....	10
Puola.....	10
Unkari.....	12
Sveitsi .....	12
Kokoavia näkökohtia.....	13
2.3 Euroopan unionin kansalaisaloite .....	14
Yleistä.....	14
Euroopan unionin perussopimusten määräykset kansalaisaloitteesta.....	14
Kansalaistoimikunta ja kansalaisaloitteen allekirjoittajat.....	15
Kansalaisaloitteen rekisteröinti .....	15
Tuenilmausten kerääminen.....	15
Tuenilmausten tarkistaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa .....	16
Kansalaisaloitteen käsittely komissiossa .....	16
Henkilötietojen suoja.....	17
Täytäntöönpano jäsenvaltioissa.....	17
2.4 Nykytilan arviointi .....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	19
3.1 Tavoitteet .....	19
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	19
Yleiset lähtökohdat.....	19
Kansalaisaloitteen muotovaatimukset .....	19
Kansalaisaloitteen tekeminen .....	20
Taloudellisen tuen ilmoittaminen .....	20
Henkilötietojen suoja.....	21
Euroopan unionin kansalaisaloite.....	21
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	22
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	22
4.2 Vaikutukset eduskunnan ja valtioneuvoston toimintaan .....	22
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	23
4.4 Taloudelliset vaikutukset .....	23
5 ASIAN VALMISTELU .....	24
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	24
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	25

6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	25
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	26
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	26
1.1	Kansalaisaloitelaki.....	26
1.2	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	39
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	40
3	VOIMAANTULO.....	40
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	41
	LAKIEHDOTUKSET.....	43
	Kansalaisaloitelaki.....	43
	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ...	47
	LIITE.....	48
	RINNAKKAISTEKSTI.....	48
	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ...	48

## 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 vaikutusmahdollisuudet eivät palaudu vain edustukselliseen järjestelmään, vaan erilaisilla suuremmilla kansalaisosallistumisen muodoilla on myös olennainen merkitys.

Vuonna 2008 tammikuussa käynnistyneessä perustuslain tarkistamishankkeessa 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 merkitsisi 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 kansanaloitteella. 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 lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (LJL 3/2011 vp). Perustuslain muutoksen on tarkoitus tulla 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 elinympäristöään 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 viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädetään vain kansalaisaloite-

järjestelmän yleiset perusteet. Säännös sisältää sääntelyvarauksen, joka jättää menettelyn muilta osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Aloiteoikeuden sisältö ja menettelyt määrättyvät 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 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 säädöstekstin 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 kansainväliin 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. Valtioapäiväasioiden 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 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 kansalaisten aloitetta kansanäänestyksen järjestämiseksi jostakin asiasta että sellaista aloitetta, jolla kansalaiset voivat saada haluamansa asian edustuksellisen toimielimen käsiteltäväksi. Tässä tarkastelussa keskitytään jälkimmäiseen, niin sanottuun sisällölliseen kansalaisaloitteeseen (*agenda initiative*), jossa aloitteen kohteena oleva asia saateetaan parlamentin käsiteltäväksi ja päätettäväksi eikä menettelyyn kytkeydy kansanäänestyksen järjestämistä asiasta.

Tarkastelu kohdistuu aloitejärjestelmiin valtiollisella (kansallisella) tasolla. Useissa maissa, Suomi mukaan lukien, on olemassa kunnallisen tai alueellisen tason kansalaisaloitejärjestelmiä, mutta näitä aloitemenettelyjä ei seuraavassa käsitellä.

Tarkastelu kohdistuu eurooppalaisiin kansalaisaloitejärjestelmiin. Läntisen Euroopan maista tarkasteluun on otettu kaikki ne valti-

ot, joissa on sisällöllinen kansalaisaloite valtiollisella tasolla. Aloitteiden muodot ja menettelyt vaihtelevat Euroopassa maittain paljon. Eräissä maissa, kuten Itävallassa, kansalaisaloitejärjestelmä on ollut valtiollisella tasolla käytössä jo pitkään. Euroopassa on myös melko uusia kansalaisaloitejärjestelmiä. Tällaisia ovat Alankomaiden ja niin sanottujen uusien demokratioiden järjestelmät. Kansalaisaloitejärjestelmän yleistymisen liittyy pyrkimykseen lisätä kansalaisten suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Seuraavassa esitellään kansalaisaloitejärjestelmän pääpiirteet Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Puolassa, Unkarissa ja Sveitsissä. Sveitsissä kansalaisaloite tosin kytkeytyy vahvasti kansanäänestysinstituutioon eikä se siten rinnastu nyt tarkasteltavana olevaan sisällölliseen kansalaisaloitteeseen. Italiassa on sekä kansanäänestykseen liittyvä kansalaisaloite että sisällöllinen kansalaisaloite, joista ensin mainittu on kuitenkin instituutioon valtiollisessa järjestelmässä merkittävämpi. Puolan ja Unkarin lisäksi myös useimmissa muissa Keski- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa on käytössä sisällöllinen kansalaisaloite. Muissa pohjoismaissa ei tällä hetkellä ole sisällöllisen kansalaisaloitteen järjestelmiä valtiollisella tasolla.

Seuraavassa tarkastelussa kiinnitetään huomiota erityisesti kansalaisaloitteen tekemisen edellytyksiin ja menettelyihin, aloitteen kohdentumiseen ja muotovaatimuksiin sekä asiaan liittyviin viranomaistehtäviin. Lisäksi pyritään esittämään arvioita aloitteiden yleisyydestä ja käytännön vaikutuksista tarkastelluissa maissa. Tarkastelussa esitetyt tiedot perustuvat pääosin julkaisuun Schiller, Theo & Setälä, Maija (ed.), *Citizens' Initiative in Europe*. Basingstoke, Palgrave (julkaitaan vuoden 2011 lopussa).

### Alankomaat

Alankomaissa kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään parlamentin työjärjestyksessä. Kansalaisaloitteelle (*burgerinitiatief*) vaaditaan 40 000 allekirjoitusta eli hiukan yli 0,2 prosenttia äänioikeutetuista. Aloiteoikeus kuuluu parlamenttivaaleissa äänioikeutetuille

Alankomaiden kansalaisille. Aloitteeseen osallistuvien henkilöiden on allekirjoitettava aloite sekä ilmoitettava nimensä, syntymäaikansa ja se, että ovat Alankomaiden kansalaisia.

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 satunnaisotannoin, että allekirjoittajat ovat äänioikeutettuja. Tämä tarkistetaan henkilölistojen kopioiden avulla, jotka allekirjoittajien pyydetään lähettämään. Alankomaissa ei ole toistaiseksi tehty kansalaisaloitteita, joissa tuenilmausten kerääminen olisi toteutettu kokonaan sähköisesti tietoverkossa. 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 lakiehdotus tai toimenpideohje, kunhan sen tavoite on ilmaistu selkeästi ja esityksellä on riittävät perustelut. Aloitteen aiheen on kuuluttava parlamentin päätösvaltaan. Aloite ei saa 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. Parlamentti tutkii siten 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, että edellytykset aloitteen käsiteltäväksi ottamiseksi täyttyvät. Valiokunta esittää näkemyksensä parlamentille virallisessa raportissa, jossa se tekee esityksen aloitteen käsiteltäväksi ottamisesta. Raportti julkaistaan ja toimitetaan myös aloitteen tekijöiden edustajille. Parlamentti tekee päätöksen jokaisesta käsittelyyn otetusta aloitteesta. Menettelyssä on mahdollista kutsua aloitteen tekijöiden edustajat suullisesti kuultaviksi parlamenttiin.

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 suoritettujen arviointien 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 niin sanotussa orgaanisessa laissa vuodelta 1984. Aloitteen saaminen parlamentin käsiteltäväksi edellyttää 500 000 allekirjoitusta eli noin 1,5 prosenttia äänioikeutetuista. Aloitteen voivat tehdä vaaliluetteloon merkityt täysikäiset Espanjan kansalaiset. Aloitteen täytyy sisältää jäsenelty lakiehdotus perusteluineen sekä aloitteen vireillepanijoiden täydelliset nimet ja henkilötiedot. Aloitteen vireillepanevalla kansalaiskomitealla (*comisión promotora*) asetetaan useita tehtäviä vuoden 1984 laissa, mutta itse komiteasta ei ole nimien ilmoittamisvelvollisuutta pidemmälle menevää sääntelyä.

Aloitteen on oltava sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa eikä se siten voi kohdistua perustuslain muuttamiseen. Aloitetta ei voi myöskään tehdä perustuslakia täydentävistä, perustuslain ja tavallisen lain väliin säädöshierarkkisesti sijoittuvista niin sanotuista orgaanisista laeista eikä verotusta koskevista tai kansainvälisiin asioihin liittyvistä laeista taikka armahduksista. Aloite ei voi myöskään koskea valtion budjettia, josta päätetään parlamentissa lakimuodossa.

