

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om medborgarinitiativ och till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om medborgarinitiativ. Medborgarinitiativet är en ny påverkningsmöjlighet på statlig nivå för medborgarna. I den föreslagna lagen föreskrivs om vilka förfarandena är när ett medborgarinitiativ läggs fram. Dessutom innehåller den föreslagna lagen bestämmelser som behövs för att komplettera Europeiska unionens bestämmelser om hur ett medborgarinitiativ i Europiska unionen ska läggas fram. I propositionen ingår också ett förslag till ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Propositionen har samband med det vilande förslaget till ändring av grundlagen enligt vilken har minst 50 000 röstberättigade finska medborgare rätt enligt vad som bestäms genom lag att lägga fram ett initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Genom de föreslagna lagarna fullgörs grundlagens bestämmelse att genom en lag föreskriva om medborgarinitiativ. Propositionen syftar till att skapa smidiga, tillförlitliga och användbara förfaranden för att lägga fram ett initiativ.

Ett medborgarinitiativ kan väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare. Den som väcker ett initiativ ska utse minst en företrädare och en ersättare som verkar för initiativväckarens räkning i förfarandets olika faser.

Ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas samt motivering till förslaget. Den som väcker initiativet väljer vilken initiativform som ska användas i ärendet.

Underskrifter som stöder medborgarinitiativ samlas in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Insamling av stödförklaringar i ett datanät förutsätter en s.k. stark autentisering. Dessutom förutsätter insamling i datanätet ett tillförlitligt datatekniskt system som har godkänts av Kommunikationsverket. Alternativt kan den som väcker initiativet för insamlingen av stödförklaringar använda en nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. Insamlingen av stödförklaringar ska genomföras inom sex månader. Den som undertecknar initiativet ska i sin stödförklaring uppge sitt fullständiga namn, sin födelsetid och hemkommun.

Efter det att insamlingen avslutats lämnar företrädaren stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet samt fastställer det godkända antalet stödförklaringar. Om de förutsättningar för rätten att lägga fram initiativ som anges i grundlagen och lagen om medborgarinitiativ uppfylls, överlämnar företrädaren medborgarinitiativet till riksdagen. Riksdagen är skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, men det är beroende av riksdagens prövning om initiativet godkänns eller inte eller om det ska göras ändringar i det. Ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag behandlas i den ordning som föreskrivs för lagförslag. Ett förslag om att lagberedning ska inledas behandlas som ett ärende i enda behandling.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2012. Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2012.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Grundlagen.....	4
2.2 Medborgarinitiativsystemet i vissa andra länder.....	6
Allmänt.....	6
Nederländerna	6
Spanien	7
Italien.....	8
Österrike	9
Portugal	10
Polen.....	10
Ungern.....	12
Schweiz	12
Samlade synpunkter	13
2.3 Medborgarinitiativ i Europeiska unionen.....	14
Allmänt.....	14
Bestämmelserna om medborgarinitiativ i Europeiska unionens grundfördrag	15
Medborgarkommittén och undertecknarna av medborgarinitiativet	15
Registrering av ett medborgarinitiativ.....	15
Insamling av stödförklaringar.....	16
Kontroll och intygande av stödförklaringar i medlemsstaterna.....	16
Behandlingen av ett medborgarinitiativ i kommissionen.....	17
Skydd av personuppgifter.....	17
Genomförande i medlemsländerna.....	17
2.4 Bedömning av nuläget	17
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	19
3.1 Målsättning.....	19
3.2 De viktigaste förslagen.....	19
Allmänna utgångspunkter.....	19
Formkraven för medborgarinitiativ	20
Att lägga fram ett medborgarinitiativ	20
Uppgifter om ekonomiska bidrag.....	21
Skydd för personuppgifter.....	21
Medborgarinitiativ i Europeiska unionen	22
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	22
4.1 Samhälleliga konsekvenser	22
4.2 Konsekvenser för riksdagens och statsrådets verksamhet.....	23
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	23
4.4 Ekonomiska konsekvenser	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	25
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	25
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	25
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	26

DETALJMOTIVERING	27
1 LAGFÖRSLAG	27
1.1 Lagen om medborgarinitiativ	27
1.2 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	41
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	42
3 IKRAFTTRÄDANDE	42
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	42
LAGFÖRSLAG	45
Lag om medborgarinitiativ	45
Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	49
BILAGA	50
PARALLELTEXT	50
Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	50

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Medborgarnas möjligheter att till deltagande och utvecklandet av dem har under de senaste åren bedömts i flera olika sammanhang såväl på kommunal, statlig som Europeiska unionens nivå. En allmän utgångspunkt för bedömningen har varit att medborgarnas påverkningsmöjligheter inte faller tillbaka endast på det representativa systemet, utan också olika slags former av mera direkt samhällsdeltagande har en väsentlig betydelse

I det projekt för en revidering av grundlagen som inleddes år 2008 utreddes den direkta demokratin ställning som en del av det statliga systemet samt olika alternativ att främja den direkta demokratin. Arbetsgruppen Grundlag 2008 som bedömde grundlagens funktion och behoven av ändring konstaterade följande i sin promemoria: Lösningarna med direkt demokrati på statlig nivå kräver en ny bedömning. Målet med att utveckla den direkta demokratin ska också vara att stärka det representativa systemet. Att komplettera konstitutionen med ett medborgarinitiativ kan ur principiell synvinkel vara ett mera betydande steg vid utvecklandet av medborgarnas påverkningsmöjligheter än att resultatet av en folkomröstning är rättsligt bindande. Detta betyder inte nödvändigtvis i praktiken en stor förändring av nuläget. I samband med projektet för utvärdering av grundlagen ska övervägas ett ibruktagande av ett medborgarinitiativsystem. Det naturliga alternativet kunde vara ett s.k. medborgarinitiativ med ett visst innehåll. (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:8, s. 36).

Den kommitté för en översyn av grundlagen som statsrådet tillsatte den 30 oktober 2008 föreslog i sitt betänkande att medborgarnas rättigheter att delta på statlig nivå ska kompletteras med ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll. Enligt förslaget har minst 50 000 röstberättigade finska medborgare enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram ett initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 9/2010).

Regeringen överlämnade i maj 2010 till riksdagen en proposition med förslag till ändring av grundlagen (RP 60/2010 rd) i vilken en punkt var ett medborgarinitiativ i enlighet med kommitténs förslag. Enligt propositionen utgör medborgarinitiativet ett nytt påverkningsmedel som kompletterar den representativa demokratin och som erbjuder röstarna en möjlighet att direkt påverka det politiska beslutsfattandets agenda och få sitt initiativ behandlat av riksdagen. Riksdagen godkände propositionen med förslag till ändring av grundlagen att vila till det första riksmötet efter valet (VLF 3/2011 rd). Ändringen av grundlagen avses träda i kraft den 1 mars 2012. I den nu aktuella propositionen är det fråga om en kompletterande reglering som förutsätts av ändringen av grundlagen.

2 Nuläge

2.1 Grundlagen

Medborgarinitiativet som kompletterar den representativa demokratin har fast anknytning till grundlagens utgångspunkter i fråga om ett demokratiskt statsskick och medborgarnas möjligheter att delta. Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I 14 § 3 mom. i grundlagen uppställs som uppgift för det allmänna att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslik verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att det och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Medborgarinitiativet harmonierar med dessa mål som har uppställts i grundlagen, och på statlig nivå främjar initiativet att målen verkligen uppnås.

Enligt grundlagens 53 § 3 mom. som träder i kraft i mars 2012 har minst 50 000 röstberättigade finska medborgare enligt vad som bestäms i lag rätt att lägga fram ett initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. I grundlagen föreskrivs endast de allmänna

grunderna för medborgarinitiativsystemet. Bestämmelsen innehåller en regleringsreservering som till andra delar hänför förfarandet att föreskrivas på nivå för vanlig lag. Innehållet i initiativrätten bestäms alltså utifrån en helhet som består av en reglering som omfattar grundlagen och lagen om medborgarinitiativ som är på vanlig nivå. Ett till riksdagen riktat medborgarinitiativ kräver också några revideringar av riksdagens arbetsordning.

Initiativrätten är i grundlagen bunden till rösträtt och finskt medborgarskap. Detta är en motiverad utgångspunkt när det är fråga om påverkningsmöjligheter på statlig nivå (RP 60/2010 rd, s. 40). Åldersgränsen för rösträtt är för närvarande i Finland 18 år såväl i statliga val som Europaparlamentsvalet som i kommunalval och rådgivande folkomröstningar.

Enligt grundlagen krävs det 50 000 undertecknare. Detta innebär ca 0,9 procent av Finlands befolkning och ca 1,2 procent av de röstberättigade. Genom detta antal undertecknare uppställs ett krav på omfattningen av det stöd som initiativet ska åtnjuta.

