

HE 251/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisaloitelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisaloitelakia. Kansalaisaloitemenettelyä on tarkoitus sujuvoittaa ja selkiyttää muun muassa aloitteen vireillepanoprosessin ja kannatusilmoitusten julkisuuden osalta teknisluonteisilla muutoksilla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019. Väestörekisterikeskus hoitaa tässä laissa Digi- ja väestötietovirastolle säädetyt tehtävät 31 päivään joulukuuta 2019.

SISÄLLYS

Esityksen pääasiallinen sisältö.....	1
Sisällys.....	2
Yleisperustelut.....	3
1 Johdanto.....	3
2 Nykytila.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi.....	4
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	6
4 Esityksen vaikutukset.....	7
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	7
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	7
5 Asian valmistelu.....	8
5.1 Valmisteluvaiheet.....	8
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	9
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	9
Yksityiskohtaiset perustelut.....	11
1 Lakiehdotusten perustelut.....	11
2 Voimaantulo.....	13
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	13
Lakiehdotus.....	14
Laki kansalaisaloitelain muuttamisesta.....	14
Liite.....	18
Rinnakkaisteksti.....	18
Laki kansalaisaloitelain muuttamisesta.....	18

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisaloitelakia. Esitys pohjautuu oikeusministeriössä laadittuun Arviomuistioon kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017 (Oikeusministeriön julkaisu 45/2017).

Arviomuistiossa on käyty läpi kokemuksia kansalaisaloitteista sekä kansalaisaloitemenettelyyn esitettyjä muutosehdotuksia. Arvioinnin mukaan kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut uudistus, eikä menettelyn keskeisissä periaatteissa ole tarvetta muutoksille. Yksityiskohdissa menettelyä voitaisiin kuitenkin sujuvoittaa ja selkiyttää esimerkiksi aloitteiden vireillepanon ja kannatusilmoitusten tarkastuksen osalta.

Kansalaisaloitteiden muotoon tai aloitteiden kohdentumiseen lainsäädäntöasioihin ei arviomuistion mukaan tarvitsisi tehdä muutoksia. Myös laissa säädetyt edellytykset kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten keräämiselle ja aloitteen kannattamiselle sekä vaadittavien kannatusilmoitusten lukumäärälle olisi tehdyn arvioinnin mukaan perusteltua säilyttää nykyisellään.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kansalaisaloitteesta säädetään perustuslain 53 §:ssä ja kansalaisaloitelaisissa (12/2012).

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan astuneen perustuslain muutoksen myötä Suomen perustuslakiin tuli neuvoo-antavan kansanäänestyksen rinnalle toinen kansalaisten suoran osallistumisen valtiollisella tasolla mahdollistava instituutio, kansalaisaloite. Kumpikaan näistä instituutioista ei muuta perustuslain mukaista vallanjakoa. Sisällöllistä kansalaisaloitetta voidaan pitää jonkinlaisena kompromissiratkaisuna yhtäältä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä koskevien vaatimusten ja toisaalta parlamentaarisen suvereniteetin periaatteen välillä. Sisällöllinen kansalaisaloite ei lähtökohtaisesti muuta parlamentaarisen suvereniteetin periaatetta, mutta parhaimmillaan se voi parantaa yhteiskunnallisen keskustelun laatua ja lähentää kansalaisia edustukselliseen päätöksentekoon.

Kansalaisaloitelain mukaan aloitteen vireillepanijana voi toimia yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan on nimettävä vähintään yksi edustaja ja yksi varaedustaja hoitamaan aloitteeseen liittyviä käytännön toimia. Kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Jos aloite tehdään lakiehdotuksen muotoon, sen tulee sisältää säädösteksti. Aloitteen tulee kohdistua yhteen asiakokonaisuuteen ja siinä tulee aina olla mukana perustelut. Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, sähköisissä verkkopalveluissa tai molempia tapoja käyttäen. Kannatusilmoitusten keräämisessä paperilla käytetään oikeusministeriön asetuksella (86/2012) vahvistamaa lomakepohjaa.

Kansalaisaloitelaisissa määritellään myös tekniset vaatimukset ja menettelytavat kannatusilmoitusten keräämiselle internetissä. Vaatimuksena on niin sanottu vahva sähköinen tunnistaminen, joka perustuu elektroniseen henkilökorttiin tai henkilöllisyyden tunnistamiseen verkkopankkitunnusten tai mobiilivarmenteen avulla. Kansalaisaloitelain mukaan allekirjoituksia on

mahdollista kerätä oikeusministeriön tarjoamassa verkkopalvelussa, mutta myös muilla tahoilla on mahdollisuus kehittää omia verkkopalveluitaan, jotka on kuitenkin hyväksyttävä tätä käyttöä varten Viestintävirastolla.

Keräyksen päätyttyä aloitteen edustaja toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos Väestörekisterikeskus vahvistaa kerättyjen kannatusilmoitusten määräksi vähintään 50 000, voidaan kansalaisaloite toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäävät eduskunnan harkittavaksi. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsitellään lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsitellään ns. ainoan käsittelyn asiana. Aloite raukeaa perustuslain 49 §:n nojalla, jos sitä ei ole käsitelty vaalikauden loppuun mennessä.

Kansalaisaloitetta koskevat viranomaisroolit

Kansalaisaloitemenettelystä seuraa tehtäviä Viestintävirastolle, Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle. Viestintäviraston tehtävänä on vahvistaa, että kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä käytettävät tietojärjestelmät täyttävät kansalaisaloitelaisissa asetetut vaatimukset. Oikeusministeriön tehtävänä on tarjota kansalaisille maksuton verkkopalvelu aloitteiden kannatusilmoitusten verkkokeräystä varten. Palvelun perustamisen lisäksi tämä merkitsee vastuuta järjestelmän ylläpidosta sekä aloitteiden vireillepanoon ja palvelun muuhun käyttöön liittyvää opastusta. Väestörekisterikeskus tarkastaa kansalaisaloitteen tueksi kerättyjen kannatusilmoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten kokonaismäärän. Kansalaisaloitelain mukaisesti eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta käsittelytapa ja mahdollinen aloitteen hyväksyminen ovat eduskunnan päätösvallassa.