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 että aiemmin samoilla valtiopäivillä on

käsittely samansisältöinen aloite. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa perustuslakituomioistuimeen.

Allekirjoitusten kerääminen voi alkaa vasta sen jälkeen, kun puhemies on hyväksynyt aloitteen käsiteltäväksi. Tieto hyväksymisestä annetaan keskusvaalilautakunnalle, joka valvoo allekirjoitusten keräämistä. Aikaa allekirjoitusten keräämiselle on yhdeksän kuukautta hyväksymispäätöksestä. Aikaa voidaan pidentää puhemiesin hyväksymän erittäin painavan syyn perusteella kolmella kuukaudella. Allekirjoittajat ilmoittavat nimensä, henkilötodistuksensa numeron 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 vireillepanevan komitean nimittämille vapaaehtoisille kerääjille. Tämä on käytännössä yleisin menettelytapa. Vuodesta 2006 alkaen allekirjoituksen on lain mukaan voinut tehdä myös sähköisessä muodossa siten kuin siitä erikseen säädetään. Allekirjoitustietojen tarkastaminen on keskusvaalilautakunnan vastuulla.

Kun vaadittava määrä nimiä on kerätty, aloitetaan menettely asian saamiseksi parlamenttikäsittelyyn. Sen jälkeen, kun vähintään 500 000 allekirjoittajan nimet on varmistettu, parlamentin puheenjohtajisto julkistaa aloitteen ja lisää sen kuuden kuukauden kuluessa täysistunnon esityslistalle. Parlamentin ohjesäännön mukaisesti myös aloitteen vireillepanijoiden edustaja 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 laitettu vireille kaikkiaan 45 kansalaisaloitetta, joista kuitenkin suurin osa on kaatunut sisällöllisiin rajoituksiin tai ei ole saanut riittävästi allekirjoituksia. Suuri osa aloitteista on koskenut työelämän sääntelyä tai sosiaaliturvaa. Ainoastaan yksi aloite on toistaiseksi johtanut lainsäädäntömuutoksiin.

Italia

Italian perustuslain 71 artiklan mukaan vähintään 50 000 äänioikeutettua Italian kansalaista voi tehdä lakiehdotuksen jommallekummalle parlamentin kamareista, edustajainhuoneelle tai senaatille. Kyse on luonteeltaan sisällöllisestä kansalaisaloitteesta. Vaadittujen allekirjoitusten määrä vastaa noin 0,08 % äänioikeutetuista. Aloite tulee laatia lakiehdotuksen muotoon ja se pitää perustella. Italiassa käydään oikeustieteellisen tutkimuksen piirissä keskustelua siitä, onko aloitteille olemassa sisällöllisiä rajoituksia vai ei.

Aikaa allekirjoitusten keräämiseen on kuusi kuukautta ennen aloitteen luovuttamista parlamentille. Aloitteesta ei seuraa mitään velvoitteita parlamentille eli parlamentti ei ole velvollinen keskustelemaan tai äänestämään aloitteesta.

Viimeisten 62 vuoden aikana parlamentille on tehty 253 kansalaisaloitetta. Aloitteiden vuosittainen määrä on ollut kasvussa, erityisesti 1990-luvulla. Vain pieni osuus aloitteista on johtanut lainsäädäntötoimiin. Yleisin aloitetyyppi on ollut jonkin pienen ryhmän taloudellisia etuja koskeva, yleiseltä merkitykseltään vähäinen aloite. Aloitteen taustalla on usein järjestäytynyt väestöryhmä kuten poliittinen puolue, ammattiyhdistys tai uskonnollinen järjestö.

Lisäksi Italian perustuslaki tuntee viisi erilaista kansanäänestysmenettelyä. Näistä merkittävin on niin sanottu kumoava kansanäänestys, jossa on kyse mahdollisuudesta järjestää kansanäänestys normaalissa järjestyksessä hyväksytyn ja voimassaolevan lain tai hallituksen asetuksen kumoamisesta (*referendum abrogativo*). Kumoava kansanäänestys on järjestettävä, jos sitä vaatii vähintään 500 000 äänioikeutettua kansalaista tai vähintään viisi maakuntaneuvostoa. Äänestystuloksen pätevyys edellyttää, että yli puolet äänioikeutetuista äänestää. Verotusta, budjettia tai armahdusta koskevista laeista kansanäänestystä ei voi järjestää. Lisäksi kansainvälisten sopimusten ratifiointi ja Italian liittyminen kansainvälisiin tai ylikansallisiin organisaatioihin on rajattu kansanäänestyksen ulkopuolelle.

Tämä kansanäänestystyyppi ei ole ainoastaan päätöksentekoa kontrolloiva väline,



vaan sen avulla on myös nostettu asioita poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi vanhentuneen lainsäädännön uudistamistarve voi olla kumoavan kansanäänestyksen kohteena. Vuosina 1970—2009 tehdyistä 144 aloitteesta kumoavan kansanäänestyksen järjestämiseksi valtaosa on ollut kansalaisaloitteita.

#### Itävalta

Kansalaisaloitteella (*Volksbegehren*) on Itävallassa pitkät perinteet. Se sisällytettiin ensimmäisen kerran perustuslakiin vuonna 1920. Ensimmäiset parlamenttikäsittelyyn edenneet aloitteet tehtiin kuitenkin vasta 1960-luvulla. Menettelyn tarkempi sääntely perustuu nykyisin erilliseen kansalaisaloitetta koskevaan lakiin vuodelta 1973.

Kansalaisaloitteen voi laittaa vireille 0,1 prosenttia Itävallan äänioikeutetuista kansalaisista eli noin 8 000 henkilöä. Aloitteen saamiseksi parlamentin käsittelyyn vaaditaan kuitenkin 100 000 tuenilmausta (n. 1,2 prosenttia äänioikeutetuista). Tähän lukuun voidaan laskea vireillepanijat mukaan. Alun perin aloitteelle edellytettiin 200 000 allekirjoittajaa, mutta vuonna 1981 perustuslain muutoksella määrä laskettiin 100 000 allekirjoittajaan menettelyn helpottamiseksi. Vuoteen 1998 saakka myös kahdeksan parlamentin jäsentä sai tehdä kansalaisaloitteen.

Aloitteen aiheen tulee kuulua liittovaltion säädösvaltaan. Se voi koskea uuden lain säätämistä tai voimassa olevan lain muuttamista taikka kumoamista. Aloite voi koskea perustuslakia eikä sen tarvitse olla sisällöltään yhdenmukainen Euroopan unionin oikeusjärjestyksen tai Itävallan kansainvälisten velvoitteiden kanssa, sillä aloitteen sisältö arvioidaan näiltäkin osin vasta myöhemmin parlamenttikäsittelyssä. Aloite ei kuitenkaan saa vaarantaa vuoden 1947 kieltolain (*Verbotsgesetz*) noudattamista, jolla pyritään estämään kansallissosialismin nousua. Aloite voidaan esittää lakiehdotuksen muodossa tai yleisemmässä, toimenpidealoitteeseen rinnastuvassa muodossa. Aloitteella ei ole tarkkoja muotomääräyksiä, vaan lyhyt ehdotus 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 prosentilta rekisteröityneistä äänioikeutetuista, maassa vakinaisesti asuvista Itävallan kansalaisista. Sisäasiainministeriön on tehtävä päätös aloitteesta kolmen viikon kuluessa. Muodollisten vaatimusten täytyessä aloite on hyväksyttävä allekirjoitusten keräyksen käynnistymiseksi. Samalla päätetään allekirjoitusten keräämisajasta eli niin sanotusta merkitsemisajasta, jolloin kansalaiset voivat käydä allekirjoittamassa aloitteen. Allekirjoittaminen tapahtuu pääsääntöisesti kahdeksana peräkkäisenä päivänä. Aloitteen vireillepanijoita edustava valtuutettu ilmoittaa, tapahtuuko allekirjoittaminen kaikissa kunnissa vai vain osassa niistä.

Merkitsemisen järjestävät niin sanotut merkitsemisviranomaiset eli käytännössä kunnat, joiden määräämissä virastoissa aloitteen voi allekirjoittaa. Merkitsemisen kustannuksista vastaa sisäasiainministeriö, joka korvaa kunnille merkitsemiskustannukset. Valtuutetun on suoritettava ennen merkitsemisen aloittamista ministeriölle 2 500 euron käsittelymaksu, jonka hän saa kuitenkin viisinkertaisena takaisin, jos aloite päättyy parlamentin käsiteltäväksi.