I grundlagen föreskrivs det att initiativet ska gälla lagstiftningsärenden. Det är fråga om medborgarnas rätt att lägga fram ett initiativ till att det stiftas en lag i någon fråga. Övriga ärenden som hör till riksdagens behörighet faller utanför initiativrätten. Med beaktande av lagstiftningens omfattning innebär detta dock inte betydande begränsningar av initiativrätten. Ett initiativ kan gälla en ändring eller upphävande av en gällande lag eller stiftandet av en ny lag i någon fråga. Riksdagen kan i princip stifta en lag om något som det för närvarande föreskrivs om på förordningsnivå. Ett medborgarinitiativ kan också avse en ändring av grundlagen eller att en lag om att ordna en statlig rådgivande folkomröstning ska stiftas i enlighet med 53 § 1 mom. i grundlagen.

Bland de viktigaste ärenden som inte omfattas av initiativrätten är godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser samt frågor som gäller statsbudgeten. Initiativrätten omfattar dock sådan lagstiftning som har effekter på statsbudgeten (RP 60/2010 rd, s. 40).

Grundlagen ställer inte strikta krav på formen för medborgarinitiativen. Bestämmelsen i grundlagen innehåller en möjlighet till att initiativ tas såväl i form av en lagtext som i en vagare utformning med ett förslag om att lagberedningsåtgärder ska vidtas. Formkraven för medborgarinitiativ ska till den del bli beroende av vanlig lag. Eftersom medborgarinitiativ är ett separat, självständigt institut finns det inte behov av att koppla det till de formkrav som gäller riksdagsledamöternas motionsrätt enligt 39 § 2 mom. i grundlagen.

Utöver begränsningen till lagstiftningsärenden ställer grundlagen inte några andra begränsningar för innehållet i initiativrätten. Att initiativet är förenligt med grundlagen och internationella mänskliga rättigheter eller andra internationella förpliktelser som binder Finland ska bedömas av riksdagen när initiativet behandlas på samma sätt som när det gäller andra lagstiftningsärenden. Enligt grundlagens 74 § ankommer det på riksdagens grundlagsutskott att ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Ett medborgarinitiativ riktas direkt till riksdagen. Riksdagen är skyldig att ta upp till behandling ett medborgarinitiativ som har lagts fram i enlighet med lagstiftningen, men godkännande av initiativet och eventuella ändringar av detsamma lämnas till riksdagens prövning. För riksdagsbehandlingen ställs inga särskilda tidsfrister. När det gäller den inbördes behandlingsordningen i fråga om riksdagsärenden kan medborgarinitiativ jämföras med en lagmotion som undertecknats av minst etthundra riksdagsledamöter, vilken i utskottsbehandlingen har faktisk förtur i förhållande till andra motioner av riksdagsledamöter (RP 60/2010 rd s. 40—41). Enligt den huvudregel som föreskrivs i grundlagens 49 § om fortsatt behandling av ärenden förfaller ett medborgarinitiativ som inte har slutbehandlats under valperioden. Enligt 49 § i grundlagen kan endast behandlingen av ett internationellt ärende vid behov fortsätta även under det riksmöte som följer efter riksdagsval.

Formen för ett medborgarinitiativ – ett förslag i form av en lagtext eller ett initiativ till att lagstiftningsåtgärder ska vidtas – avgör initiativets behandlingsordning i riksdagen så att initiativet antingen behandlas i lagstiftningsordning eller i en enda behandling. Grundlagen hänför de närmare bestämmelserna om riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ till riksdagens arbetsordning.

Vid behandlingen av regeringens proposition om ändring av grundlagen konstaterade riksdagens grundlagsutskott att i lagstiftningen om medborgarinitiativ kommer de förfaranden som införs att vara viktiga för hur användbart medborgarinitiativet är som instrument. Utskottet ansåg det viktigt att man inte ställer alltför stränga formella krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen. Enligt utskottet bör det ges en möjlighet att samla in underskrifter i elektroniska datanät, om det kan ske på ett tillförlitligt sätt som inte utgör ett hot mot skyddet av personuppgifter (GrUB 9/2010 rd, s. 9)

2.2 Medborgarinitiativsystemet i vissa andra länder

Allmänt

Med ett medborgarinitiativ kan avses såväl medborgarnas initiativ till att ordna en folkomröstning i någon fråga som ett sådant initiativ genom vilket medborgarna kan få det ärende de önskar behandlat av något representativt organ. Vid denna översikt koncentreras på det senare, s.k. medborgarinitiativ med ett visst innehåll (*agenda initiative*) där det ärende som är föremål för initiativet förs till parlamentsbehandling och -beslut och initiativet inte är anknutet till att det ordnas en folkomröstning i ärendet.

Översikten avser initiativsystem på statlig (nationell) nivå. I flera länder, Finland inbegripet, finns det medborgarinitiativsystem på kommunal eller regional nivå, men dessa initiativsystem behandlas inte nedan.

Översikten avser europeiska medborgarinitiativsystem. Alla de stater i Västeuropa som på statlig nivå har ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll har tagits med i översikten. Formerna och förfarandena för initiativen varierar mycket mellan de olika länderna i Eu-

ropa. I vissa länder, t.ex. i Österrike, har ett medborgarinitiativsystem på statlig nivå varit i bruk redan länge. Det finns också rätt nya medborgarinitiativsystem i Europa. Sådana är systemen i Nederländerna och i de s.k. nya demokratierna. Att medborgarinitiativsystemet blir allmännare har samband med en strävan mot att öka medborgarnas direkta påverkningsmöjligheter.

Nedan presenteras huvuddragen i medborgarinitiativsystemet i Nederländerna, Spanien, Italien, Österrike, Portugal, Polen, Ungern och Schweiz. I Schweiz är medborgarinitiativet starkt knutet till folkomröstningsinstitutionen och kan därför inte jämföras med ett sådant medborgarinitiativ med ett visst innehåll som nu granskas. I Italien finns det såväl medborgarinitiativ som har samband med folkomröstning som medborgarinitiativ med visst innehåll. Det förstnämnda är dock i det statliga systemet mera betydande som institution. Utöver Polen och Ungern har de nya demokratierna i Central- och Östeuropa i bruk ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll. I de övriga nordiska länderna finns det på statlig nivå inte för närvarande system med medborgarinitiativ med ett visst innehåll.

I den följande översikten fästs det uppmärksamhet vid förutsättningarna och förfarandena för att lägga fram ett medborgarinitiativ, vem initiativet riktas till och formkraven samt myndighetsuppgifterna i samband med ärendet. Dessutom eftersträvas det att bedöma hur allmänna initiativen är i de granskade länderna och om de praktiska verkningarna. De uppgifter som har framförts i översikten grundar sig på publikationen Schiller, Theo & Setälä, Maija (ed.), *Citizens Initiative in Europe*, Basingstoke, Palgrave (publiceras i slutet av 2011).

Nederländerna

I Nederländerna föreskrivs det i parlaments arbetsordning om att lägga fram ett medborgarinitiativ. För ett medborgarinitiativ (*burgerinitiatief*) krävs det 40 000 underskrifter, dvs. lite mera än 0,2 procent av de röstberättigade. Initiativrätt har de som är medborgare i Nederländerna och har rösträtt i parlamentsval. De personer som deltar i initi-

ativet ska underteckna initiativet samt uppge sitt namn, födelsetid samt att de är medborgare i Nederländerna.

Det finns ingen tidsfrist för insamlingen av underskrifter och inget obligatoriskt förfarande för registrering av initiativen. Myndigheterna deltar inte i det skede när underskrifterna insamlas och utför alltså inga kontroller i detta skede. Parlamentet kontrollerar i efterskott genom en slumpmässig sampling att undertecknarna är röstberättigade. Detta kontrolleras från sådana kopior av identitetshandlingen som undertecknarna ombeds sända. I Nederländerna har det tillsvidare inte lagts fram medborgarinitiativ i fråga om vilka insamlingen av stödförklaringar har genomförts helt elektroniskt via ett datanät. I de fall där en del av stödförklaringarna har varit i elektronisk form har en del av dessa undertecknare ombetts att lämna sina uppgifter även på papper. Om en tillräckligt stor del av undertecknarna gör så inom den uppställda tidsfristen anses stödförklaringarna som giltiga.

Initiativet kan till sin form vara ett lagförslag eller ett initiativ till en åtgärd, om blott syftet med det tydligt har angetts och framställningen har motiverats tillräckligt. Ämnet för initiativet ska omfattas av parlamentets beslutanderätt. Initiativet får inte gälla ett ärende som parlamentet har beslutat om under de två senaste åren, om inte omständigheterna väsentligt har förändrats.