Kansalaisaloite.fi-palvelussa julkaistavien aloitteiden osalta oikeusministeriö pyrkii palvelun ylläpitäjän ominaisuudessa varmistamaan, että julkaistavat aloitteet täyttävät kansalaisaloitelain asettamat edellytykset aloitteelle ja ettei verkossa julkaista myöskään rikoslain vastaista sisältöä. Kansalaisaloite.fi-palvelun käyttöehtojen mukaan aloite voidaan jättää julkaisematta palvelussa tai poistaa palvelusta, jos aloite on lainvastainen esimerkiksi siten, että se loukkaa toisen kunniaa; levittää toisen yksityisyyttä koskevia tai salassa pidettäviä tietoja; kiihottaa kansanryhmää vastaan tai yllyttää rikokseen. Palvelussa ei käyttöehtojen mukaisesti julkaista myöskään aloitteita, jotka sisältävät kaupallisia viestejä. Kansalaisaloitteiden sisältöä ei muokata palvelun ylläpidon toimesta, mutta tarvittaessa aloite palautetaan vireillepanijoille muokattavaksi, mikäli kansalaisaloitelain asettamat reunaehdot tai palvelun käyttöehdot eivät täyty.

2.2 Nykytilan arviointi

Kansalaisaloitelaki on ollut voimassa 1.3.2012 alkaen. Vireille pantujen kansalaisaloitteiden lukumäärästä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä kansalaisaloitteen vireillepanoon ei liity aloitteen virallista rekisteröintiä. Suhteellisen kattavan yleiskuvan vireille pantujen aloitteiden kokonaismäärästä ja lukumäärän vuosittaisesta kehityksestä voi kuitenkin saada tarkastelemalla oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalveluun avattuja aloitteita.

Kansalaisaloite.fi-palvelu on otettu käyttöön 1.12.2012, minkä jälkeen noin kuuden vuoden aikana palveluun on avattu noin 800 kansalaisaloitetta. Arviolta alle kolme prosenttia kansalaisaloitteista onnistuu keräämään 50 000 kannatusilmoitusta ja etenemään eduskunnan käsit-

telyyn. Elokuuhun 2018 mennessä yhteensä 28 aloitetta on saanut yli 50 000 kannatusilmoitusta. Yhtä lukuun ottamatta kaikkiin näihin aloitteisiin on kerätty kannatusilmoituksia kansalaisaloite.fi-palvelussa.

Kansalaisaloite on osoittautunut suosituksi ja laajasti käytetyksi osallistumiskanavaksi. Kansalaisaloitteiden laajaa käyttöönottoa ja kansalaisaloitteiden tunnettuutta on edistänyt mahdollisuus kerätä aloitteiden kannatusilmoituksia verkossa. Oikeusministeriön tarjoama käyttäjille maksuton kansalaisaloite.fi on mahdollistanut kansalaisaloitteiden vireillepanoa myös niille kansalaisryhmittymille, joilla ei olisi mahdollisuutta oman verkkokeräysalustan järjestämiseen tai laajamittaiseen kampanjointiin. Toistaiseksi kansalaiset eivät olekaan käyttäneet mahdollisuuttaan omien verkkokeräysalustojen rakentamiseen. Tutkijoiden mukaan hallinnon tarjoama verkkoalusta kannatusilmoitusten keräämiselle on ainutlaatuinen maailmassa.¹

Eduskuntavaalitutkimuksen 2015² yhteydessä tehty kysely osoittaa, että suomalaisten enemmistö arvioi kansalaisaloitteen vaikuttaneen myönteisesti demokratian toimivuuteen Suomessa. Peräti 83 prosenttia vastaajista oli täysin (32.7 %) tai jokseenkin (50.3 %) sitä mieltä, että kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa.

Eduskunnassa hylätyksi tulleetkin aloitteet ovat joissain tapauksissa johtaneet toimenpiteisiin ja aloitteisiin, jotka saattavat tulevaisuudessa johtaa myös lainsäädännön muutoksiin. Esimerkiksi energiatodistuksia käsiteltyt aloite ja kesäajasta luopumista koskeva aloite johtivat aloitteen sisällön jatkovalmisteluun ja Suomen vaikuttamistyöhön Euroopan unionissa. Näin ollen kansalaisaloitteiden politiikkavaikutukset eivät ole niin vähäisiä kuin mitä hyväksytyjen ja hylättyjen kansalaisaloitteiden lukumäärien vertailu antaisi olettaa.

Vaikka kansalaisaloitemenettely kokonaisuutena arvioiden toimii hyvin ja uudistusta voidaan pitää onnistuneena, joitakin kehittämistarpeita on noussut esiin.

Kansalaisaloitteelle ei luonnollisesti voi asettaa samanlaisia laatuvaatimuksia kuin hallituksen esityksille. Tästä huolimatta kansalaisaloitteen valmistelun voidaan todeta edellyttävän harkintaa ja nykyisen lainsäädännön sisällön selvittämistä. Aloitteita saatetaan kuitenkin tehdä hetken mielijohteesta, eikä kaikkia aloitteita ole laadittu huolellisesti. Tämän on pelätty heikentävän kansalaisaloiteinstituution arvokkuutta ja uskottavuutta. Kansalaisaloitteen ensimmäisten voimassaolovuosien aikana oikeusministeriön tarjoaman maksuttoman palvelun olemassaolo on saattanut tehdä aloitteen vireillepanosta helppoa erityisesti suhteessa aloitteen menestyksekkään kampanjoinnin edellyttämään työhön. Tämä heijastuu toisaalta siihen, että valtaosa vireillepannuista aloitteista onnistuu keräämään vain vähäisen määrän kannatusilmoituksia ja toisaalta siihen, että valiokunnissa on koettu tarvetta työstää aloitteita huomattavasti hallituksen esityksiä perusteellisemmin.