Allekirjoituskelpoisia ovat ne 16 vuotta täyttäneet parlamenttivaaleissa äänioikeutetut Itävallan kansalaiset, joiden pääasiallinen asuinpaikka on Itävallassa. Äänioikeusikä laskettiin Itävallassa 16 vuoteen vuonna 2007. Tuenilmaukseen sisällytetään henkilön etu- ja sukunimi, syntymäaika, osoite sekä omakätinen allekirjoitus. Allekirjoittajan on myös 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. Aloitteeseen liittyvistä viran-

omaispäättöksistä voi valittaa perustuslakituomioistuimeen.

Liittoparlamentilla on velvoite ottaa aloite käsiteltäväksi, mutta sen ei tarvitse tehdä aloitteesta nimenomaista päätöstä. Parlamentin työjärjestyksen mukaan kansalaisaloitteella on parlamenttikäsittelyssä etusija verrattuna hallituksen esityksiin ja parlamentin jäsenten aloitteisiin. Aloitteen käsittely täytyy aloittaa parlamentissa kuukauden kuluessa, ja aloitteen vireillepanijoiden edustajaa on kuultava parlamenttikäsittelyn aikana. Valiokunta voi käsitellä aloitetta enintään neljä kuukautta, jonka jälkeen sen on tehtävä ehdotuksensa täysistunnolle. Aloite raukeaa, jos sitä ei ehditä käsitellä vaalikauden aikana.

Kansalaisaloitteita tehdään Itävallassa nykyisin lähes vuosittain. Tähän mennessä 33 aloitetta on hyväksytty merkitsemismenettelyyn, ja näistä ainoastaan kaksi ei lopulta ylittänyt vaadittua allekirjoitusten määrää. Aloitteet eivät ole yleensä suoraan johtaneet uuteen lainsäädäntöön. Ensimmäiset kolme aloitetta 1960-luvulla toteutuivat myöhemmissä lainsäädäntömuutoksissa (Itävallan yleisradioyhtiö 1964, 40-tuntinen työviikko 1969, 13. kouluvuoden poistaminen 1969). Sisällöltään aloitteet ovat kohdistuneet muun muassa sosiaalipolitiikkaan, koulujärjestelmään ja muihin julkisiin palveluihin, ympäristön- ja terveydensuojeluun, ydinvoimaan ja EU-kysymyksiin sekä maanpuolustukseen.

Nykyisin kansalaisaloitteiden taustayhteisöinä toimivat yleensä poliittiset puolueet. Aloiteinstituutio on Itävallassa muotoutunut voimakkaasti oppositiopolitiikan välineeksi.

## Portugali

Oikeudesta tehdä kansalaisaloite säädetään Portugalin perustuslaissa ja sitä täydentävissä 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. Aloitteen tulee sisältää selkeästi määritelty lainsäädäntöesitys. Aloite ei saa kuitenkaan koskea perustuslain muut-

tamista, perustuslain mukaan hallituksen toimivaltaan tai Madeiran ja Azorien alueellisille parlamenteille kuuluvia kysymyksiä, parlamentin ehdottomaan toimivaltaan kuuluvia 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, perusteita ja vaikutuksia esittelevän selvityksen sekä listan aloitteen vastuuhenkilöistä eli kansalaiskomiteasta, 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.

Pääsäännön mukaan aloite raukeaa parlamentin toimikauden päättyessä. Mikäli parlamentti ei ole ehtinyt äänestää aloitteesta ennen toimikautensa päättymistä, voi aloitteesta vastaava komitea esittää sen uutta käsittelemään seuraavalle parlamentille, jos aloitteen tekemisestä on kulunut alle vuosi. Kansalaisaloitteen parlamenttikäsittely noudattaa samaa lainsäädäntömenettelyä kuin muutkin lakiesitykset parlamentissa.

## Puola

Puolassa oikeus kansalaisaloitteen tekemiseen perustuu vuoden 1997 perustuslakiin ja kansalaisaloitelakiin vuodelta 1999. Perustuslain mukaan 100 000 äänioikeutetulla kansalaisella on oikeus tehdä parlamentille lakialoite.

Aloiteprosessi on kaksivaiheinen. Aloite saadaan vireille 1 000 allekirjoituksella. Aloitteen saaminen parlamentin käsittelyyn edellyttää vielä vähintään 99 000 allekirjoitusta lisää. Vaatimus 100 000 allekirjoittajasta merkitsee Puolassa 0,3 prosenttia äänioikeutetuista.

Aloiteoikeus on äänioikeutetuilla Puolan kansalaisilla. Aloiteoikeus koskee kaikkia lakeja lukuun ottamatta perustuslakia, valtion talousarviota ja valtion velanottoon tai valtion vakuuksiin liittyviä lakeja. Näissä asioissa aloiteoikeus on ainoastaan maan hallituksella. Myöskään parlamentin sisäistä järjestäytymistä ja menettelytapoja koskeva sääntely ei voi olla kansalaisaloitteen kohteena. Muita sisällöllisiä rajoituksia aloiteoikeudelle ei ole. Aloite voi koskea myös asiaa, joka on parhaillaan tai on jo ollut parlamentin käsiteltävänä.

Kansalaisaloitetta koskevat samat muotovaatimukset kuin muitakin lakialoitteita eli sen tulee sisältää lakiehdotus perusteluineen, arviointi lain vaikutuksista sekä ehdotus lain rahoituksen järjestämisestä. Lisäksi tulee osoittaa aloitteen yhdenmukaisuus Euroopan unionin lainsäädännön kanssa. Valtaosa kansalaisaloitteista ei menettelyn alkuvaiheessa täytä näitä vaatimuksia, ja ennakkohyväksynnän saaminen edellyttää usein vielä aloitteen jatkovalmistelua.

Kansalaisaloitteen tekemistä varten on muodostettava niin sanottu lakialoittekomitea, jonka jäsenenä tulee olla vähintään 15 äänioikeutetuksi rekisteröityä Puolan kansalaista. Komitean on valittava keskuudestaan itselleen edustaja. Komitea voi edistää ainoastaan yhtä aloitetta kerrallaan.

Komitean on kerättävä tuenilmaukset vähintään 1 000 rekisteröidyltä äänioikeutetulta ennen aloitteen toimittamista parlamentin puhemiehelle. Jos aloite täyttää muodolliset vaatimukset, parlamentin puhemies hyväksyy aloitteen jatkomenettelyyn. Ennen hyväksyntää puhemies voi pyytää parlamentin lainsäädäntövaliokunnalta lausunnon aloitteesta. Aloitteiden perustuslainmukaisuutta ei kuitenkaan voida tässä vaiheessa varmistaa, sillä perustuslakituomioistuimella ei ole toimivaltaa aloitteiden arvioinnissa.

Lakialoittekomitealla on 14 vuorokautta aikaa korjata ennakkohyväksymismenettelyssä havaitut mahdolliset puutteet. Puhemiehen päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Komiteasta tulee oikeushenkilö, kun aloite on saanut parlamentin puhemiehen ennakkohyväksynnän. Aloitetekstiin ei voi enää tässä vaiheessa tehdä muutoksia. Ennakkohyväk-

synnän jälkeen komitea voi aloittaa allekirjoitusten keräyksen, järjestää aloitteesta tiedotuskampanjan sekä ilmoittaa paikat, joissa kansalaiset voivat tutustua aloitteeseen. Aikaa allekirjoitusten keräämiselle on kolme kuukautta. Vain vajaa puolet tähänastisista aloitekomiteoista on onnistunut keräämään vaaditun määrän allekirjoituksia säädettyssä kolmessa kuukaudessa. Allekirjoittajan on ilmoitettava nimensä, osoitteensa ja henkilötunnuksensa.

Kun vaadittu määrä tuenilmauksia on saatu kerättyä, komitean edustaja luovuttaa aloitteen ja allekirjoitukset parlamentin puhemiehelle. Jos allekirjoituksia ei kerry määrääjässä riittävästi, komitea lakkaa olemasta oikeushenkilö. Parlamentti voi tarkistuttaa vaalilautakunnalla allekirjoitusten lukumäärän ja oikeellisuuden 21 vuorokauden sisällä, jos syntyy epäily väärinkäytöksistä. Aloitekomitean on myös annettava julkinen selvitys aloitteen rahoituksesta valtiovarainministeriölle. Ulkomaisen rahoituksen hankkiminen aloitteen tekemistä varten on kielletty.

Puolassa on säännelty myös kansalaisaloitteen parlamenttikäsittelyä. Aloite tulee ottaa parlamentissa käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa sen jättämisestä puhemiehelle. Komitean edustaja voi myös osallistua tarkkailijana parlamenttikäsittelyyn. Parhaillaan on vireillä lainmuutos, jossa laajennettaisiin jo nykyisinkin voimassa olevaa mahdollisuutta jatkaa kansalaisaloitteen parlamenttikäsittelyä vaalikauden yli. Pääsääntönä asioiden parlamenttikäsittelyssä on keskeneräisen asian raukeaminen vaalikauden lopussa. Lainmuutoksessa asetettaisiin kansalaisaloitteen parlamenttikäsittelyn kestolle myös aikaraja.