Den officiella behandlingen av initiativet inleds, när det har lämnats in till parlamentet. Parlamentet prövar alltså förutsättningarna för att ta upp initiativet till behandling först när underskrifterna redan har samlats in. Ingen tidsfrist för parlamentsbehandlingen har ställts upp. Utskottet för parlamentets skriftliga motioner och medborgarinitiativ (*Commissie Verzoekschriften en Burgerinitiatieven*) kontrollerar att förutsättningarna för att ta upp initiativet till behandling uppfylls. Utskottet ger sin syn för parlamentet i en officiell rapport där det gör en framställning om att ta upp ärendet till behandling. Rapporten publiceras och sänds också till företrädarna för dem som har lagt fram initiativet. Parlamentet fattar ett beslut om vart och ett initiativ som har tagits upp till behandling. Vid förfarandet är det möjligt att kalla framlägg-

arna av direktivet till parlamentet för att höras muntligt.

Medborgarinitiativsystemet har varit i bruk i Nederländerna från och med år 2006. Fram till maj 2008 hade lagts fram endast tre initiativ av vilka endast ett fyllde kraven och togs upp till behandling. Utifrån en utvärdering som genomfördes år 2008 beslöts det att elektroniska underskrifter godkänns vid sidan av underskrifter på papper och att den behöriga ministern eller statssekreteraren ska vara närvarande vid det parlamentsplenium som behandlar initiativet.

Spanien

I Spanien föreskrivs det om medborgarinitiativ i grundlagen och en s.k. organisk lag från år 1984 som kompletterar grundlagen. Att få ett initiativ till parlamentsbehandling kräver 500 000 underskrifter, dvs. ca 1,5 procent av de röstberättigade. Ett initiativ kan läggas fram av myndiga spanska medborgare som är upptagna i vallängden. Ett initiativ ska innehålla ett strukturerat lagförslag jämte motivering samt de fullständiga namnen på och personuppgifterna för dem som har väckt initiativet. I lagen från 1984 uppställs det flera uppgifter för den medborgarkommitté (*comisión promotora*) som väcker initiativet, men om kommittén finns det inte längre gående reglering än att den ska uppe namnen.

Initiativet ska harmoniera med grundlagens bestämmelser och det kan alltså inte avse en ändring av grundlagen. Ett initiativ kan inte heller läggas fram om en s.k. organisk lag som kompletterar grundlagen och som författningshierarkiskt ligger mellan en vanlig lag och grundlagen och inte heller om lagar som gäller beskattning eller som har samband med internationella frågor eller benådningar. Ett initiativ kan inte heller gälla statsbudgeten om vilken det besluts i lagform.

Initiativförfarandet inleds genom att initiativet ges till talmanskonferensen som inom 15 dagar avgör om initiativet kan tas upp till behandling. Ett ovannämnt förbjudet ämne för initiativet eller brister i initiativet kan leda till att det förkastas. Ett förkastande kan också följa av att samma ärende som bäst behandlas i representanhuset eller senaten eller

av att det tidigare under samma riksmöte har behandlats ett initiativ med samma innehåll. Ett negativt beslut kan överklagas hos grundlagsdomstolen.

Insamlingen av underskrifter kan inledas först efter det att talmanskonferensen har godkänt att initiativet behandlas. Centralvalnämnden informeras om godkännandet och den övervakar insamlingen av underskrifter. Tid för insamling av underskrifter är nio månader från beslutet om godkännande. Tiden kan förlängas med tre månader av synnerligen vägande skäl som talmanskonferensen godkänner. Undertecknarna uppger sitt namn, numret på sin legitimationshandling samt den kommun i vilken de är upptagna i vallängden. Underteckningarna ska bestyrkas av en notarie, domstolssekreterare eller sekreteraren i den kommun där undertecknaren har upptagits i vallängden. Rätt att bestyrka kan ges också edsvurna frivilliga insamlare som har utsetts av den kommitté som väcker initiativet. Detta är det i praktiken mest anlitade förfarings sättet. Sedan år 2006 har det enligt lagen varit möjligt att göra underskrifterna också i elektronisk form på det sätt som det särskilt föreskrivs. Centralvalnämnden ansvarar för kontrollen av underskriftsuppgifterna.

När det krävda antalet namn har samlats in, inleds förfarandet för att få ärendet behandlat av parlamentet. Efter det att minst 500 000 underskrifter har säkerställts offentliggör parlamentets talmanskonferens initiativet och tar upp det på parlamentets föredragningslista inom sex månader. I enlighet med reglementet för parlamentet kan också en företrädare för dem som har väckt initiativet delta i behandlingen. Behandlingen av initiativet fortgår vid behov efter det att parlamentet har upplösts eller efter utgången av valperioden. Om initiativet kommer till parlamentsbehandling kan de som har lagt fram initiativet av staten yrka på ersättning för de kostnader som insamlingen har medfört, dock högst 300 000 euro.

I Spanien har det väckts sammanlagt 45 medborgarinitiativ av vilka dock den största delen har fallit på innehållsrelaterade begränsningar eller inte har fått tillräckligt med underskrifter. En stor del av initiativen har gällt regleringen av arbetslivet eller soci-

alskyddet. Endast ett initiativ har tillsvidare lett till ändringar av lagstiftningen.

Italien

Enligt artikel 71 i Italiens grundlag får minst 50 000 röstberättigade italienska medborgare lägga fram ett lagförslag i någondera av parlamentets kamrar, dvs. representanthuset eller senaten. Det är till sin karaktär fråga om ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll. Antalet krävda underskrifter motsvarar ca 0,08 procent av de röstberättigade. Initiativet ska avfattas i form av ett lagförslag och det måste motiveras. I Italien för man inom den juridiska forskningen diskussion om det finns eller inte finns innehållsrelaterade begränsningar för initiativen.

Tiden för att samla in underskrifter är sex månader innan initiativet lämnas in till parlamentet. Av initiativet följer inga skyldigheter för parlamentet. Parlamentet är alltså inte skyldigt att diskutera eller rösta om initiativet.

Under de senaste 62 åren har det lagts fram 253 medborgarinitiativ för parlamentet. Det årliga antalet initiativ har vuxit, särskilt på 90-talet. Endast en liten del av initiativen har lett till lagstiftningsåtgärder. Den mest allmänna typen av initiativ har varit ett initiativ som gäller någon liten grups ekonomiska fördelar och som är obetydligt i fråga om sin allmänna betydelse. Bakom initiativet har ofta legat någon organiserad befolkningsgrupp så som ett politiskt parti, en fackförening eller religiös organisation.

Dessutom känner Italiens grundlag till fem olika slags folkomröstningar. Av dessa är den mest betydande en s.k. upphävande folkomröstning (*referendum abrogativo*) där det är fråga om en möjlighet till att ordna en folkomröstning om att upphäva en i normal ordning antagen och gällande lag eller regeringsförordning. En upphävande folkomröstning ska ordnas, om detta krävs av minst 500 000 röstberättigade medborgare eller minst fem landskapsråd. För omröstningsresultatets giltighet krävs det att över hälften av de röstberättigade röstar. Folkomröstning kan inte ordnas om lagar som gäller beskattningen, budgeten eller benådning. Dessutom har ratificeringen av internationella fördrag och

Italiens anslutning till internationella eller överstatliga organisationer avgränsats att ligga utanför folkomröstning.

Denna typ av folkomröstningar är inte endast ett verktyg som kontrollerar beslutsfattandet, utan man har med hjälp av denna också lyft upp ärenden till det politiska beslutsfattandet. T.ex. kan behovet av att reformera en föråldrad lagstiftning vara föremål för en upphävande folkomröstning. Av de under åren 1979—2009 framlagda 144 initiativen till att ordna en upphävande folkomröstning har merparten utgjorts av medborgarinitiativ.

Österrike

Medborgarinitiativ (*Volksbegehren*) har långa traditioner i Österrike. Institutet togs första gången in i grundlagen år 1920. De första initiativen som ledde till parlamentsbehandling lades dock fram först på 1960-talet. Den närmare regleringen av förfarandet grundar sig för närvarande på en lag om medborgarinitiativ från år 1973.

Ett medborgarinitiativ kan väckas i Österrike av 0,1 procent av de röstberättigade medborgarna, dvs. ca 8 000 personer. För att få initiativet till parlamentsbehandling krävs det dock 100 000 stödförklaringar (ca 1,2 procent av de röstberättigade). I detta tal får inräknas de som har väckt initiativet. Ursprungligen krävdes det 200 000 undertecknare av initiativet, men genom en ändring av grundlagen år 1981 sänktes antalet undertecknare till 100 000 för att underlätta förfarandet. Fram till år 1988 kunde också åtta parlamentsledamöter lägga fram ett medborgarinitiativ.