Kansalaisaloitelakia säädettäessä arvioitiin puolen vuoden määräajan aloitteen toimittamiseksi eduskuntaan Väestörekisterikeskukseen päätöksen jälkeen tuovan menettelyyn tarpeellisen jouston ja mahdollistavan sen, että vaalikauden lopussa aloitteen vireillepanijalla ja edustajalla olisi oikeus toimittaa aloite vasta vaalien jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi. Käytännössä tämä aika on osoittautunut tarpeettoman lyhyeksi. Vuonna 2019 eduskunnan vaihtuessa on mahdollista, että osa eduskunnassa vuonna 2018 vireille tulleista aloitteista raukeaa perustuslain 49 §:n nojalla. Tämä johtuu muun muassa siitä, että eduskunnan käsittely on voinut kestää aloitteen vireillepanijoiden näkökulmasta ennakoimattoman kauan. Nykyinen määräaika aloit-

¹ Christensen et al. 2016b, 63

² Poliittisen osallistumisen eriytyminen, Eduskuntavaalitutkimus 2015, OM 28/2016

teen eduskunnalle jättämiseen ei kaikissa tilanteissa näin ollen ole riittävä varoaika ehkäisemään tilanteita, joissa eduskunta ei ehtisi käsitellä aloitetta.

Aloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset ovat julkisia, mikäli Väestörekisterikeskuksen tarkastuksessa todetaan 50 000 kannatusilmoituksen määrän täyttyneen. Väestörekisterikeskuksen tulee kuitenkin hävittää kannatusilmoitukset aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä tai yhdeksän kuukauden määräajan jälkeen, jos aloitetta ei toimitettaisikaan eduskunnalle. Myös aloitteen vastuuhenkilöiden hallussa olevat kannatusilmoitukset tulee hävittää laissa määriteltyjen määräaikojen puitteissa. Aloitteen kannattajan näkökulmasta käytäntö saattaa vaikuttaa epäselvältä. Allekirjoittaessaan kannatusilmoituksen aloitteen kannattaja ei voi tietää tulevatko tiedot julkisiksi, mikäli aloite ei tuolloin olisi jo ehtinyt kerätä vähintään 50 000 kannatusilmoitusta ja kannattaja olisi tästä tietoinen. On myös todennäköistä, että osa aloitteen allekirjoittajista uskoo virheellisesti kannatusilmoituksissa annettujen tietojen olevan salassa pidettäviä, koska niitä ei julkaista tietoverkossa esimerkiksi oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelussa. Kiinnostus kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten läpikäyntiin on ollut vähäistä. Pyyntöjä kannatusilmoitusten tarkasteluun on tullut alle viisi kappaletta ja lopulta Väestörekisterikeskuksessa aineistoon on käynyt tutustumassa vain yksi henkilö.

Väestörekisterikeskuksen toimittama aloitteiden tarkastus on käytännössä toiminut hyvin ja sujuvasti. Kansalaisaloitelain 9 §:ssä kuvattu kannatusilmoitusten toimittaminen Väestörekisterikeskukselle ja Väestörekisterikeskuksen tarkastus aloitteille on kuitenkin kansalaisaloitelaislaissa määritelty tarpeettoman monimutkaisesti. Väestörekisterikeskuksen erillinen tarkastus oikeusministeriön verkkopalvelussa kerätyille kannatusilmoituksille ei käytännössä ole tarpeen, koska aloitteen kannattaminen verkkopalvelussa edellyttää kannattajalta vahvaa sähköistä tunnistautumista, minkä yhteydessä järjestelmä tarkastaa väestötietojärjestelmästä, että ehdot aloitteen kannattamiselle täyttyvät. Verkkopalvelu ei myöskään mahdollista, että sama henkilö kannattaisi aloitetta palvelussa useammin kuin kerran. Koska yksittäinen kannattaja voi kuitenkin täyttää kannatusilmoituksen sekä verkkopalvelussa että paperilomakkeella, tulee Väestörekisterikeskuksen huolehtia siitä, ettei useampia kannatusilmoituksia samalta henkilöltä huomioida kannatusilmoitusten kokonaismäärässä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on tehdä kansalaisaloitemenettelyä helpottavia, kansalaisaloitelain ensimmäisten voimassaolovuosien aikana tarpeellisiksi osoittautuneita, muutoksia kansalaisaloitelakiin. Tarkoituksena on selkeyttää aloitteen vireillepanovaihetta ja täsmentää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Lisäksi tarkoituksena on helpottaa ongelmaa, joka aiheutuu aloitteiden raukeamisesta eduskuntakauden päätyttyä, pidentämällä aloitteen eduskunnalle toimittamisen määräaikaa. Samalla muutetaan vuoden 2020 alusta lukien Väestörekisterikeskuksen nimi Digi- ja väestötietovirastoksi.

Aloitteen vireillepanovaihetta on tarkoitus selkeyttää yhtenäistämällä aloitteen vastuuhenkilöiden nimikkeet ja korvaamalla 50 allekirjoittajan keräämisen vaatimus vastuuhenkilöiden määrän nostamisella viiteen.

Kansalaisaloitelain yhteensopivuus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) kanssa on arvioitu ja tehdään rekisterinpitäjää koskevia muutoksia. Oikeusministeriö määrittää oikeusministeriön verkkopalvelussa kerättyjen henkilötietojen rekisterinpitäjäksi.

Aloitteiden raukeamista eduskunnan vaihtuessa on tarkoitus ehkäistä pidentämällä vuoteen määräaikaa, jossa vastuuhenkilöiden on toimitettava kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskuksen tarkastettavaksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Osa esityksessä ehdotetuista muutoksista aiheuttaisi tarpeita päivittää oikeusministeriön ylläpitämää kansalaisaloite.fi-verkkopalvelua, mikä merkitsi oikeusministeriön toimintamäärärahoilla katettavia muutamien tuhansien eurojen kustannuksia verkkopalvelun toimintaan tehtävistä muutostöistä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vähäistä suurempia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Käytännössä muutos hiukan sujuvoittaisi Väestörekisterikeskuksen tarkastustoimintaa. Oikeusministeriölle aiheutuisi tehtäviä kansalaisaloite.fi-verkkopalvelun muutostöistä, jotka on mahdollista suorittaa nykyisillä henkilöresursseilla.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pyritään selkiyttämään kansalaisaloitemenettelyä koskevaa sääntelyä etenkin aloitteiden vireillepanovaiheen osalta. Näiden muutosten tavoitteena on turvata kansalaisaloitemenettelyn toimivuus ja selkeys ja siltä osin helpottaa kansalaisaloitteiden vireillepanoa.

Yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että vähemmän resursoituiden tai marginalisoidut ryhmät saavat mahdollisuuksia esittää näkemyksiään julkisessa keskustelussa. Kun aloitteen vireillepano on helppoa eikä siitä peritä maksua, on seurauksena, että aloitteita voidaan toisinaan tehdä hetken mieltäjohteesta eikä niitä ole laadittu huolellisesti. Tämän on taas pelätty heikentävän kansalaisaloiteinstituution arvokkuutta ja uskottavuutta. Esitettyjen muutosten aloitteen vastuuhenkilöiden lukumäärään arvioidaan toisaalta parantavan aloitteiden laatua ja toisaalta varmistavan, että aloitteiden tekeminen on jatkossakin mahdollista ilman laajempaa organisointumista tai resursseja.

Kansalaisaloite on poliittisen osallistumisen muotona saavuttanut laajasti eri kansalaisryhmiä. Näin ollen kansalaisaloitelakiin esitettävillä muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia eri sukupolten tai ikäryhmien asemaan.

Perustuslaki rajaa kansalaisaloitteiden tekemismahdollisuuden ainoastaan täysi-ikäisille Suomen kansalaisille. Vaikka aloitteen kannattajana tai vireillepanijana voi olla ainoastaan Suomen kansalainen, tähän saakka aloitteen edustajana on kuitenkin voinut toimia myös muu kuin Suomen kansalainen. Jatkossa tämä ei kuitenkaan olisi mahdollista, kun aloitteen vastuuhenkilöiden nimikkeet ja vastuut yhtenäistettäisiin. Muutoksen ei arvioida käytännössä heikentävän muiden kuin Suomen kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, koska esimerkiksi kampanjointi aloitteen puolesta tulee jatkossakin olemaan mahdollista kaikille.

Muutoksella kannatusilmoitusten julkisuutta koskevaan sääntelyyn selkeytetään aloitteen kannattajien yksityisyyden suojaa ja varmistetaan, että jatkossakin aloitteen kannattajat ovat selvitetävissä. Kannatusilmoitusten salassapito voisi heikentää mahdollisuuksia seurata, ketkä toimivat valtiollisen toimen tekijöinä.

Muutoksella määräaikaan, jossa aloite on Väestörekisterikeskuksen päätöksen jälkeen toimitettava eduskunnalle, tavoitellaan sitä, että aloitteet eivät jäisi käsittelemättä eduskunnassa. Aloitteen vastuuhenkilöiden mahdollisuus aiempaa paremmin suunnitella aloitteen käsittelyaikataulua parantaa kansalaisaloiteinstituution toimivuutta käytännössä ja ehkäisee aloitteiden huomiotta jättämisen mahdollisesti aiheuttamaa turhautumista. Muutoksesta huolimatta on mahdollista, että kaikkia aloitteita ei ehditä käsitellä, koska aloitteiden käsittelylle eduskunnassa ei ole säädettyä määräaika. Aloitteiden raukeamisesta eduskuntakauden päättyessä säädetään perustuslain 49 §:ssä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet

Hallituksen esitys on laadittu oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikössä.

Hallituksen esitys perustuu Arviomuistioon kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017 (Oikeusministeriö 45/2017), jossa käydään läpi kansalaisaloitemenettelyä, kokemuksia kansalaisaloitteista sekä nykyiseen aloitemenettelyyn tehtyjä muutosehdotuksia. Muistiossa arvioidaan kansalaisaloitelain toimivuutta sekä mahdollisia muutostarpeita kansalaisaloitemenettelyyn. Arviomuistio liittyy valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamaan Demokratiapoliittiseen selontekoon (Oikeusministeriö 14/2014), jossa on linjattu että ”seuraavan hallituskauden aikana tehdään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta ja menettelystä sekä sähköisten osallistumispalvelujen toiminnasta. Kansalaisaloitemenettelyä koskevan arviointiselvityksen tekeminen on kirjattu toimenpiteeksi myös valtioneuvoston Demokratiapoliittiseen toimintaohjelmaan (Oikeusministeriö 7/2017), jossa seurataan demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista.

Arviomuistiossa on hyödynnetty Turun yliopiston tutkijoiden tutkimusraporttia demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla, joka on valmistunut joulukuussa 2016. Turun yliopiston tutkijaryhmä on selvittänyt kansalaisten näkemyksiä kansalaisaloitteista myös Eduskuntavaalitutkimuksen 2015 yhteydessä. Näiden akateemisten tutkimusten ohella on arviomuistion aineistona käytetty myös oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille suunnattuja kyselyitä (2014 ja 2016) sekä palvelun käyttäjien muuten lähettämiä palautteita.

Arviomuistiota varten kartoitettiin kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöiden sekä kansalaisaloiteprosessiin liittyvien organisaatioiden edustajien kokemuksia ja näkemyksiä kansalaisaloitemenettelystä ja sen mahdollisista kehittämistarpeista. Tässä tarkoituksessa toteutettiin kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille ja muille kansalaisaloitteista kiinnostuneille tahoille suunnattu työpaja oikeusministeriössä 28.3.2017 sekä kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille suunnattu kysely. Kysely lähetettiin kansalaisaloite.fi-palvelussa julkaistujen aloitteiden vastuuhenkilöille, joiden aloitteet ovat keränneet vähintään 20 000 kannatusilmoitusta. Aloitteiden vastuuhenkilöille suunnatun kyselyn ohella oikeusministeriön otakantaa.fi-verkkopalveluun avattiin kysely ja verkkokeskustelu kaikille kansalaisaloitteiden kehittämisestä kiinnostuneille. Kansalaiskuuleminen oli auki otakantaa.fi-palvelussa 24.4.–21.5.2017.

Kansalaisaloitteiden tekijöille ja kansalaisille suunnattujen kuulemisten lisäksi arviomuistiota varten kuultiin myös kansalaisaloitemenettelyyn liittyvien organisaatioiden edustajia. Selvitystä varten on kuultu kansalaisaloiteprosessia mukana olevia tahoja (eduskunta, Väestörekisterikeskus, Viestintävirasto). Eduskunnasta kuultiin kansalaisaloitteita käsitelleiden valiokun-

tien valiokuntaneuvoksia ja keskustuskansliasta eduskunnan apulaispääsihteeriä. Viestintävirasto ei katsonut osaltaan tarpeelliseksi käydä läpi muutostarpeita prosessiin liittyen.