Vuosien 1999—2009 välisenä aikana on ennakkohyväksynnän läpäissyt 61 kansalaisaloitetta, joista 24 aloitteesta onnistuttiin keräämään vaadittu määrä hyväksytyjä allekirjoituksia. Näistä 24 parlamenttikäsittelyyn edenneistä aloitteista seitsemän johti lainsäädännön muutoksiin, kolme hylättiin ja 14:sta käsittely ei ole vielä päättynyt tai aloite on rauennut. Kansalaisaloitteet ovat kohdistuneet muun muassa sosiaali- ja terveysalaan, työelämän sääntelyyn ja koulujärjestelmään. Jotkin aloitteet ovat koskeneet selkeästi alueellisia intressejä tai tiettyä ammattiryhmää.

Valtaosa aloitteista on koskenut voimassa olevan lainsäädännön muutoksia, ei siis kokonaan uusia lakeja.

#### Unkari

Unkarin perustuslaki vuodelta 1989 sisältää useita suoran demokratian mekanismeja. Jo ennen uutta perustuslakia säädettiin laki kansanäänestyksistä ja kansalaisaloitteista, jota tarkistettiin vuonna 1997 perustuslain muutoksen yhteydessä menettelyllisten epäselvyyksien poistamiseksi.

Sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseksi parlamentille Unkarissa vaaditaan 50 000 allekirjoitusta eli noin 0,6 % äänioikeutetuista. Unkarin perustuslaki tuntee myös kansalaisaloitemenettelyn, jossa vähintään 100 000 kansalaista voi tehdä parlamentille kansalaisaloitteen ja parlamentti voi päättää järjestää asiasta sitovan tai neuvoo-antavan kansanäänestyksen.

Seuraava tarkastelu kohdistuu pelkästään parlamenttikäsittelyyn johtavaan sisällölliseen kansalaisaloitteeseen, johon ei siis liity kansanäänestysmahdollisuutta.

Sisällöllisessä kansalaisaloitteessa aloiteoikeutettuja ovat Unkarin äänioikeutetut kansalaiset. Aikaa allekirjoitusten keräämiselle on kaksi kuukautta.

Aloitteen pitää kuulua parlamentin toimivaltaan sekä 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. Tämä aloitteen ennakkotarkastusmenettely otettiin käyttöön vuoden 1997 lainmuutoksella. Sillä haluttiin estää allekirjoitusten keräys sellaisille aloitteille, jotka eivät täytä lain vaatimuksia ja joita ei voida ottaa parlamentin käsiteltäväksi.

Allekirjoitusten keräyksen jälkeen aloite toimitetaan kansalliselle vaalilautakunnalle, joka tarkastaa allekirjoitukset. Vaalilautakunnan puheenjohtaja ilmoittaa parlamentin puhemiehelle aloitteen tarkastuksen tuloksen.

Jos edellytykset eivät täyty, tästä ilmoitetaan aloitteen tekijöille. Jos edellytykset täyttyvät, puhemiehen on tehtävä aloitteesta ilmoitus tiedonsaamista seuraavana täysistuntopäivänä. Vaalilautakunnan päätöksistä voidaan välittää perustuslakituomioistuimeen.

Parlamentin on otettava aloite esityslistalleen ja päätettävä asiasta kolmen kuukauden kuluessa aloitteen ilmoittamisesta täysistunnonle. Parlamentin käsittelyyn on edennyt kaikkiaan 11 aloitetta, joista useimmat ovat olleet erilaisten kansalaisjärjestöjen alullepanemia. Kaksi kansalaisaloitetta on parlamentissa hyväksytty (eläintensuojelu ja julkisen sektorin palkat), ja kaikki muut aloitteet parlamentti on hylännyt. Sisällöllisen kansalaisaloitteen merkitys Unkarissa on jäänyt vähäiseksi.

#### Sveitsi

Suoralla demokratialla on Sveitsissä pitkät ja vahvat perinteet, vaikkakin Sveitsin valaliitto perustettiin alun perin edustukselliseksi järjestelmäksi. Kansalaisaloite otettiin käyttöön jo vuonna 1891. Seuraavassa käsitellään Sveitsin nykyistä, kansanäänestyksen järjestämiseen kytkeytyvää kansalaisaloitemenettelyä, joka ei sinällään rinnastu edellä tarkasteltuihin sisällöllisiin kansalaisaloitteisiin. Sveitsissä on ollut aikaisemmin käytössä myös puhtaasti sisällöllinen kansalaisaloite, mutta siitä on luovuttu.

Kansalaisaloitteen tekemiseen vaaditaan 100 000 allekirjoitusta, jotka on kerättävä 18 kuukauden aikana. Kansallisen kansalaisaloitteen pitää koskea perustuslain tai sen osan muuttamista. Tätä vaatimusta tulkitaan käytännössä melko väljästi. Aloite voi sisältää ehdotetun uuden perustuslain säännöksen tai muutosvaatimuksen ilman säädösehdotusta. Kunta- ja kantonitasolla kansalaisaloite on käytettävissä myös muun tasoisten lainsäädäntömuutosten ehdottamiseen.

Parlamentti voi todeta aloitteen pätemättömäksi ainoastaan silloin, jos sen muoto on virheellinen tai se loukkaa kansainvälisen oikeuden velvoittavia normeja. Tämä on kuitenkin hyvin harvinaista. Toistaiseksi vain neljä aloitetta on todettu pätemättömiksi. Parlamentti voi myös muotoilla vastaehdotuksen

aloitteelle, jolloin kansanäänestys järjestetään sekä kansalaisaloitteesta että parlamentin vastaehdotuksesta.

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. Keräyty 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 kantansa aloitteen johdosta vuoden kuluessa sen vireilletulosta. Parlamentin on otettava aloite käsitteilynsä kahden ja puolen vuoden kuluessa. Mahdollinen vastaehdotus pidentää käsittelyaikaa. Päteväksi todettu aloite on vietävä muuttamattomana kansanäänestykseen. Aloitekomitea voi peruuttaa aloitteen ennen kuin hallitus on tehnyt päätöksen kansanäänestyksen ajankohdasta.

Suoran demokratian mekanismeilla on tärkeä asema Sveitsin poliittisessa järjestelmässä. Edellä kuvattu kansalaisaloitemenettely on ollut myös puolueille keskeinen politiikkaväline. Vuosien 1891—2010 aikana on käynnistetty 378 kansalaisaloitetta, ja niistä on järjestetty 174 kansanäänestystä. Vaikka toistaiseksi vain 18 aloitetta on lopulta hyväksytty kansanäänestyksessä, on aloitemenettelyllä ollut tärkeä rooli uusien asioiden tuomisessa päätöksenteon ja poliittisen keskustelun kohteeksi. Toisaalta kansalaisaloitetta on kritisoitu siitä, että se voi kohdistua ainoastaan perustuslain säännöksiin.

#### Kokoavia näkökohtia

Useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on nykyisin valtiollisella tasolla kansalaisaloitejärjestelmä, jossa tietty määrä äänioi-

keutettuja kansalaisia voi tehdä parlamentille aloitteen ja saada siten haluamansa asian parlamentin käsiteltäväksi. Kansalaisaloiteinstituution muodot vaihtelevat maittain merkittävästi eikä Euroopassa ole osoitettavissa vallitsevaa, yhdensuuntaista mallia, jonka pohjalta kansalaisaloite olisi perusteltua Suomessa järjestää.

Aloiteoikeudesta säädetään tarkastelluissa maissa perustuslain tasolla. Vain Alankomaissa järjestelmä perustuu kokonaan alemman sääntelyyn, parlamentin työjärjestykseen. Perustuslaissa säädetään yleensä vaadittavasta äänioikeutettujen allekirjoittajien määrästä, aloitteen osoittamisesta parlamentille sekä aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin tai muihin parlamentin toimivaltaan kuuluviin asioihin samoin kuin mahdollisista muista aloitteen sisällöllisistä rajoituksista. Muilta osin aloitejärjestelmästä säädetään yleensä perustuslakia alemmalla tasolla.

Sääntelyn laajuus tai yksityiskohtaisuus vaihtelee. Alankomaissa aloiteinstituutio rakentuu hyvin suppean sääntelyn varaan, kun taas useissa muissa maissa aloitemenettelyn yksityiskohdista säädetään seikkaperäisesti omassa laissaan.