Ämnet för initiativet ska omfattas av förbundsstatens lagstiftande makt. Det kan gälla att stiftandet av en ny lag eller en ändring eller upphävande av en gällande lag. Initiativet kan gälla grundlagen och det behöver inte till sitt innehåll harmoniera med rättsordningen i Europeiska unionen eller Österrikes internationella förpliktelser eftersom innehållet i initiativet också till dessa delar bedöms först senare under parlamentsbehandlingen. Initiativet får dock inte äventyra iakttagandet av förbudslagen (*Verbotsgesetz*) från år 1947, genom vilken man eftersträvar att förhindra

nationalsocialismens frammarsch. Ett initiativ kan läggas fram i form av ett lagförslag eller i en mera allmän form som kan jämföras med ett åtgärdsinitiativ. Det finns inga exakta formkrav för initiativet, utan ett kort förslag med motivering räcker.

En ansökan om att väcka ett initiativ görs hos förbundsstatens inrikesministerium. I den ska utses en befullmäktigad och dennes ersättare vilka också undertecknar ansökan. Till ansökan fogas motiveringen till initiativet samt de stödförklaringar som under högst två års tid samlats in för initiativet. Stödförklaringarna ska komma från 0,1 procent av registrerade röstberättigade i landet fast boende österrikiska medborgare. Inrikesministeriet ska fatta beslut om initiativet inom tre veckor. När de formella kraven uppfylls, ska initiativet godkännas så att insamlingen av underskrifter kan inledas. Samtidigt besluts det om tiden för att samla in underskrifter, dvs. den s.k. teckningstiden när medborgarna kan underteckna initiativet. Som huvudregel sker underteckningen under åtta påföljande dagar. Den befullmäktigade som representerar dem som har väckt initiativet meddelar om undertecknandet sker i alla kommuner eller endast i en del av dem.

Teckningen organiseras av s.k. teckningsmyndigheter, dvs. i praktiken av de kommuner i vars ämbetsverk initiativet kan undertecknas. Inrikesministeriet svarar för kostnaderna för teckningen. Ministeriet ersätter kommunerna kostnaderna för teckningen. Den befullmäktigade ska betala inrikesministeriet en handläggningsavgift av 2 500 euro för att inleda teckningen. Den befullmäktigade får dock avgiften tillbaka femfald, om initiativet går till parlamentsbehandling.

De 16 år fyllda österrikiska medborgare som har rösträtt i parlamentsvalet och som huvudsakligen är bosatta i Österrike får underteckna initiativet. I Österrike sänktes röst-rättsålder till 16 år 2007. I en stödförklaring tas in personens för- och släktnamn, födelse-tid, adress samt egenhändiga underskrift. Undertecknaren ska också uppvisa en handling som bevisar hans eller hennes identitet. Kommunmyndigheterna kontrollerar undertecknarnas rösträtt från vallängden. Sedan teckningstiden avslutats fastslår myndigheterna de giltiga underskrifternas antal samt

meddelar detta till valmyndigheten för sitt område. Valmyndigheten bekräftar för sin del uppgiften och förmedlar den vidare till förbundsstatens centralvalnämnd. Förbundsstatens centralvalnämnd ska sända till parlamentet alla initiativ som har understötts av minst 100 000 röstare eller 1/6 av röstarna i tre delstater. Myndighetsbeslut som har samband med initiativet får överklagas hos grundlagsdomstolen.

Förbundsparlamentet är skyldigt att ta upp ärendet till behandling, men behöver inte fatta ett uttryckligt beslut med anledning av initiativet. Enligt parlamentets arbetsordning har ett medborgarinitiativ vid parlamentsbehandlingen förtur i förhållande till regeringens propositioner och motioner från parlamentsledamöterna. Behandlingen av initiativet måste inledas i parlamentet inom en månad, och företrädaren för dem som har väckt initiativet ska höras under parlamentsbehandlingen. Ett utskott kan behandla initiativet i högst fyra månader varefter det måste lägga fram sitt förslag för parlamentet. Initiativet förfaller, om det inte har hunnit behandlas under valperioden.

För närvarande läggs det fram medborgarinitiativ i Österrike nästan årligen. Hittills har 33 initiativ godkänts för teckningsförfarandet och av dem har endast två inte överskridit det antal underskrifter som krävs. Initiativen har i allmänhet inte direkt lett till ny lagstiftning. De första tre initiativen på 1960-talet realiserades i senare ändringar av lagstiftningen (Österrikes rundradioblag 1964, 40 timmars arbetsvecka 1969, avlägsnande av det 13:e skolåret 1969). Till sitt innehåll har initiativen avsett bl.a. socialpolitiken, skolsystemet och andra offentliga tjänster, miljö- och hälsoskyddet, kärnkraften och EU-frågor samt försvaret.

Bakom medborgarinitiativen ligger för närvarande i allmänhet de politiska partierna. Initiativinstitutet har i Österrike utformats att vara ett kraftigt verktyg för oppositionspolitiken.

Portugal

Om rätten att lägga fram ett medborgarinitiativ föreskrivs i Portugals grundlag och i den lag om medborgarinitiativ från år 2003

som kompletterar grundlagen. För att lägga fram ett initiativ krävs det stödförklaringar av 35 000 undertecknare. Röstberättigade i valregistret antecknade portugisiska medborgare som är bosatta i Portugal eller utomlands har initiativrätt.

Innehållet i initiativet ska omfattas av parlamentets lagstiftningsbehörighet. Initiativet ska innehålla ett klart utformat förslag till lagstiftning. Initiativet får dock inte avse en ändring av grundlagen, regeringens behörighet enligt grundlagen eller frågor som hör till de regionala parlamenten på Madeira och Azorena, frågor som gäller parlamentets absoluta behörighet, benådningar eller budgetfrågor. Ett initiativ får inte heller kränka grundlagen eller dess anda. Ett förkastat initiativ kan inte heller föras till ny behandling under samma sessionsperiod.

Initiativet läggs fram för parlamentets talman. Det innehåller initiativet jämte underskrifter (minst 35 000 undertecknare jämte personuppgifter), de centrala målen för initiativet, motivering och en utredning om konsekvenserna samt en förteckning över ansvarspersoner, dvs. en medborgarkommitté som består av minst fem och högst tio personer. Till initiativförfarandet hör ingen förhandskontroll och underskrifterna kontrolleras i efterskott. Parlamentets talman kan förkasta initiativet, om det inte uppfyller de i lagen bestämda villkoren. Ett initiativ som talman har godkänt överförs till det berörda utskottet som inom 30 dagar ska ge en behövlig redogörelse för eller ett utlåtande om det.

Enligt huvudregeln förfaller initiativet när parlamentets mandatperiod går ut. Om parlamentet inte har hunnit rösta om initiativet innan dess mandatperiod går ut, får den kommitté som ansvarar för initiativet föreslå en ny behandling, om det har förflutit mindre än ett år sedan initiativet lades fram. Parlamentsbehandlingen av ett medborgarinitiativ iakttar samma lagstiftningsförfarande i parlamentet som övriga lagförslag.

Polen

I Polen grundar sig rätten att lägga fram ett medborgarinitiativ på 1997 års grundlag och

på lagen om medborgarinitiativ från år 1999. Enligt grundlagen har 100 000 röstberättigade medborgare rätt att lägga fram en lagmotion för parlamentet.

Initiativprocessen har två skeden. Initiativet väcks med 1 000 underskrifter. Att få initiativet till parlamentsbehandling kräver ytterligare 99 000 underskrifter. Kravet på 100 000 undertecknare innebär i Polen 0,3 procent av de röstberättigade.

Röstberättigade polska medborgare har initiativrätt. Initiativrätten gäller alla lagar med undantag av grundlagen och lagar som har samband med statsbudgeten, statens låneupptagning eller statens säkerheter. I dessa frågor har endast landets regering initiativrätt. Ett medborgarinitiativ kan inte heller gälla reglering om parlamentets interna organisering och förfaranden. Några andra innehållsrelaterade begränsningar av initiativrätten finns inte. Ett initiativ kan också avse ett ärende vilket som bäst behandlas eller redan har behandlats av parlamentet.

För medborgarinitiativ gäller samma formkrav som för andra lagmotioner, dvs. det ska innehålla ett lagförslag jämte motivering, en bedömning av lagens konsekvenser samt ett förslag till hur finansieringen av lagen ska ordnas. Dessutom ska det påvisas hur initiativet harmonierar med EU:s lagstiftning. Huvudparten av medborgarinitiativen uppfyller i början av förfarandet inte dessa krav, och att utverka ett förhandsgodkännande kräver ofta ännu fortsatt beredning av initiativet.