Arviomuistiota koskeva lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelu.fi-verkkosivuston kautta 8.9.2017 ja lausunnot pyydettiin toimittamaan oikeusministeriöön 25.10.2017 mennessä. Lausuntopyyntö lähetettiin puolerekisterissä oleville puolueille, Sinisten eduskuntaryhmälle, eduskunnalle, Väestörekisterikeskukselle, Turun yliopiston valtio-opin laitokselle, vaalitutkimuskonsortiolle, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnalle sekä kansalaisjärjestöistä Avoinministeriö ry:lle, Deliberatiivisen demokratian instituutti ry:lle ja Open Knowledge Finlandille. Lausuntoja toimitettiin yhteensä 18 kappaletta.

Arviomuistiossa ehdotettuja muutoksia kansalaisaloitteen vireillepanovaiheeseen kannatettiin lausunnoissa. Kysymys kansalaisaloitteen kannattajakorttien julkisuudesta jakoi selkeimmin lausunnonantajien kannat. Arviomuistiossa todettiin, että läpikäytyjen huomioiden pohjalta voisi olla tarkoituksenmukaista, että kansalaisaloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset tulisi tuhota laissa nykyisellään säädettyjen määräaikojen puitteissa ilman että kannattajien tiedot tulisi julkisiksi, vaikka aloite olisi kerännyt yli 50 000 kannatusilmoitusta. Nykyistä käytäntöä kannatusilmoitusten julkisuudesta ilmoittivat lausunnonantajista kannattavansa Perussuomalaiset r.p., Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue. Eriyisesti järjestötoimijat nostivat esiin arviomuistiossa esitetyn ehdotuksen lisäksi myös vaihtoehdon, että kukin aloitteen kannattaja saisi itse päättää kannatusilmoituksensa julkisuudesta.

Usea lausunnonantaja otti kantaa aloitteiden raukeamista koskevaan kysymykseen. Raukeamisen määräajan pidentämistä nykyisestä puolesta vuodesta vuoteen kannattivat Eduskunnan kanslia ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue. Useampi lausunnonantaja (esim. Perussuomalaiset, Vasemmistoliitto ja järjestötoimijat) kannatti, että aloitteet eivät raukeaisi vaalikauden lopussa, vaikka tämä edellyttäisikin perustuslain muutosta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausunnoille 23.10.2018. Koska asiasta oli jo järjestetty laaja kuulemiskierros arviomuistion laatimisvaiheessa, lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt, noin kolme viikkoa. Hallituksen esitysluonnoksesta annettiin 15 lausuntoa. Lausunnonantajat olivat eduskunnan kanslia, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, Kansallinen Kokoomus r.p., Vihreä liitto r.p., Vasemmistoliitto r.p., Itsenäisyyspuolue r.p., Turun yliopisto/Maija Setälä, Väestörekisterikeskus, valtiovarainministeriö, Avoinministeriö ry, Open Knowledge Finland, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry, Deliberatiivisen demokratian instituutti ry, Suomen Omakotiliitto ry ja yksi yksityishenkilö.

Lausunnoissa kansalaisaloitejärjestelmää pidettiin demokratiaa lisäävänä ja yleisesti toimivana. Hallituksen esitystä pidettiin teknisenä ja vähämerkityksisenä, mutta kannatettiin pääosin ehdotettuja muutoksia. Eniten kritiikkiä kohdistui aloitteen vastuuhenkilöiden vähimmäismäärän nostamiseen, jonka koettiin kahden lausunnonantajan mielestä kohtuuttomasti vaikeuttavan aloitteen vireillepanoa. Monet lausunnonantajat toivat esiin, että vaikka ehdotettu muutos aloitteen eduskunnalle toimittamisajankohdan pidentämisestä on kannatettava, aloitteiden ei tulisi ollenkaan raueta eduskunnan vaihtuessa. Lisäksi monissa lausunnoissa toivottiin kunnianhimoisempia muutoksia, kuten aloitteentekijöiden alaikärajan laskemista 16 vuoteen. Hallituksen esitysluonnokseen ei tehty muutoksia lausuntokierroksen perusteella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

HE 251/2018 vp

Valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 233/2018 vp) on annettu eduskunnalle 15 päivänä marraskuuta 2018. Väestörekisterikeskuksen nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi. Nimi- ja organisaatiomuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 211/2011 eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta on tarkoitus korvata uudella asetuksella. Uutta asetusta koskevat neuvottelut on tavoitteena saattaa päätökseen vuoden 2018 loppuun mennessä. Uusi asetus aiheuttaisi teknisiä muutostarpeita kansalaisaloitelain 1 ja 10 §:ään.

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on tarkoitus korvata lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Asiaa koskeva hallituksen esitys HE 29/2018 on annettu eduskunnalle 5.4.2018.

Kansalaisaloitelain 16 §:ssä säädetään rangaistussäännöksistä. Pykälässä mainittu henkilöre-kisteririkos on tarkoitus muuttaa tietosuojarikokseksi. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 9/2018 vp) hyväksyttiin eduskunnassa 13.11.2018.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

3 §. *Kansalaisaloitteen vastuuhenkilö.* Kansalaisaloitteen vireillepanoon liittyen on noussut esiin aiemmin tässä esityksessä kuvattuja aloitteiden laatua koskevia haasteita. Lisäksi nykyinen sääntely vireillepanijasta, edustajasta ja varaedustajasta on kansalaisaloitepalvelun ylläpitoon tulleiden yhteydenottojen perusteella aiheuttanut aloitteen vireillepanijoissa hämmennystä. Käytännössä kuka tahansa aloitteen vastuuhenkilöistä on voinut toimia aloitteen nimissä esimerkiksi suhteessa oikeusministeriöön tai Väestörekisterikeskukseen. Eri vastuuhenkilönimikkeisiin liittyviin haasteisiin esitetään ratkaisua lisäämällä aloitteen vastuuhenkilöiden vähimmäislukumäärää sekä yhtenäistämällä kaikkien vireillepanijoiden nimikkeet ja vastuut. Lisäämällä aloitteen vastuuhenkilöiden vähimmäislukumäärää on mahdollista yksinkertaisella ja kustannustehokkaalla tavalla tukea aloitteiden nykyistä huolellisempaa valmistelua. Samalla voitaisiin luopua 8 §:ssä säädetyistä vaatimuksesta, että kannatusilmoitusten kerääminen oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelussa edellyttää, että aloitteelle olisi jo kerätty vähintään 50 kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä.