Aloiteoikeus on osoitettu kyseessä olevan maan äänioikeutetuille kansalaisille. Vaadittu allekirjoittajien määrä vaihtelee maittain. Espanjassa vaatimus 500 000 allekirjoituksesta vastaa noin kahta prosenttia äänioikeutetuista, kun taas Puolassa vaatimus on merkittävästi matalampi, 100 000 allekirjoitusta eli 0,3 prosenttia äänioikeutetuista.

Sisällöllisessä kansalaisaloitteessa on yleensä kyse lainsäädäntöaloitteesta. Alankomaissa ja Unkarissa aloitteen voi tehdä muustakin parlamentin toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Eräissä maissa edellytetään, että aloite on laadittu lakiehdotuksen muotoon (mm. Espanja, Italia ja Puola). Muissa maissa aloitteen vireillepanijat voivat laatia lainsäädäntöaloitteen myös yleisempään, toimipidealoitteen kaltaiseen muotoon.

Aloiteoikeudelle on eräissä maissa asetettu erilaisia sisällöllisiä rajoituksia. Esimerkiksi Puolassa aloite ei voi koskea perustuslakia, valtion talousarviota ja valtion velanottoon tai valtion vakuuksiin liittyviä lakeja. Myös Portugalissa ja Espanjassa aloitteen on oltava

perustuslainmukainen eikä se siten voi kohdistua perustuslain muuttamiseen. Muita aloiteoikeuden ulkopuolelle rajattuja asiaryhmiä voivat olla esimerkiksi kansainväliset asiat, verotus, valtion talousarvio, armahdukset ja niin sanotut orgaaniset lait (perustuslain ja tavallisen lain väliin säädöshierarkkisesti sijoittuva laki).

Eräissä maissa aloitemenettelyyn sisältyy aloitteen ennakollinen tarkastus, jossa arvioidaan, täyttääkö aloite laissa säädetyt vaatimukset. Vasta tämän vaiheen jälkeen käynnistyy allekirjoitusten varsinainen keräys. Tällainen ennakollinen tarkastus on esimerkiksi Itävallassa, Espanjassa, Unkarissa ja Puolassa. Tarkastuksessa tehdyistä hylkäävistä päätöksistä voidaan valittaa perustuslakituomioistuimeen (Itävalta, Espanja ja Unkari) tai korkeimpaan oikeuteen (Puola). Alankomaissa, Italiassa ja Portugalissa ei ole ennakkotarkastusta, vaan aloite toimitetaan suoraan parlamentille allekirjoitusten keräyksen päätyttyä.

Eräissä maissa edellytetään erityisen kansalaiskomitean perustamista aloitteen tekemistä varten (Espanja, Portugali ja Puola).

Useissa maissa allekirjoitusten keräysaika on rajoitettu (Espanja, Italia, Itävalta, Puola ja Unkari). Keräysaika vaihtelee kahdeksasta päivästä yhdeksään kuukauteen.

Kansalaisaloite käsitellään parlamentissa pääsääntöisesti yleisten käsittelysääntöjen mukaisesti. Aloitteen parlamenttikäsittelylle on joissakin maissa säädetty aikarajoja esimerkiksi käsittelyn aloittamisajankohdan tai käsittelyn keston osalta (Itävalta, Portugali, Unkari ja Puola). Itävallassa ja Espanjassa on säädetty valtion taloudellisesta tuesta aloitteen tekijöille, jos aloite etenee parlamenttikäsittelyyn.

Käytännössä kansalaisaloitteiden vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet rajallisiksi, sillä aloitteet johtavat lainsäädännön muutoksiin melko harvoin. Tältä osin voidaan nähdä jonkin verran vaihtelua eri maiden välillä. Itävallassa ja Puolassa sisällöllinen kansalaisaloite on saanut ehkä vahvimman aseman.

Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ei kuitenkaan tyhjene pelkästään aloitteiden pohjalta tehtyjen päätösten määrään, vaan aloiteinstituutiolla voi olla muitakin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, poliittiseen

järjestelmään ja julkiseen keskusteluun sekä kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia.

### 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 harkintavaltaa 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 sekundäärilainsäädäntöön, jolla tarkoitetaan perussopimuksista 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 oikeasuhtaisia 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 neu-

vosto 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 perusteella 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. Komissio voi muuttaa liitettä Euroopan parlamentin kokoonpanon muuttuessa. (asetuksen 2 ja 7 artikla sekä I liite)

Aloitteen allekirjoittajien on oltava unionin kansalaisia ja ikänsä perusteella oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa. Allekirjoittajien katsotaan olevan lähtöisin siitä jäsenvaltiosta, joka vastaa heidän tuenilmaustensa tarkistamisesta. (asetuksen 3 ja 7 artikla)

#### Kansalaisaloitteen rekisteröinti

Ennen kuin aloitteen järjestäjät aloittavat kansalaisaloitetta koskevien tuenilmausten keräämisen allekirjoittajilta, heidän tulee rekisteröidä aloite komissiossa ja ilmoittaa muun muassa aloitteen aihe, tavoitteet sekä tuki- ja rahoituslähteet. Komission on tarkoitus perustaa aloitteen tekemistä koskevaa neuvontaa varten erityinen yhteyspiste. (asetuksen 4 artikla ja II liite)

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

a) kansalaistoimikunta on muodostettu ja yhteyshenkilöt on nimetty;

b) kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi;

c) kansalaisaloite ei ole selvästi oikeuden väärinkäyttöä, aiheeton tai tehty haitantekotarkoituksessa; ja

d) kansalaisaloite ei ole selvästi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa esitettyjen unionin arvojen vastainen. (asetuksen 4 artikla)

Hylätessään kansalaisaloitteen rekisteröinnin komissio ilmoittaa järjestäjille päätöksen perusteet sekä näiden käytettävissä olevat oikeudelliset ja muut keinot. Järjestäjillä on toisaalta myös oikeus peruuttaa rekisteröity kansalaisaloite ennen tuenilmausten toimittamista kansallisten viranomaisten tarkistettavaksi. (asetuksen 4 artikla)

#### Tuenilmausten kerääminen

Aloitteen järjestäjät voivat kerätä tuenilmaukset kansalaisaloitteelle paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Tuenilmaukset on kerättävä vuoden kuluessa ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnistä. Niiden keräämiseen on käytettävä asetukseen sisältyvää lomaketta, jota voidaan mukauttaa verkossa toteutettavan keräyksen tarpeisiin. (asetuksen 5 ja 6 artikla sekä III liite)

Allekirjoittajien on ilmoitettava lomakkeella asetuksessa säädetyt henkilötiedot, jotka vaaditaan jäsenvaltioiden suorittamaa tarkistusta varten. Suomen ja eräiden muiden jäsenvaltioiden osalta tarvittavia henkilötietoja ovat allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kansalaisuus, minkä lisäksi tulee ilmoittaa vakituinen asuinvaltio. Sitä vastoin eräät jäsenvaltiot edellyttävät, että allekirjoittaja ilmoittaa perustietojen lisäksi henkilökohtaisen tunnistenumeron (esimerkiksi henkilötunnuksen) tai henkilöllisyysasiakirjan numeron. (asetuksen 5 artikla ja III liite)

Tuenilmausten kerääminen sähköisesti tietoverkossa edellyttää, että asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomaisen hyväksyy järjestelmän tekniset ominaisuudet ja turvaominaisuudet. Toimivaltaisena viranomaisena on sen jäsenvaltion viranomaisen, 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. Allekirjoittajien vahvaa sähköistä tunnistamista ei unionijärjestelmässä edellytetä. Sellaisia tuenilmauksia, jotka allekirjoitetaan käyttäen kehittyneitä sähköisiä allekirjoitusta, josta säädetään sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 1999/93/EY, käsitellään samoin kuin paperimuodossa esitettäviä tuenilmauksia. 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 komissio antaa teknisiä ominaisuuksia ja turvaominaisuuksia koskevat tekniset eritelmat. (asetuksen 6 artikla)

Tuenilmausten tarkistaminen ja vahvistaminen jäsenvaltioissa

Tuenilmausten keräyksen jälkeen aloitteen järjestäjät toimittavat ne paperimuodossa tai sähköisesti asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tarkistamista ja vahvistamista varten. 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)

Toimivaltaisen viranomaisen on kolmen kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta tarkistettava tuenilmaukset soveltuvien osin kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Viranomaisen on annettava järjestäjille maksutta todistus, jossa vahvistetaan kyseisestä jäsenvaltiosta saatujen pätevien tuenilmausten määrä. 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. Yli 500 euron suuruinen lahjoitus on siten ilmoitettava. (asetuksen 9 artikla ja VII liite)

Komissio julkaisee kansalaisaloitteen viipymättä rekisterissään, vastaanottaa järjestä-



jät antaakseen näille mahdollisuuden selvittää yksityiskohtaisesti aloitteen sisältöä 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