För att lägga fram ett medborgarinitiativ ska det bildas en s.k. lagmotionskommitté bestående av minst 15 polska medborgare som registrerats som röstberättigade. Kommittén ska inom sig välja en företrädare. Kommittén kan föra fram endast ett initiativ åt gången.

Kommittén ska samla in stödförklaringar av minst 1 000 registrerade röstberättigade innan initiativet lämnas till parlamentets talman. Om initiativet uppfyller de formella kraven, godkänner talmannen initiativet för fortsatt förfarande. Talmannen kan före godkännandet begära lagstiftningsutskottets utlåtande om initiativet. Initiativens grundlagsenlighet kan dock inte säkerställas i detta skede, eftersom grundlagsdomstolen inte har behörighet när det gäller att bedöma initiativen.

Lagmotionskommittén har 14 dagar tid att rätta till eventuella brister som har uppdragats i förfarandet för förhandsgodkännande. Man får överklaga talmannens beslut hos högsta domstolen.

Kommittén blir en juridisk person, när initiativet har fått förhandsgodkännande av parlamentets talman. Initiativtexten kan inte längre ändras i detta skede. Efter förhandsgodkännandet får kommittén inleda insamlingen av underskrifter, ordna en informationskampanj om initiativet samt ange de platser där medborgarna kan bekanta sig med initiativet. Tid för insamling av underskrifter är tre månader. Endast knappt hälften av lagmotionskommittéerna hittills har lyckats samla in det krävda antalet underskrifter under de föreskrivna tre månaderna. En undertecknare ska uppge sitt namn, sin adress och sin personbeteckning.

När det krävda antalet stödförklaringar har samlats in, överläter kommitténs företrädare initiativet och underskrifterna till parlamentets talman. Om det inte samlas in tillräckligt med underskrifter inom den föreskrivna tiden, upphör kommittén att vara en juridisk person. Om det uppstår en misstanke om missbruk, kan parlamentet inom 21 dygn låta valnämnden kontrollera antalet underskrifter och deras riktighet. Lagmotionskommittén ska också lämna finansministeriet en officiell utredning över finansieringen av initiativet. Det är förbjudet att skaffa utländsk finansiering för att lägga fram ett initiativ.

I Polen har också parlamentsbehandlingen av medborgarinitiativ reglerats. Initiativet ska tas upp till parlamentsbehandling inom tre månader från det att det lämnades till talmannen. Företrädaren för kommittén kan också delta som observatör vid parlamentsbehandlingen. Som bäst har det väckts en lagändring där den redan för närvarande gällande möjligheten att fortsätta parlamentsbehandlingen efter valperiodens utgång utvidgas. Huvudregeln vid ärendenas parlamentsbehandling är att icke slutförda ärenden förfaller vid utgången av valperioden. I lagändringen uppställs också en tidsgräns för längden på parlamentsbehandlingen.

Under åren 1999—2009 har 61 medborgarinitiativ kommit igenom förhandsgodkännandet. Av dessa har man i fråga om 24 initi-

ativ lyckats samla in det krävda antalet godkända underskrifter. Av de 24 initiativ som har gått till parlamentsbehandling ledde sju till ändringar av lagstiftningen, tre förkastades och för 14 har behandlingen inte ännu avslutats eller så har initiativet förfallit. Medborgarinitiativen har avsett bl.a. social- och hälsoområdet, reglering av arbetslivet och skolsystemet. En del initiativ har gällt klart regionala intressen eller någon viss yrkesgrupp. Merparten av initiativen har gällt ändringar av gällande lagstiftning, alltså inte helt nya lagar.

Ungern

Ungerns grundlag från år 1989 innehåller flera mekanismer för den direkta demokratin. Redan före den nya grundlagen stiftades det en lag om folkomröstningar och medborgarinitiativ som reviderades år 1997 i samband med en ändring av grundlagen för att eliminera oklarheter i fråga om förfarandet.

För att lägga fram ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll krävs det i Ungern 50 000 underskrifter, dvs. ca 0,6 % av de röstberättigade. Ungerns grundlag känner också till ett medborgarinitiativförfarande där minst 100 000 medborgare kan lägga fram ett medborgarinitiativ för parlamentet och parlamentet kan besluta att ordna en bindande eller rådgivande folkomröstning i ärendet.

Den följande översikten gäller endast ett sådant medborgarinitiativ med ett visst innehåll som leder till parlamentsbehandling och till vilket alltså inte är anknuten en möjlighet till folkomröstning.

I fråga om medborgarinitiativet med ett visst innehåll har initiativrätt ungerska röstberättigade medborgare. Tiden för insamling av underskrifter är två månader.

Initiativet ska omfattas av parlamentets behörighet samt innehålla en fråga som exakt och entydigt ska föras att diskuteras av parlamentet. Den lagstadgade insamlingstiden på två månader inleds då den nationella valnämnden godkänner insamlingsblanketten. Blanketten kan förkastas, om initiativet inte omfattas av parlamentets behörighet, utformningen av frågan inte överensstämmer med bestämmelserna i lag eller blanketterna för underskrift inte i övrigt motsvarar kraven.

Detta förfarande för förhandsgranskning av ett initiativ togs i bruk genom lagändringen år 1997. Man ville genom denna hindra insamling av underskrifter för sådana initiativ som inte uppfyller lagens krav och som inte kan tas upp till parlamentsbehandling.

Efter insamlingen av underskrifter överlämnas initiativet till den nationella valnämnden som kontrollerar underskrifterna. Ordföranden för valnämnden meddelar parlamentets talman resultatet av kontrollen av initiativet. Om förutsättningarna inte uppfylls, underrättas de som lagt fram initiativet om detta. Om förutsättningarna uppfylls, ska talmannen följande plenumdag meddela att han eller hon har delgivits initiativet. Valnämndens beslut kan överklagas hos grundlagsdomstolen.

Parlamentet ska ta upp initiativet på sin föredragningslista och fatta beslut i ärendet inom tre månader från meddelandet om initiativet till plenum. Till parlamentsbehandling har kommit sammanlagt 11 initiativ av vilka de flesta har väckts av olika slags frivilligorganisationer. Parlamentet har godkänt två medborgarinitiativ (djurskydd och den offentliga sektorns löner) och förkastat alla andra initiativ. Betydelsen av medborgarinitiativ med ett visst innehåll har i Ungern förblivit liten.

Schweiz

Den direkta demokratin har i Schweiz långa traditioner, fastän det Schweiziska edsförbundet ursprungligen grundades som ett representativt system. Medborgarinitiativ togs i bruk redan 1891. Nedan behandlas det nuvarande schweiziska medborgarinitiativsystemet som är anknutet till ordnande av folkomröstning och som i och för sig inte kan jämföras med de ovan granskade medborgarinitiativen med ett visst innehåll. I Schweiz har tidigare varit i bruk ett medborgarinitiativ med renodlat visst innehåll, men man har avstått från det.

För att lägga fram ett medborgarinitiativ krävs det 100 000 underskrifter som ska samlas in under 18 månader. Ett nationellt medborgarinitiativ ska gälla en ändring av grundlagen eller en del av den. Detta krav tolkas i praktiken rätt öppet. Ett initiativ kan innehåll-

la ett förslag till en ny bestämmelse i grundlagen eller ett krav på ändring utan förslag till bestämmelse. På kommun- och kantonnivå kan man använda medborgarinitiativ för förslag till ändringar av lagstiftningen också på annan nivå.

Parlamentet kan konstatera att initiativet är ogiltigt endast när initiativets form är felaktig eller när det kränker förpliktande normer i folkrätten. Detta är dock mycket sällsynt. Hittills har endast fyra initiativ konstaterats vara ogiltiga. Parlamentet kan också lägga fram ett motförslag till initiativet. Det ordnas då en folkomröstning om såväl medborgarinitiativet som parlamentets motförslag.

Behandlingen av ett medborgarinitiativ väcks av en initiativkommitté till vilken ska höra minst 7 och högst 27 röstberättigade Schweiziska medborgare. Initiativkommittén tillhandahåller förbundskanslersämbetet texten till initiativet. Förbundskanslersämbetet kontrollerar att initiativet uppfyller de formella kraven. Likaså kontrolleras det vid förhandskontrollen att underskriftsblanketterna uppfyller kraven. Efter detta publiceras i officiella tidningen inledningstidpunkten för insamling av underskrifter. Från denna tidpunkt inleds den i lagen bestämda tidsfristen på 18 månader. De insamlade namnlistorna översänds till var och en kommuns myndigheter som kontrollerar att underskrifterna är giltiga. De kontrollerade listorna översänds till förbundskanslersämbetet, där det officiella insamlingsresultatet fastslås. Om antalet underskrifter är tillräckligt, väcks initiativet formellt.