5 §. *Kannatusilmoitusten kerääminen.* Pykälän 3 momentin aloitteen vastuuhenkilöä koskeva termistö muutettaisiin vastaamaan 3 §:ssä tehtyä muutosta.

7 §. *Sähköisen menettelyn tekniset vaatimukset.* Pykälään ehdotetaan muutettavaksi Väestörekisterikeskuksen nimi Digi- ja väestötietovirastoksi.

8 §. *Oikeusministeriön verkkopalvelu.* Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi edellytys viidenkymmenen kannatusilmoituksen keräämisestä kansalaisaloitteelle kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelua suunniteltaessa pykälän nykyinen kirjaus on toteutettu siten, että aloitteen voi avata verkkopalveluun kannatusilmoitusten keräystä varten ilman, että se olisi kerännyt tätä ennen vähintään 50 kannatusilmoitusta, mutta aloite tulee näkyviin avoinna olevien aloitteiden oletusselausnäkyvään vasta, kun 50 kannatusilmoituksen raja on täyttynyt kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Lisäksi aloite sulkeutuu kansalaisaloite.fi-palvelusta, mikäli se ei ole ensimmäisen kuukauden aikana onnistunut keräämään vähintään 50 kannatusilmoitusta.

Ratkaisun tavoitteena on ollut toteuttaa lain kirjaukset sekä aloitteen vastuuhenkilön että verkkopalvelun ylläpitäjän kannalta sujuvalla tavalla. Toteutustapaan on kuitenkin toivottu muutoksia oikeusministeriön saamassa kansalaispalautteessa. Aloitteen vastuuhenkilöt ovat kokeneet hämmäntävänä ja aloitteen kampanjointia hankaloittavana sen, että heidän aloitteensa ei suoraan tule julkaistuksi avoinna olevien aloitteiden listaukseen verkkopalvelussa. Jatkossa on tarkoituksena, että kaikki aloitteet tulevat samaan listaukseen ja kaikilla aloitteilla on sama kuuden kuukauden aika kannatusilmoitusten keräämiseen. Aloitteen riittävää painoarvoa turvattaisiin jatkossa sillä, että aloitteen laatiminen edellyttäisi viittä vastuuhenkilöä aiemman kahden sijaan.

Lisäksi pykälään on tarpeen määritellä kannatusilmoitusten rekisterinpitäjänä toimimisen työnjako. Vaikka aloitteen vastuuhenkilöt määrittelevät suurelta osin tietojenkeruun tarkoituksen ja keinot, heillä ei ole kuitenkaan mahdollisuutta vaikuttaa oikeusministeriön verkkopalvelun käyttöehtoihin tai tietoturvaratkaisuihin. Näin ollen esitetään, että oikeusministeriö toimisi rekisterinpitäjänä oikeusministeriön verkkopalvelussa kerättyjen kannatusilmoitusten ja vastuuhenkilöiden osalta. Tähänkin asti oikeusministeriön on tulkittu toimivan rekisterinpitäjänä

kansalaisaloite.fi-palvelussa vireillepanijoiden ja edustajien tietojen osalta. Kuten tähänkin asti, aloitteen vastuuhenkilöt olisivat vastuussa paperilla tai muussa verkkopalvelussa kerättyjen kannatusilmoitusten rekisterinpitäjänä toimimisesta.

9 §. Kannatusilmoitusten tarkastaminen. Kuka tahansa vastuuhenkilöistä voisi toimittaa kannatusilmoitukset. Tarkoituksena olisi, että jatkossa Väestörekisterikeskuksen ei tarvitsisi vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrää, vaan riittäisi, että Väestörekisterikeskus vahvistaa, että kannatusilmoituksia on perustuslaissa edellytetty määrä. Väestörekisterikeskuksen tarkastuskäytäntöjä ei olisi tarkoitus muuttaa, vaan sanamuodon muutos kuvaisi aiempaa paremmin jo voimassa olevaa, otantaan perustuvaa tarkastusta.

11 §. Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle. Kansalaisaloitteiden käsittelyn raukeaminen eduskunnan vaihtuessa on ongelma, jolta aloitteentekijöiden on vaikea välttyä, koska aloitteen eduskuntakäsittely kestää ennalta määrittelemättömän ajan. Yhtenä keinona ratkaista ongelmaa pykälään pidennettäisiin määräaika, jossa aloite on Väestörekisterikeskuksen tarkastuksen jälkeen jätettävä eduskunnalle. Esitetyn muutoksen tarkoituksena on antaa aloitteen vastuuhenkilöille mahdollisuus aiempaa paremmin suunnitella aloitteensa sopivaa antamisaikaa eduskunnalle.

12 §. Henkilötiedot. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 6/2011 vp valiokunta ehdotti hallituksen esityksen kansalaisaloitelaiksi 12 §:ää muutettavaksi niin, että viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat aina julkisia. Valiokunnan mielestä tämä seuraa jo siitä, että kansalaisaloitteen kaltaisen valtiollisen toimen tekijät eivät voi jäädä salaan. Kansalaisaloitelain 12 § on valiokunnan linjauksen mukainen. Kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten julkisuutta puoltaa kansalaisaloitteiden saama huomio ja painoarvo.

Nykyistä käytäntöä kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten julkisuudesta on kuitenkin tarpeen selkiyttää. Niinpä esitetään, että kannatusilmoituksia tulisi säilyttää Väestörekisterikeskuksessa pidempään kuin aloitteen eduskuntakäsittelyn päättymiseen saakka. Tavoitteena ei ole muuttaa sitä lähtökohtaa, että kannatusilmoitukset tulevat julkisiksi vain siinä tapauksessa, että aloite kerää vähintään 50 000 kannattajaa ja Väestörekisterikeskuksen tarkastuksessa vahvistetaan, että aloitteella on vähintään 50 000 kannatusilmoitusta.