Aloitteen järjestäjien ja jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä 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 henkilötiedotdirektiivissä tarkoitettuina rekisterinpitäjinä, kun he käsittelevät henkilötietoja. Asetus sisältää täsmentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja hävittämisestä. (asetuksen 12 artikla)

#### Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Aloitteen järjestäjät ovat vastuussa aloitteen tekemisessä 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 tarkoitetut 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. Aloitteinstituution kytkeytyminen kansalliseen valtiosääntöön vaikuttaa menettelyn yksityiskohtiin. Esimerkiksi eräiden maiden järjestelmiin sisältyvää, allekirjoitusten keruuvaihetta edeltävää aloitteen ennakkollista hyväksyntää tai rekisteröintiä on vaikea luontevasti kytkeä suomalaiseen järjestelmään, johon ei sisälly valtiosääntötuomioistuinta. Aloitteiden ennakkollinen 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 neuvoo-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, aloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä, kuten keräämisajasta ja -tavoista sekä henkilötietojen antamisvelvollisuudesta, ja aloitteen vireillepanijoiden vastuista samoin kuin tarvittavasta allekirjoitusten 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, teleoperaattoreiden ylläpitämiin mobiilitunnisteisiin tai Väestörekisterikeskuksen sähköiseen henkilökorttiin. Unionin kansalaisaloitteen tekemisessä ei myöskään edellytetä niin sanottua kehittyntä sähköistä allekirjoitusta. Tämä ominaisuus sisältyy nykyisin Suomessa edellä mainittuun Väestörekisterikeskuksen sähköiseen henkilökorttiin ja teleoperaattoreiden mobiilivarmenteisiin. Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ei ole vielä tullut sovellettavaksi, joten käytännön kokemuksia tältäkin osin ei ole vielä saatavissa. Näiden seikkojen vuoksi verkko-menettelyn 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 on perusteltua säätää 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 tarkis-

tustarpeet 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. Lakiehdotuk-

sen 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 viranomaisien kanssa.

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerättäisiin kirjallisina paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Allekirjoitusten keräämisessä voitaisiin käyttää myös molempia tapoja. Allekirjoituksia voitaisiin kerätä tietoverkossa vi-

reillepanijoiden 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. Rikoslaisa 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 teke-

mistä 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 kerätessä 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 (523/1999). Henkilötietojen suojaa koskevilla säännösehdoituksilla turvataisiin henkilötietojen asianmukainen käsittely ja niiden käyttö vain kansalaisaloitelaissa säädettyihin tarkoituksiin. Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voisi luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jollei kansalaisaloitteen allekirjoittaja olisi antanut nimenomaista suostumustaan tietojen luovuttamiseen muille tahoille. Allekirjoittaja voisi antaa tällaisen suostumuksen kannatusilmoituksessaan.

Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että allekirjoittajien henkilötiedot eivät esimerkiksi voisi olla tietoverkossa yleisön tai muiden allekirjoittajien nähtävissä ilman allekirjoittajan nimenomaista suostumusta. Allekirjoittaja voisi niin halutessaan antaa nimenomaisen 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 aloitteen vireillepanijan ja edustajan velvoitteesta poistaa taloudellista 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 kansalaisaloitelaissa.

Jäsenvaltioiden tulee nimetä toimivaltaiset viranomaiset eräitä asetuksessa säädettäviä tehtäviä varten. Ehdotetun kansalaisaloitelain mukaan Viestintävirasto antaisi todistuksen aloitteen vireillepanijoille (asetuksen mukaan ”järjestäjille”) allekirjoitusten keruussa käytettävästä tietoverkkojärjestelmästä. Väestörekisterikeskus tarkastaisi aloitteen tueksi ke-

rätyt allekirjoitukset (asetuksen mukaan ”tunenilmaukset”) ja vahvistaisi keräystuloksen 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 poliittisten 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 lähtökohtaa 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 käännoistyötä, 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. Kyse voisi olla esimerkiksi lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnista tai lakiteknisestä viimeistelystä. 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. Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemiseen verkkopalvelua ei voisi käyttää unionin lainsäädännön asettamien vaatimusten vuoksi.

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 tunnis-

tamisesta 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 tuenilmausten määrästä maksutta.

Viestintäviraston tehtävänä olisi vahvistaa, että verkkokeräyksessä käytettävä tietojärjestelmä täyttäisi kansalaisaloitelaisissa 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 valtionaloudellisia vaikutuksia oikeusministeriön, Väestörekisterikeskuksen ja Viestintäviraston uusien tehtävien vuoksi.

Ehdotus oikeusministeriön ylläpitämästä verkkopalvelusta edellyttäisi lisärahoitusta oikeusministeriön talousarviossa. Sähköinen osallistumisympäristö -hankkeelle jo osoitettu rahoitus kattaa vain osan verkkopalvelun perustamiskustannuksista. Alustavan arvion mukaan verkkopalvelun perustamiskustan-

nukset olisivat noin 400 000 euroa, josta lisärahoituksen tarve on 300 000 euroa. Tämä lisärahoitustarve on otettu huomioon valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2012.

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.

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.

Verkkopalvelun ylläpidosta aiheutuvat kustannukset täsmentyvät kokonaisuudessaan vasta järjestelmän käytön myötä. Palvelun vuotuisia ylläpitokustannuksia voidaan siten arvioida täsmällisemmin vasta myöhemmin talousarviomenettelyssä.

Väestörekisterikeskus on toimintansa pääsääntöisesti palvelujen myynnillä rahoitava niin sanottu nettobudjetoitu virasto eivätkä sille ehdotetut uudet tehtävät edellytä ainkaan välittömästi lisärahoitusta valtion talousarviossa. Väestörekisterikeskuksen lopullinen resurssitarve selviää, kun kansalaisaloiteinstituutio ja siihen liittyvät menettelyt ovat vakiintuneet.

Allekirjoitusten verkkokeräyksessä käytettävän tietojärjestelmän hyväksyntä olisi Viestintävirastolle uusi tehtävä. Unionin kansalaisaloitteen osalta tietojärjestelmän auditointi ei saa perustua maksullisuuteen. Yhdenmukaisuuden vuoksi myös kansallisessa aloitejärjestelmässä edellytetään tietojärjestelmän auditoinnissa maksuttomuutta. Alustavan arvion mukaan yhden tietojärjestelmän auditointi aiheuttaa virastolle 7 500—10 000 euron kustannukset. Uusien tehtävien aiheuttamat kustannukset voidaan kattaa Viestintäviraston NCSA-tehtäviin osoitetusta rahoit-

tuksesta, mikä on otettu huomioon Viestintäviraston toimintamenomomentin (31.40.01) määrärahassa. Uudet tehtävät arvioidaan voitavan hoitaa virastolle määritellyn henkilötyövuosikehyksen puitteissa.

## 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 asetavista muotovaatimuksista, allekirjoitusten keräystavoista sekä vireillepanijoiden vastuista ja velvoitteista. Lisäksi valtionhallinnon verkkokeskustelupalstalla (otakantaa.fi) järjestettiin työryhmän työn aikana kansalaisaloitteesta kansalaiskeskustelu.

Työryhmä sai ehdotuksensa valmiiksi huhituksessa 2011 (Kansalaisaloitemenettely. Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 21/2011). Työryhmän mietintöön jätettiin kahden jäsenen eriävä mielipide, joka koski vahvan sähköisen tunnistamisvaatimuksen poistamista kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä.



## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot kaikilta eduskuntaryhmiltä, eduskunnan kanslialta ja ministeriöiltä sekä Tietosuojavaltuutetulta, Viestintävirastolta ja Väestötietokeskuksesta. Työryhmän mietintö toimitettiin tiedoksi mahdollisen lausunnon antamista varten yhteensä 118 erilaiselle kansalaisjärjestölle, joista 24 järjestöä antoi lausunnon.

Lausunnoissa suhtauduttiin työryhmän ehdotukseen erittäin myönteisesti. Pääosin lausunnonantajat kannattivat työryhmän linjauksia, ja huomautuksia tehtiin ainoastaan eräitä ehdotuksen yksityiskohdista.

Eräät kansalaisjärjestöt ja yksi eduskuntaryhmä edellyttivät vaatimuksen vahvasta sähköisestä tunnistamisesta poistettavaksi. Myös kannatusilmoitusten keräysaikaa ehdotettiin pidennettäväksi puolesta vuodesta vuoteen.

Kannatusilmoitusten ja allekirjoittajien henkilöllisyyden julkistamista ehdotettiin vielä harkittavaksi kahdessa launnossa.

Eräissä launnossa katsottiin, että aloitteen vireillepanijalla tulisi olla velvoite toimittaa aloite eduskuntakäsittelyyn. Aloitteen eduskuntakäsittelylle ehdotettiin kahdessa launnossa säädettäväksi erityinen määräaika. Eräissä launnoissa todettiin, että perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia aloitteita ei tulisi ottaa lainkaan eduskunnan käsittelyyn.