Regeringen ska uttala sin ståndpunkt med anledning av initiativet inom ett år från det att det väcktes. Parlamentet ska ta upp initiativet till behandling inom två och ett halvt år. Ett eventuellt motförslag förlänger behandlingstiden. Ett initiativ som har konstaterats vara giltigt ska oförändrat föras till folkomröstning. Initiativkommittén kan återkalla initiativet innan regeringen har fattat beslut om tidpunkten för folkomröstningen.

Mekanismerna för direkt demokrati har en viktig ställning i det schweiziska politiska systemet. Det ovan beskrivna medborgarinitiativförfarandet har också för partierna varit ett centralt verktyg i politiken. Under åren 1891—2010 har det väckts 378 medborgar-

initiativ och ordnats 174 folkomröstningar om dem. Fastän tillsvidare endast 18 initiativ slutligen har godkänts i folkomröstning, har initiativförfarandet spelat en viktig roll när det gäller att föra nya ärenden till det politiska beslutsfattandet och den politiska diskussionen. Medborgarinitiativet har å andra sidan kritiserats för att det endast kan gälla grundlagens bestämmelser.

Samlade synpunkter

I flera av Europeiska unionens medlemsstater finns det för närvarande på statlig nivå ett medborgarinitiativsystem, där ett visst antal röstberättigade medborgare kan lägga fram ett initiativ och på detta sätt få det ärende de önskar behandlat av parlamentet. Formerna för medborgarinitiativinstitutionen varierar mellan de olika länderna i betydande grad, och det går inte att påvisa en sådan rådande modell i en enda riktning på basis av vilken det vore motiverat att ordna medborgarinitiativet i Finland.

I de granskade länderna föreskrivs det om medborgarinitiativ på grundlagsnivå. Endast i Nederländerna grundar sig systemet på en lägre reglering, nämligen på parlamentets arbetsordning. I grundlagen föreskrivs det i allmänhet om det krävda antalet röstberättigade undertecknare, att initiativet ska riktas till parlamentet samt att initiativet ska avse lagstiftningsärenden eller andra ärenden som hör till parlamentets behörighet och likaså om eventuella innehållsrelaterade begränsningar av initiativet. Till övriga delar föreskrivs det i allmänhet om initiativsystemet på en lägre nivå än grundlagen.

Omfattningen av och detaljerna i regleringen varierar. I Nederländerna bygger initiativinstitutet på en mycket snäv reglering, medan det igen om detaljerna i initiativförfarandet i flera andra länder föreskrivs detaljerat i en egen lag.

Initiativrätten har förbehållits de röstberättigade medborgarna i landet i fråga. Antalet krävda undertecknare varierar mellan de olika länderna. I Spanien motsvarar kravet på 500 000 undertecknare ca två procent av de röstberättigade, medan igen kravet är betydligt lägre i Polen, 100 000 underskrifter, dvs. 0,3 procent av de röstberättigade.

Ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll är i allmänhet ett initiativ till lagstiftning. I Nederländerna och Ungern kan det läggas fram initiativ i också andra ärenden som hör till parlamentets behörighet. I vissa länder krävs det att initiativet har avfattats i form av ett lagförslag (bl.a. Spanien, Italien och Polen). I andra länder kan de som väcker initiativet avfatta ett initiativ till lagstiftning också i en allmännare form som påminner om ett åtgärdsinitiativ.

För initiativrätten har det i vissa länder uppställts olika slags innehållsrelaterade begränsningar. T.ex. i Polen kan ett initiativ inte gälla grundlagen eller lagar som har samband statsbudgeten, statens låneupptagning eller statens säkerheter. Också i Portugal och Spanien ska initiativet harmoniera med grundlagen och det kan alltså inte avse en ändring av grundlagen. Övriga ärenden som avgränsats utanför initiativrätten kan vara t.ex. internationella ärenden, beskattning, statsbudgeten, benådningar och s.k. organiska lagar (en lag som författningshierarkiskt placerar sig mellan grundlagen och en vanlig lag).

I vissa länder ingår i initiativförfarandet en förhandsgranskning av initiativet. Vid granskningen bedöms det om initiativet uppfyller de i lagen föreskrivna kraven. Först efter detta skede inleds den egentliga insamlingen av underskrifter. En sådan förhandsgranskning finns det t.ex. i Österrike, Spanien, Ungern och Polen. De förkastande beslut som har fattats vid kontrollen kan överklagas hos grundlagsdomstolen (Österrike, Spanien och Ungern) eller hos högsta domstolen (Polen). I Nederländerna, Italien och Portugal förekommer ingen förhandskontroll, utan initiativet lämnas in direkt till riksdagen, när insamlingen av underskrifter har avslutats.

I vissa länder krävs det att det inrättas en särskild medborgarkommitté för att lägga fram ett initiativ (Spanien, Portugal och Polen)

I flera länder är tiden för insamling av underskrifter begränsad (Spanien, Italien, Österrike, Polen och Ungern). Insamlingstiden varierar mellan åtta dagar och nio månader.

Som huvudregel behandlas medborgarinitiativ i parlamentet i enlighet med de allmänna behandlingsbestämmelserna. För parla-

mentsbehandlingen av ett initiativ har det i vissa länder föreskrivits tidsgränser t.ex. i fråga om den tidpunkt då behandlingen inleds eller för längden på behandlingen (Österrike, Portugal, Ungern och Polen). I Österrike och Spanien har det föreskrivits om statens ekonomiska stöd till dem som lägger fram ett initiativ, om initiativet går till parlamentsbehandling.

I praktiken har medborgarinitiativets verkningar för lagstiftningen varit begränsade, eftersom initiativen rätt sällan leder till ändringar i lagstiftningen. Till denna del kan man se en del variationer mellan de olika länderna. Den starkaste ställningen har medborgarinitiativ med ett visst innehåll kanske fått i Österrike och Polen.

Betydelsen av medborgarinitiativsystemet elimineras dock inte uteslutande av antalet beslut som har fattats på basis av initiativen, utan initiativinstitutionen kan ha betydelse också för det övriga samhällsliga beslutsfattandet, det politiska systemet och den offentliga diskussionen samt verkningar som gäller det civila samhället.

2.3 Medborgarinitiativ i Europeiska unionen

Allmänt

Europeiska unionens nya medborgarinitiativsystem avviker i fråga om sitt innehåll och sina förfaranden på många olika sätt från det nationella medborgarinitiativsystemet. Unionens medborgarinitiativ läggs inte fram för lagstiftaren, utan för den institution som representerar den verkställande makten, dvs. Europeiska kommissionen. Kommissionen har en omfattande prövningsrätt när det gäller att besluta om den på grund av medborgarinitiativet ska lägga fram ett förslag till rättsakt för Europaparlamentet och rådet. Medborgarinitiativet i unionen kan som utgångspunkt inte gälla unionens grundfördrag, utan endast den s.k. sekundärlagstiftningen med vilket avses reglering som är härledd ur grundfördragen. Stöd för medborgarinitiativ i unionen samlas in unionsomfattande från de olika medlemsstaterna. De förutsättningar som har uppställts för initiativrätten – särskilt kraven på initiativets innehåll – kan vara

rättsligt krävande på grund av särdragen i unionens rättsordning, t.ex. komplicerade behörighetsfrågor.

I fråga om medborgarinitiativ i unionen har det särskilt betonats att de förfaranden och villkor som krävs för medborgarinitiativet ska vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i rätt proportion till medborgarinitiativets karaktär.

Bestämmelserna om medborgarinitiativ i Europeiska unionens grundfördrag

Enligt artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen får minst en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att inom ramen för sina befogenheter lägga fram ett förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen. Enligt artikel 24 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antar Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån.

Om förfarandena och förutsättningar för att lägga fram ett medborgarinitiativ föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet.

Medborgarkommittén och undertecknarna av medborgarinitiativet

I förordningen förutsätts det att de som har väckt medborgarinitiativet (enligt förordningen "organisatörerna") bildar en medborgarkommitté som ansvarar för att utarbeta initiativet och lämna in det till kommissionen. Medborgarkommittén ska bestå av minst sju fysiska personer bosatta i minst sju olika medlemsstater. De ska vara unionsmedborgare och ha uppnått rösträttsåldern för val till Europaparlamentet. De kontaktpersoner som särskilt utses ska samordna mellan medborgarkommittén och unionens institutioner (artiklarna 2 och 3 i förordningen).