Lisäksi pidennettäisiin aikaa, jossa kannatusilmoitukset on tuhottava, mikäli niitä ei toimiteta Väestörekisterikeskuksen tarkastettavaksi. Tämä muutos käytännössä pidentää aikaa, jossa aloite on toimitettava keräyksen päättymisen jälkeen Väestörekisterikeskuksen tarkastettavaksi. Tällä muutoksella yhdessä 11 §:ään esitetyn muutoksen kanssa annetaan aloitteen vastuuhenkilölle riittävästi aikaa suunnitella aloitteensa sopiva antamisaika eduskunnalle. Samalla yhtenäistettäisiin kaikkien Väestörekisterikeskuksen tarkastamien aloitteiden säilytysaika viiteen vuoteen Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. On oletettavaa, että aloite, joka kerää 50 000 kannatusilmoitusta, on painoarvoltaan merkittävä, vaikka jossain harvinaisessa tapauksessa sitä ei toimitettaisi eduskunnalle.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälään ehdotetaan muutettavaksi Väestörekisterikeskuksen nimi Digi- ja väestötietovirastoksi.

16 §. Rangaistussäännökset. Pykälään ehdotetaan muutettavaksi henkilörekisteririkos tietosuojarikokseksi.

2 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1. päivänä toukokuuta 2019. Digi- ja väestötietovirasto aloittaa toimintansa kuitenkin vasta 1. päivänä tammikuuta 2020, joten Väestörekisterikeskus hoi-taisi Digi- ja väestötietovirastolle säädetyt tehtävät siihen saakka.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeute-tulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädetään vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perus-teet. Perustuslain säännös sisältää sääntelyvarauksen, joka jättää menettelyn pääosin säädettä-väksi tavallisen lain tasolla. Perustuslaki asettaa siten väljät reunaehdot kansalaisaloitetta kos-kevalle lainsäädännölle (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II).

Lainsäätäjällä on harkintavaltaa esimerkiksi siinä, millaiset muotovaatimukset kansalaisaloit-teelle asetetaan tai millaisin menettelyin aloitteelle kerätään tukea. Tässä esityksessä esitetyis-sä muutoksissa on kyse tämänkaltaisista muotovaatimuksista koskevista muutoksista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti asiaa koskevassa mietinnössään tärkeänä, että kansa-laisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia. (PeVM 9/2010 vp, s. 9/II). Tällä esityksellä ei ole tarkoitus vaikeuttaa kansalais-aloitteen vireillepanoa asettamalla aloitteille merkittäviä uusia muodollisia vaatimuksia.

Kansalaisaloitteen allekirjoittamisen julkisuus koskettaa allekirjoittajan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, koska aloitteen kannattamisen perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä aloitteen kannattajan poliittisista kannoista tai yksityis-elämän piiriin kuuluvista mielipiteistä. Toisaalta kyse on myös perustuslain 12 §:n 2 momen-tissa turvatusta julkisuusperiaatteesta.

Eduskunnalle annettujen kansalaisaloitteiden raukeamisesta ei ole erikseen säädetty kansalais-aloitelaissa, vaan raukeaminen on seurausta perustuslain 49 §:stä, jonka mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaale-ja ole sillä välin toimitettu. Poikkeuksen tekevät ainoastaan eduskunnassa vireillä olevat kan-sainväliset asiat, joiden käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Kansalaisaloitteiden raukeaminen vaalikauden lopussa on nostettu toistuvasti esiin julkisessa keskustelussa ja raukeamiseen on nähty voivan liittyä sekä aikatau-luista johtuvia käytännöllisiä, mutta myös kansalaisaloitteiden luonteesta johtuvia periaattee-lisiä haasteita. Kun perustuslakia seuraavan kerran tarkistetaan, kansalaisaloitteiden raukea-mista voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella samassa yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus katsotaan voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjär-jestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kansalaisaloitelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisaloitelain (12/2012) 3 §, 5 §:n 3 momentti, 7—9 §, 11 ja 12 §, 13 §:n 1 momentti, 15 ja 16 § seuraavasti:

3 §

Kansalaisaloitteen vastuuhenkilö

Kansalaisaloitteen voi panna vireille vähintään viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista. Aloitteen vireillepanijoita kutsutaan aloitteen vastuuhenkilöiksi. Aloitteen vastuuhenkilöiden yhteystiedot on ilmoitettava asioinnin yhteydessä Digi- ja väestötietovirastolle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten.

5 §

Kannatusilmoitusten kerääminen

Kannatusilmoituksia kerätessä on aloite, tieto sen vastuuhenkilöistä ja heidän yhteystietonsa oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Aloitetta ei saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen.

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 2 momentissa tarkoitettujen Digi- ja väestötietoviraston antamien määräysten mukainen.

Digi- ja väestötietovirasto 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 aloite täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset. Oikeusministeriö toimii verkkopalvelussaan kerättyjen henkilötietojen rekisterinpitäjänä.

Verkkopalvelun on täytettävä 7 §:ssä säädetyt tekniset vaatimukset.

Verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.

9 §

Kannatusilmoitusten tarkastaminen

Vastuuhenkilö toimittaa kannatusilmoitukset vuoden kuluessa kannatusilmoitusten keräämisen päättymisestä Digi- ja väestötietovirastolle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden.

Oikeusministeriö toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset vastuuhenkilön pyynnöstä Digi- ja väestötietoviraston tarkastettaviksi.

Digi- ja väestötietovirasto vahvistaa, onko hyväksytyjä kannatusilmoituksia perustuslaissa säädetty vähimmäismäärä.

Kannatusilmoitusten tarkastamisesta ja sen vahvistamisesta, että niitä on säädetty vähimmäismäärä, ei peritä maksua.

11 §

Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle

Vastuuhenkilö toimittaa kansalaisaloitteen ja 9 §:n nojalla annetun Digi- ja väestötietoviraston päätöksen eduskunnalle, jos perustuslaissa ja tässä laissa säädetty aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät.

Aloite raukeaa, jollei sitä ole toimitettu eduskunnalle viimeistään vuoden kuluttua 9 §:n nojalla annetusta Digi- ja väestötietoviraston päätöksestä.

12 §

Henkilötiedot

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. Vastuuhenkilöt saavat luovuttaa tietoja vain Digi- ja väestötietovirastolle. Viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslaissa säädetty kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on täytynyt.