Yhdessä launnossa pidettiin epäselvänä, mikä on katsottava sellaiseksi kansalaisjärjestön toiminnan perusrahoitukseksi, jota ei tarvitse lain mukaan ilmoittaa aloitteelle saatuna taloudellisena tukena.

Eräät ministeriöt muistuttivat tarpeesta huolehtia hyvästä lainvalmistelukäytännöstä ja lakiehdotuksen vaikutusten selvittämisestä myös kansalaisaloitemenettelyssä.

Oikeusministeriö pyysi lisäksi Finanssivallvonnalta, Kuluttajavirastolta ja Finanssialan keskusliitolta lausunnon vahvassa sähköisessä tunnistamisessa käytettävien verkkopankkitunnusten saatavuudesta luottolaitostoinnasta annetun lain (121/2007) 134 §:ssä tarkoitettuna peruspankkipalveluna. Finanssivallvonta ja Finanssialan keskusliitto katsoivat, etteivät verkkopankkitunnukset sisälly laissa säädettyyn peruspankkipalveluun, jonka tarjoamisesta asiakkaalle pankit voivat kieltäytyä vain erityisestä syystä. Kuluttajavirasto totesi launnossaan, että verkkopankkitunnukset tulisi säätää laissa nimenomaisesti osaksi peruspankkipalvelua.

Hallituksen esitys on laadittu työryhmän ehdotuksen ja siitä saatujen launtojen pohjalta. Esityksessä on pitäyditty työryhmän ehdotukseen vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta. Enemmistö eduskuntaryhmistä puolsi tätä ehdotusta. Myöskään muilta lausunnonantajilta ei tullut vahvaa tukea vaatimuksen poistamiselle.

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy lepäämässä olleeseen, eduskunnan käsiteltävänä olevaan lakiehdotuksen Suomen perustuslain muuttamisesta (LJL 3/2011 vp) sekä valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2012.

Esityksellä on myös yhteys eduskunnalle annettavaan puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi. Puhemiesneuvoston ehdotus on tarkoitus 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 lain 10 §:ää unionin kansalaisaloitteeseen liittyvistä viranomaistehtävistä ja lain 15 §:ää muutoksenhausta.

**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 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 vastuita. Aloitteen vireillepanija ja edustaja vastaisivat siitä, että alle-

kirjoitusten 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 kerätyt henkilötiedot käsitellään lain mukaisesti. Lisäksi he 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 asiain 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 kansalaisaloitteelle asetettavista muotovaatimuksista. Perustuslain 53 §:n 3 momentti sisältää mahdollisuuden sekä säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen että väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Aloitemenettelyn joustavuuden ja käyttökelpoisuuden turvaamiseksi pykälässä ehdotetaan, että molemmat vaihtoehdot olisivat aloitteen vireillepanijan käytettävissä.

Pykälän 1 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 sellaiseen kansanedustajan toimenpideooitteeseen, joka koskee lainsäädäntöasiaa.

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 lainsäätämisyjärjestyksessä. Aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä puolestaan käsiteltäisiin ainoan käsittelyn aikana. 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 (Hallituksen esitysten laatimisohteet, oikeusministeriön julkaisu 2004:4) mukaisia perusteluja ei edellytettäisi.

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 päivittävä. 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 antaman 6 §:ssä tarkoitettua vakuutuksen, mahdollisen suostumuksen tietojen luovuttamiseen ja ilmoituksen 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. Lomakekaava laadittaisiin siten, että kannatusilmoitukset

voitaisiin skannata sähköiseen muotoon Väestörekisterikeskuksessa niiden tarkastuksen helpottamiseksi.

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 kuluminen 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 kerättäessä. 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 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Paperimuotoisessa kannatusilmoitusten keräyksessä aloite ja muut vaaditut tiedot tulisi olla allekirjoittajien nähtävissä kannatusilmoitusta täytettäessä tai jätettäessä. Laissa asetettu vaatimus ei paperimuotoisessa keräyksessä täyttyisi, 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 osallistujensa 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. 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.

Lisäksi kannatusilmoituksen tulisi sisältää aloitteen kannattajan antama 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.

Aloitteen allekirjoittajan tulisi kannatusilmoituksessa myös ilmoittaa, antaako hän suostumuksensa henkilötietojensa luovuttamiseen muille kuin Väestörekisterikeskuksel-

le. Allekirjoittajan antama suostumus merkitseisi käytännössä sitä, että aloitteen vireillepanija voisi antaa muillekin kuin Väestörekisterikeskukselle tiedon kannatusilmoituksesta ja että allekirjoittajan tiedot voisivat olla tietoverkossa yleisön nähtävissä.

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 veloitte käyttää verkkokeräyksessä Viestintäviraston hyväksymää tietojärjestelmää. Viestintävirastolle on viestintäalan keskusvirastona asetettu nykyisessä lainsäädännössä muitakin vastaavanlaisia tehtäviä, joissa on kyse verkotietojärjestelmän tietoturvallisuuden ja teknisten ominaisuuksien arvioinnista (esim. laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 588/2004; ks. myös Turvallisuusselvityslainsäädännön 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 verk-

kopalvelun käyttö perustuisi aloitteen vireillepanijan ja palveluntarjoajan väliseen sopimukseen. 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) salasanalla 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. Kannatusilmoitusten keräyksessä voitaisiin käyttää vain edellä mainitun lain 12 §:ssä tarkoitettua rekisteröidyn tunnistuspalvelun tarjoajan tunnistusta.

Nykykäytännössä vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukset täyttyisivät esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla ja eräillä teleoperaattoreiden mobiilitunnuksilla tai -varmenteilla sekä Väestörekisterikeskuksen sähköisellä henkilökortilla eli kansalaisvarmenteella. 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 perimä 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 riittäväillä 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. Vastaavanlaiset vaatimukset on asetettu Euroopan unionin kansalaisaloitteen osalta verkkokeräykseen käytettävälle tietojärjestelmälle. Vaatimukset sisältyvät myös niin sanottuun kansalliseen 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 vakio muodosta, jossa ne ovat sähköisesti yhdistettävissä väestötietojärjestelmän tietoihin 9 §:ssä säädettyä tarkastusta varten. Nämä olisivat teknisuonteisia määräyksiä, joilla varmistettaisiin se, että kannatusilmoituksia sisältävä tiedosto olisi ajettavissa riistiin väestötietojärjestelmän kanssa kannatusilmoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamiseksi.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että tietojärjestelmän hyväksynnästä ei perittäisi maksua. Viestintäviraston auditointitoiminta olisi siten tältä osin maksutonta toimintaa

asiakkaalle. Tämä olisi yhdenmukaista Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmän kanssa, jossa maksun periminen tietojärjestelmän hyväksynnästä unionin kansalaisaloitteen tekemistä varten ei olisi mahdollista.

Pykälän 4 momentissa asetettaisiin velvoite pitää tieto Viestintäviraston antamasta hyväksynnästä kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävillä sillä verkkosivustolla, jossa kannatusilmoitukset kerätään. Näin allekirjoittajat voisivat varmistua keräykseen käytetyn 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 aloitteen päiväyksestä ja että aloite täyttää kansalaisaloitelaisissa säädetty 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 jonkinlainen 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 asetta-

mat vaatimukset kuin myöhemminkin kerätäviin kannatusilmoituksiin. Niiden keräykselle asetettaisiin kuitenkin oma, erityinen keräysaika, yksi kuukausi aloitteen päiväyksestä. 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 säädetty vaatimukset. Aloite ei voisi sisältönsä täyttää rikoslaisissa tai muussa laissa säädettyjä rikosten tunnusmerkistöjä, kuten erilaisten ilmaisu- ja vapausrikosten 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 omaloitteisesti 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 säädettyssä 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.

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 saamista 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 yksilöllä 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 väärin henkilötietoihin. Paperimuotoiset kannatusilmoitukset voitaisiin myös skannata sähköiseen muotoon tarkastusta varten.

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 oma-aloitteisesti, vaan tältäkin osin menettely perustuisi aloitteen vireillepanijan edustajan toimintaan.

Kannatusilmoitusten tarkastuksen jälkeen Väestörekisterikeskus vahvistaisi hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän pykälän 3 momentin mukaisesti. Jos keskuksen tarkastuksessa 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 käsittelyyn Väestörekisterikeskuksessa sovellettaisiin hallintolain (434/2003) säännöksiä. Väestörekisterikeskuksen päätös hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä olisi valituskelpoinen 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 viranomaisoimista.