Undertecknarna av ett medborgarinitiativ ska komma från minst en fjärdedel av medlemsstaterna. I minst en fjärdedel av medlemsstaterna ska undertecknarna åtminstone bestå av det minsta antal medborgare som anges i den bilaga till förordningen som gäller detta. Minimiantalet ska motsvara det antal ledamöter av Europaparlamentet som har valts i varje medlemsstat multiplicerat med 750. För Finlands del är minimiantalet undertecknare 9 750. Kommissionen får ändra bilagan när Europaparlamentets sammansättning ändras (artiklarna 2 och 7 i förordningen samt bilaga I).

Undertecknarna av initiativet ska vara unionsmedborgare och ha uppnått rösträttsåldern för val till Europaparlamentet. Undertecknarna ska anses komma från den medlemsstat som är ansvarig för att kontrollera deras stödförklaringar (artiklarna 3 och 7 i förordningen).

Registrering av ett medborgarinitiativ

Innan organisatörerna av initiativet inleder insamlingen av stödförklaringar från undertecknare ska de registrera initiativet hos kommissionen och lämna information om bl.a. initiativets ämne, mål samt stöd- och finansieringskällor. Kommissionen avser inrätta en särskild kontaktpunkt för rådgivning om att lägga fram ett initiativ (artikel 4 i förordningen och bilaga II).

Kommissionen ska inom två månader räknat från det informationen mottogs registrera medborgarinitiativet i sitt offentliga register, om följande förutsättningar är uppfyllda:

a) en medborgarkommitté har bildats och kontaktpersoner har utsetts,

b) medborgarinitiativet faller inte uppenbart utanför kommissionens befogenheter att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen,

c) medborgarinitiativet är inte uppenbart otillbörligt, av okynneskaraktär eller förargelseväckande, och

d) medborgarinitiativet strider inte uppenbart mot unionens värden enligt artikel 2 i EU-fördraget (artikel 4 i förordningen).

När kommissionen vägrar registrera ett medborgarinitiativ ska den informera organisatörerna om skälen till beslutet och om all

rättslig och utomrättslig prövning som står till deras förfogande. Organisatörerna har å andra sidan också rätt att dra tillbaka ett registrerat medborgarinitiativ innan de ingett stödförklaringar för de nationella myndigheternas kontroll (artikel 4 i förordningen).

Insamling av stödförklaringar

Organisatörerna av initiativet får samla in stödförklaringar i pappersform eller elektroniskt via ett datanät. Stödförklaringarna ska samlas in inom ett år efter det att medborgarinitiativet registrerades. Vid insamlingen av dem ska användas den blankett som ingår i förordningen och som kan anpassas till behoven för en insamling som genomförs via nätet (artiklarna 5 och 6 i förordningen samt bilaga III).

Undertecknarna ska på blanketten uppge de personuppgifter som föreskrivs i förordningen och som krävs för medlemsstaternas kontroll. För Finlands och vissa andra medlemsstaters del är de nödvändiga uppgifterna undertecknarens fullständiga namn, födelsetid och medborgarskap. Utöver detta ska undertecknaren uppge den stat där han eller hon huvudsakligen är bosatt. Däremot kräver vissa medlemsstater att undertecknaren förutom basuppgifterna anger ett personligt id-nummer (t.ex. personbeteckning) eller numret på sin identitetshandling (artikel 5 i förordningen och bilaga III).

En elektronisk insamling av stödförklaringar via ett datanät förutsätter att den behöriga nationella myndighet som avses i artikel 6.3 godkänner systemets tekniska lösningar och säkerhetsfunktioner. Behörig myndighet är myndigheten i den medlemsstat där de uppgifter som samlas in genom systemet för insamling kommer att lagras. De tekniska lösningarna och säkerhetsfunktionerna ska vara tillräckliga för att säkerställa att endast fysiska personer ska kunna lämna in ett stödförklaringsformulär via nätet och att uppgifter som tillhandhålls via nätet ska samlas in och lagras säkert och att systemet ska kunna generera stödförklaringar på den blankett som förutsätts i förordningen. I unionssystemet krävs inte en stark autentisering. Sådana stödförklaringar som har undertecknats elektroniskt med hjälp av sådan avancerad elek-

tronisk signatur som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG behandlas på samma sätt som stödförklaringar i pappersform. Om systemet för insamling uppfyller de föreskrivna kraven ska den behöriga myndigheten inom en månad utfärda ett intyg i detta avseende. Organisatörerna får använda ett och samma system för insamling i flera eller samtliga medlemsstater (artikel 6 i förordningen samt bilagorna III och IV).

Avsikten är att kommissionen för organisationernas bruk upprättar en sådan programvara med öppen källkod som innehåller alla de tekniska lösningar och säkerhetsfunktioner som är relevanta med hänsyn till ärendet. Dessutom ska kommissionen anta tekniska specifikationer för de tekniska lösningarna och säkerhetsfunktionerna (artikel 6 i förordningen).

Kontroll och intygande av stödförklaringar i medlemsstaterna

Efter insamlingen av stödförklaringar översänder organisatörerna av initiativet förklaringarna i pappersform eller elektronisk form till de behöriga nationella myndigheter som avses i artikel 8.2 för kontroll och intygande. I förordningen föreskrivs närmare till vilken medlemsstat stödförklaringarna ska översändas

a) för de medlemsstaters del som inte kräver att ett personligt id-nummer eller numret på id-handlingen anges på stödförklaringsblanketten översänds stödförklaringarna till den medlemsstat där undertecknare är bosatt eller medborgare, och

b) för de medlemsstaters del som kräver att ett personligt id-nummer eller numret på id-handlingen anges på stödförklaringsblanketten översänds stödförklaringarna till den medlemsstat som har utfärdat id-numret eller id-handlingen (artikel 8 i förordningen samt bilagorna III och V).

Den behöriga myndigheten ska inom tre månader från mottagandet av begäran kontrollera stödförklaringarna, i förekommande fall i enlighet med nationell lagstiftning och praxis. Myndigheten ska avgiftsfritt tillhandahålla organisatörerna ett intyg i vilket antalet giltiga stödförklaringar för den berörda

medlemsstaten intygas. Det preciseras särskilt att namnteckningarna inte behöver bestrykas för att stödförklaringarna ska kunna kontrolleras (artikel 8 i förordningen och bilaga VI)

Behandlingen av ett medborgarinitiativ i kommissionen

Efter att organisatörerna har mottagit intygen om kontroll och intygande av stödförklaringarna får de överlämna medborgarinitiativet till kommissionen åtföljt av information om stöd och finansiering som mottagits för initiativet. Gränserna för eurobeloppet för det ekonomiska stöd som ska uppges är de samma som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 om regler för finansiering av politiska partier på europeisk nivå. En donation på över 500 euro ska alltså uppges (artikel 9 i förordningen och bilaga VII).

Kommissionen offentliggör utan dröjsmål initiativet i sitt register, tar emot organisatörerna för att låta dem mer ingående förklara initiativets innehåll och ger inom tre månader ett meddelande i ärendet. I meddelandet redogör kommissionen för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder. Dessutom ska organisatörerna ges tillfälle att presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning (artiklarna 10 och 11 i förordningen).

Skydd av personuppgifter

Vid behandlingen av personuppgifter ska organisatörerna av medborgarinitiativet och medlemsstaternas behöriga myndigheter följa direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och de nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta. Dessa parter anses, när de behandlar personuppgifter, som sådana registeransvariga som avses i personuppgiftsdirektivet. Förordning-

en innehåller preciserande reglering om behandling, bevarande och förstörande av personuppgifter (artikel 12 i förordningen).

Genomförande i medlemsländerna

Organisatörerna av initiativet ska i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning vara ansvarsskyldiga för skador de orsakar under organiserandet av ett medborgarinitiativ (artikel 13 i förordningen).

Varje medlemsstat ska se till att organisatörerna blir föremål för lämpliga sanktioner vid överträdelse av denna förordning, särskilt för

- a) falska förklaringar från organisatörerna,
- b) användning av uppgifter i bedrägligt syfte.

Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 14 i förordningen).

Dessutom ska varje medlemsstat utse de behöriga nationella myndigheterna som avses i förordningen, dvs. en myndighet som bekräftar att ett system för insamling i datanätet uppfyller förordningens krav samt en myndighet som kontrollerar och intygar stödförklaringarna (artiklarna 6, 8 och 15 i förordningen).

Förordningen trädde i kraft den 31 mars 2011. Den ska tillämpas från och med den 1 april 2012 (artikel 23 i förordningen).