Aloitteen vastuuhenkilöiden ja oikeusministeriön on huolehdittava hallussaan olevien kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla annettua Digi- ja väestötietoviraston päätöksestä. Jos kannatusilmoituksia ei toimiteta Digi- ja väestötietoviraston tarkastettaviksi, ne on hävitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu.

Digi- ja väestötietoviraston on hävitettävä hallussaan olevat kannatusilmoitukset viiden vuoden kuluttua 9 §:n nojalla tekemästään päätöksestä.

13 §

Taloudellisen tuen ilmoittaminen

Kansalaisaloitteen vastuuhenkilön on huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki ja sen antaja ilmoitetaan kannatusilmoituksia kerätessä, 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.

15 §

Muutoksenhaku

Viestintäviraston, oikeusministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

HE 251/2018 vp

16 §

Rangaistussäännökset

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

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

Väestörekisterikeskus hoitaa tässä laissa Digi- ja väestötietovirastolle säädetyt tehtävät 31 päivään joulukuuta 2019.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Laki

kansalaisaloitelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisaloitelain (12/2013) 3 §, 5 §:n 3 momentti, 7—9 §, 11 ja 12 §, 13 §:n 1 momentti, 15 ja 16 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Kansalaisaloitteen vireillepanija ja edustaja

Kansalaisaloitteen vastuuhenkilö

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 Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten.

Kansalaisaloitteen voi panna vireille vähintään viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista.

Aloitteen vireillepanijoita kutsutaan aloitteen vastuuhenkilöiksi.

Aloitteen vastuuhenkilöiden yhteystiedot on ilmoitettava asioinnin yhteydessä *Digi- ja väestötietovirastolle*, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten.

5 §

5 §

Kannatusilmoitusten kerääminen

Kannatusilmoitusten kerääminen

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

Kannatusilmoituksia kerätessä on aloite, tieto sen *vastuuhenkilöistä ja heidän yhteystietonsa* oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Aloitetta ei saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen.

7 §

Sähköisen menettelyn tekniset vaatimukset

Kerättäessä 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 riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä;

3) järjestelmä on jäljempänä 2 momentissa tarkoitettujen Väestörekisterikeskuksen antamien määräysten mukainen.

Väestörekisterikeskus antaa määräykset tietojärjestelmässä kerättyjen tietojen vakiomuodosta, 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 säädetyt tekniset vaatimukset.

Verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.

7 §

Sähköisen menettelyn tekniset vaatimukset

Kerättäessä 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 riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä;

3) järjestelmä on 2 momentissa tarkoitettujen *Digi- ja väestötietoviraston* antamien määräysten mukainen.

Digi- ja väestötietovirasto antaa määräykset tietojärjestelmässä kerättyjen tietojen vakiomuodosta, 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 aloite täyttää tässä laissa säädetty vaatimukset. *Oikeusministeriö toimii verkkopalvelussaan kerättyjen henkilötietojen rekisterinpitäjänä.*

Verkkopalvelun on täytettävä 7 §:ssä säädetyt tekniset vaatimukset.

Verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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.

11 §

Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle

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

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

12 §

Henkilötiedot

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. Vireillepanija ja tämän edustaja voivat luovuttaa tietoja vain Väestörekisterikeskukselle. Viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslaissa säädetty kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on täyttynyt.

Aloitteen vireillepanijan ja edustajan on

9 §

Kannatusilmoitusten tarkastaminen

Vastuuhenkilö toimittaa kannatusilmoitukset vuoden kuluessa kannatusilmoitusten keräämisen päättymisestä Digi- ja väestötietovirastolle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden.

Oikeusministeriö toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset vastuuhenkilön pyynnöstä Digi- ja väestötietoviraston tarkastettaviksi.

Digi- ja väestötietovirasto vahvistaa, onko hyväksytyjä kannatusilmoituksia perustuslaissa säädetty vähimmäismäärä.

Kannatusilmoitusten tarkastamisesta ja sen vahvistamisesta, että niitä on säädetty vähimmäismäärä, ei peritä maksua.

11 §

Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle

Vastuuhenkilö toimittaa kansalaisaloitteen ja 9 §:n nojalla annetun Digi- ja väestötietoviraston päätöksen eduskunnalle, jos perustuslaissa ja tässä laissa säädetty aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät.

Aloite raukeaa, jollei sitä ole toimitettu eduskunnalle viimeistään vuoden kuluttua 9 §:n nojalla annetusta Digi- ja väestötietoviraston päätöksestä.

12 §

Henkilötiedot

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. Vastuuhenkilöt saavat luovuttaa tietoja vain Digi- ja väestötietovirastolle. Viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslaissa säädetty kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on täyttynyt.

Voimassa oleva laki

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

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

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

13 §

Taloudellisen tuen ilmoittaminen

Kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu 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.

15 §

Muutoksenhaku

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

16 §

Ehdotus

Aloitteen *vastuuhenkilöiden ja oikeusministeriön* on huolehdittava hallussaan olevien kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla annetusta *Digi- ja väestötietoviraston* päätöksestä. Jos kannatusilmoituksia ei toimiteta *Digi- ja väestötietoviraston* tarkastettaviksi, ne on hävitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu.

Digi- ja väestötietoviraston on hävitettävä hallussaan olevat kannatusilmoitukset viiden vuoden kuluttua 9 §:n nojalla tekemästään päätöksestä.

13 §

Taloudellisen tuen ilmoittaminen

Kansalaisaloitteen *vastuuhenkilön* on huolehdittava siitä, että aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki ja sen antaja ilmoitetaan kannatusilmoituksia kerättäessä, 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.

15 §

Muutoksenhaku

Viestintäviraston, oikeusministeriön ja *Digi- ja väestötietoviraston* tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

16 §

HE 251/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Rangaistussäännökset

Rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta ja väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle sekä salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta samoin kuin henkilöre-kisteririkoksesta säädetään rikoslaisissa (39/1889).

Rangaistussäännökset

Rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta ja väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle sekä salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta samoin kuin tietosuoja-rikoksesta säädetään rikoslaisissa (39/1889).

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

Väestörekisterikeskus hoitaa tässä laissa Digi- ja väestötietovirastolle säädetyt tehtävät 31 päivään joulukuuta 2019.