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

**10 §.** *Euroopan unionin kansalaisaloitteeseen liittyvät viranomais tehtävät.* 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 vaatimuksenmukaisuuden. 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 Väestörekisteri-

keskuksen 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 säädetty aloiteoikeuden edellytykset täyttyisivät. 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 Väestörekisterikeskukselle. Eduskunnalle toimitettaisiin Väestörekisterikeskuksen 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 Väestörekisterikeskuksesta 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 ainosta käsittelystä riippuen siitä, sisältäisikö aloite lakiehdotuksen vai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite käsiteltäisiin valmistelevasti eduskunnan valiokunnassa, ja siitä voitaisiin pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvio samalla tavoin kuin hallituksen esityksistä ja kansanedustajien aloitteista. Aloitteen arviointi perustuslakivaliokunnassa olisi tärkeää erityisesti silloin, kun aloitteella on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tai kansalliskielten asemaan.

Pykälän 2 momentin mukaan aloite raukeaisi, jollei sitä olisi toimitettu eduskunnalle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla tehdystä Väestörekisterikeskuksen 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 kansalaisaloitelaisissa säädettyihin tarkoituksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voitaisiin käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. Tietoja voitaisiin momentin mukaan luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jollei kansalaisaloitteen allekirjoittaja olisi antanut nimenomaista suostumustaan tietojen luovuttamiseen.

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 tietojä käsitteleviin henkilöihin sekä oikeusministeriöön sen ylläpitäessä verkkopalvelua kannatusilmoitusten keräystä varten. Myöskään Väestörekisterikeskus ei saisi luovuttaa saamia tietoa muille.

Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että allekirjoittajien henkilötiedot eivät esimerkiksi voisi olla kannatusilmoitusten keräysvaiheessa tietoverkossa yleisön tai muiden allekirjoittajien nähtävissä. Aloitteen allekirjoittaja voisi kuitenkin kannatusilmoituksessaan antaa nimenomaisen suostumuksensa tietojen luovuttamiseen. Tällöin allekirjoittaja antaisi, niin halutessaan, nimenomaisen suostumuksensa siihen, että hänen tietojensa voidaan luovuttaa muille tahoille kuin Väestörekisterikeskukselle 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 viranomainen voisi kui-

tenkin 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 kuluessa 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 Väestörekisterikeskuksen tarkastettavaksi, 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 säädetyssä ajassa eikä kerättyjä kannatusilmoituksia toimitettaisi Väestörekisterikeskukseen. Keräyksen lopetta-

misajankohta 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. 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 vaitiolo- ja vahingonkorvausvelvollisuudesta, rangaistusvastuusta (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 kerätään 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 taloudellinen tuki ja sen antaja ilmoitettaisiin, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo olisi vähintään 1 500 euroa. Yksityshenkilön 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 puoluelaisissa. 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 ilmaispalvelut kuten verkkosivujen suunnittelu tai kampanja-aineiston valmistaminen.

Momentin mukaan tukena ei kuitenkaan pidettäisi tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluja. 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 tulkinnaassa 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 kolmen kuukauden kuluttua 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 kielto 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 tahtuvasta 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 viranomaisstahoa 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 määrytyisi 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 veloitteesta 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 poistamisveloitteesta. 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 Väestökisterikeskuksen päätökset.

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

Viestintävirasto ja Väestökisterikeskus 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 veloitteiden 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 antaminen, joka ei anna väärää kuvaa yksilön henkilöllisyydestä, ei toteuta sanotun rikoksen tunnusmerkistöä. (HE 6/1997 vp)

Kansalaisaloitteen allekirjoittajat antavat kannatusilmoituksessa itsestään tietoja, jotka toimitetaan Väestökisterikeskukselle tarkastettavaksi muun muassa sen selvittämiseksi, ettei allekirjoittajan henkilöllisyys ole tekaistu. Väärin henkilötietojen antaminen kannatusilmoituksessa voisi siten täyttää teon tunnusmerkistön. Kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä käytettäisiin vahvaa sähköistä tunnistamista, joten tältä osin mahdollisuus väärinkäytöksiin on vähäinen. Paperimuotoi-

nessa 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 verkko-keräyksessä.

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. Henkilö-

tietolain 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 sijoitettava 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. Selvytyden 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 enemminkin 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 elämäntilanteihin, 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 käytettävästä lomakekaavasta. Yhtenäisen lomakekaavan käyttö paperimuotoisessa keräyksessä on tarpeen, sillä kannatusilmoitusten suuren määrän tarkistaminen Väestörekisterikeskuksessa olisi muutoin hankalaa. Vakimuotoiset 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 käytettävästä 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 kansalaisaloitelaksi sisältää säännöksiä oikeusministeriön ylläpitämästä verkkopalvelusta. Oikeusministeriön verkkopalvelun perustaminen edellyttää vielä valmistelua ja siten erillistä, myöhempään ajankohintaan sijoitettavaa voimaantuloaikaa. 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 (EU) N:o 211/2011 kansalaisaloitteesta tulee sovellettavaksi 1 päivänä huhtikuuta 2012. Ei ole estettä sille, että



unionin aloitetta koskevat kansalaisaloitelain säännökset tulisivat voimaan jo 1 päivänä maaliskuuta 2012.

#### 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain uuden 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatalla 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 ennakkollista 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 vi-

reillepanijalle 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 lais- sa asetetun vaatimuksen.

Kansalaisaloitteen allekirjoittamismahdollisuuden kytkemistä järjestelmiin, jotka edellyttävät tietynlaista asiakkuutta, laitehankintaa tai korttihankintaa, on tarkastettava 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. Kannatusilmoitusten 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 koskevissa kannanotoissaan, 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 kannanotoissaan 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.

Kansalaisaloitteen allekirjoittajilta keräytyistä henkilötiedoista muodostuisi, ainakin sähköisessä muodossa, henkilörekisteri. Laissa säädettäisiin rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan lukien 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).

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).

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:

*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 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 asioinnin yhteydessä Väestörekisterikeskuk-

selle, 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 kerätettäessä on aloite, tieto sen vireillepanijasta ja edustajasta sekä edustajan yhteystiedot oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Aloitetta ei saa muut-

taa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen.

## 6 §

*Kannatusilmoituksen sisältö*

Kannatusilmoituksessa tulee olla:

- 1) kansalaisaloitteen otsikko ja päiväys;
- 2) aloitteen allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta;
- 3) aloitteen allekirjoittajan vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että hän on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran;
- 4) tieto siitä, onko aloitteen allekirjoittaja antanut suostumuksensa henkilötietojensa luovuttamiseen; sekä
- 5) 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 jäljempänä 2 momentissa tarkoitettujen Väestörekisterikeskuksen antamien määräysten mukainen.

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

Tietojärjestelmän hyväksynnästä ei peritä maksua.

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 aloitteen päiväyksestä ja että aloite täyttää tässä laissa säädetty vaatimukset.

Verkkopalvelun on täytettävä 7 §:ssä säädetty tekniset vaatimukset.

Verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.

## 9 §

*Kannatusilmoitusten tarkastaminen*

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

Oikeusministeriö toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset edustajan pyynnöstä Väestörekisterikeskuksen tarkastettaviksi.

Väestörekisterikeskus 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. Mai-

nitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena Suomessa on Väestörekisterikeskus.

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

## 11 §

*Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle*

Edustaja toimittaa kansalaisaloitteen ja 9 §:n nojalla annetun Väestörekisterikeskuksen päätöksen eduskunnalle, jos perustuslaissa ja tässä laissa säädettyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät.

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

## 12 §

*Henkilötietojen suoja*

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädettyllä tavalla. Tietoja voidaan luovuttaa vain Väestörekisterikeskukselle, jolle kansalaisaloitteen allekirjoittaja ole antanut nimenomaista suostumustaan tietojen luovuttamiseen.

Aloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava hallussaan olevien kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla annetusta Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Jos kannatusilmoituksia ei toimiteta Väestörekisterikeskuksen tarkastettaviksi, ne on hävitettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu.

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

## 13 §

*Taloudellisen tuen ilmoittaminen*

Kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen 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 ilmaisipalveluja. 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 kolmen kuukauden kuluttua 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 kerättäessä on tieto verkko-osoitteesta, jossa tuki ilmoitetaan, olettava kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävissä.

Tukea koskevat tiedot on poistettava tietoverkosta aloitteen eduskuntakäsittelyn pää-

tyttyä. Jos aloitetta ei toimiteta eduskuntaan, tiedot on poistettava kannatusilmoitusten keräyksen päätyttyä 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 rikoslaisissa (39/1889).

## 17 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 8 § ja 9 §:n 2 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 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 harrastuk-

sista, 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 .

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2011

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## 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*

24 §

*Salassa pidettävät viranomaisten asiakirjat*

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.

*Ehdotus*

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 kuu-  
ta 20 .*