2.4 Bedömning av nuläget

Grundlagens nya 53 § 3 mom. för med sig en ny påverkningsmöjlighet för medborgarna, rätten till medborgarinitiativ på statlig nivå. I grundlagen har det tidigare inte ingått någon möjlighet att lägga fram ett medborgarinitiativ för riksdagen. Det finns för närvarande ingen lagstiftning om de förfaranden som har samband med att lägga fram ett medborgarinitiativ. I grundlagen ingår till denna del en regleringsreservering genom vilken man hänför de förfaranderelaterade detaljerna i medborgarinitiativinstitutet att stiftas på nivå för vanlig lag. Det behövs alltså ny lagstiftning om frågan.

Grundlagen uppställer rätt vaga ramar för den nya lagstiftningen om medborgarinitiativ. Lagstiftaren har prövningsrätt t.ex. när det gäller hurudana formkrav som uppställs för medborgarinitiativet och genom hurudana förfaranden som det samlas in stöd för initiativet. Utöver begränsningen till lagstiftningsärenden kan man i den nya lagstiftningen dock inte ställa några andra begränsningar för innehållet i initiativrätten.

En rätt till medborgarinitiativ som grundar sig på lag har funnits tidigare i Finland endast på kommunal nivå. Minst två procent av kommunens invånare får komma med ett initiativ i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet. Initiativet ska tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att det väcktes (28 § i kommunallagen, 365/1995). Dessutom kan minst fem procent ta ett initiativ till en folkomröstning. Fullmäktige ska då utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas (31 § i kommunallagen). Kommunallagen reglerar endast knappt förfarandena som har samband med kommuninvånarnas initiativrätt, och dessa förfaranden kan inte heller i övrigt jämföras med ett statligt medborgarinitiativ där det är fråga om en egen särskild institution.

Av medborgarinitiativsystem i övriga länder kan man få något slags riktgivande regleringsmodeller för lagstiftningen i Finland, fastän de inbördes skillnaderna mellan systemen är betydande. Att knyta medborgarinitiativinstitutionen till den nationella statsförfattningen inverkar på detaljerna i förfarandet. T.ex. det i vissa länders system ingående förhandsgodkännandet eller registreringen som föregår skedet då underskrifterna samlas är svåra att naturligt knyta till det finska systemet, där det inte ingår en statsförfattningsdomstol. Att på förhand gallra initiativen skulle förutsätta att det på lämpligt sätt ordnas rättsskydd i ärendet.

Det nya medborgarinitiativsystemet i Europeiska unionen kan av flera olika skäl inte direkt jämföras med ett nationellt medborgarinitiativ så som det har retts ut i avsnitt 2.3. När det gäller vissa detaljer i förfarandet kan det dock vara motiverat att eftersträva en enhetlig reglering med unionens system, om

det inte finns en motiverad orsak till en avvikelse.

Det är motiverat att stifta en egen särskild lag för det i grundlagen föreskrivna medborgarinitiativet, eftersom regleringen av frågan inte kan förenas med gällande lagstiftning. Man kan tänka sig att regleringen om medborgarinitiativ som har samband med utvecklandet av den direkta demokratin skulle placeras i den nuvarande lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar (571/1987). Detta regleringsalternativ är dock inte ändamålsenligt, eftersom det i fråga om dessa frågor inte kan ses ett behov av gemensamma bestämmelser. I sista hand är det när det gäller folkomröstning och medborgarinitiativ fråga om regleringar som är rätt divergerande.

I lagen om medborgarinitiativ bör det föreskrivas om formkraven för medborgarinitiativ, hur initiativförfarandet väcks, insamlingen av underskrifter som stöder initiativet så som insamlingstiden och -sätten samt skyldigheten att ange personuppgifter och ansvaret för dem som har väckt initiativet och likaså om den behövliga kontrollen eller myndighetstillsynen av underskrifternas riktighet och behörighet.

Lagstiftningen bör tillåta att underskrifter samlas in på elektronisk väg i ett datanät, eftersom detta vore det effektivaste och lättaste samt sannolikt det mest använda insamlings-sättet. Det går inte att från andra länders system få regleringsmodeller eller praktiska erfarenheter för användning av datanät för att lägga fram medborgarinitiativ. Vid framläggande av ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen är det möjligt att samla in stöd via nätet och det förutsätts vid förfarandet inte en s.k. stark autentisering, som i Finland i praktiken kunde grunda sig på de nätbankskoder som bankerna tillhandahåller, de mobilidentifikationer som teleoperatörerna upprätthåller eller på Befolkningsregistercentralens elektroniska personkort. Vid framläggande av medborgarinitiativ i unionen förutsätts det inte heller en s.k. avancerad elektronisk signatur. Denna egenskap ingår för närvarande i Finland i Befolkningscentralens ovannämnda elektroniska personkort och i teleoperatörernas mobilcertifikat. Europeiska unionens medborgarinitiativsystem har inte ännu till-

lämpats varför det inte heller ännu finns praktiska erfarenheter till denna del. På grund av dessa omständigheter får man lov att i någon mån överväga regleringsbehovet utan praktiska erfarenheter. Att samla in personuppgifter via ett datanät ställer i vart fall särskilda krav på skyddet av personuppgifter.

En strävan till öppenhet i fråga om finansieringen av politisk verksamhet väcker frågan om huruvida man i medborgarinitiativsystemet ska uppställa en skyldighet att offentliggöra den finansiering som fås för att lägga fram initiativet. Sådana uppgifter kan för åsiktsbildningens skull vara behövliga för undertecknarna av initiativet, allmänheten och i sista hand också riksdagen. Av dem som väcker ett initiativ i unionen krävs det att finansieringen uppges.

De omständigheter som har samband med förfarandet är centrala vid regleringen av medborgarinitiativinstitutet, eftersom de kan inverka på vilken ställning medborgarinitiativet i praktiken får som påverkningsmedel. Medborgarinitiativets användbarhet och ställning vid det samhälleliga beslutsfattandet kan bero på de krav som ställs på att lägga fram ett initiativ.

Det är motiverat att i riksdagens arbetsordning föreskriva närmare om riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ. Utgångspunkten är att vid behandlingen av initiativ i huvuddrag iaktas de behandlingsformer som föreskrivs i grundlagen. Man har alltså inte tänkt sig en helt ny behandlingsordning för medborgarinitiativ. Behoven av en översyn av riksdagens arbetsordning kan i huvudsak karakteriseras som tekniska.

I Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet förutsätts det att om vissa detaljer som har samband med att lägga fram ett medborgarinitiativ ska utfärdas nationella bestämmelser som kompletterar unionsförordningen. För Finlands del behövs det kompletterande reglering i så ringa mån att det vore ändamålsenligt att placera den i den nationella lagen som gäller medborgarinitiativsystemet. Tidtabellsmässigt är detta möjligt, eftersom unionsförordningen om medborgarinitiativet ska tillämpas från och med den 1 april 2012. Också den nationella reglering som kompletterar förordningen ska då vara i kraft.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

En allmän målsättning för propositionen är att främja och stöda samhällsaktivitet samt på detta sätt stärka det civila samhället i vilket olika befolkningsgrupper deltar och aktivt verkar för en utveckling av samhället.

Målsättningen är att skapa ett smidigt, tillförlitlig och användbart förfarande för att lägga fram ett medborgarinitiativ. För en sådan samhällsaktivitet ska man i lagstiftningen ställa endast sådana begränsningar som är motiverade och oundvikliga. Förfarandet bör lämna den som väcker initiativet tillräckligt med valmöjligheter, bl.a. så att den som väcker initiativet smidigt ska kunna besluta om formen för medborgarinitiativet beroende på karaktären för vart och ett lagstiftningsärende samt på sättet för insamling av underskrifter.

Förfarandet bör vara tillförlitligt för att trovärdigheten hos initiativsystemet ska tryggas och missbruk förhindras. De krav som grundas på förfarandets tillförlitlighet ska dock vara rättproportionerliga. De krav som ställs på förfarandet ska inte faktiskt få hindra användningen av initiativ som ett nytt medel vid samhällsaktiviteten.

Dessutom har propositionen som målsättning ett användbart förfarande där olika aktörers behov och krav på ett balanserat sätt samordnas. Målsättningen är alltså å ena sidan att främja medborgarnas verksamhetsmöjligheter och å andra sidan att sörja för att riksdagens lagstiftningsarbete sköts smidigt och på ett ändamålsenligt sätt och att det nya initiativsystemet inte heller medför oskäliga krav på förvaltningsmyndigheterna.

3.2 De viktigaste förslagen

Allmänna utgångspunkter

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om medborgarinitiativ. I lagen föreskrivs om de förfaranden som har samband med att lägga fram ett medborgarinitiativ. Bestämmelser om rätten att lägga fram ett medborgarinitiativ och likaså om att initiativet ska

avse lagstiftningsärenden finns i grundlagen. Om riksdagsbehandlingen av ett medborgarinitiativ ska till behövliga delar föreskrivas i riksdagens arbetsordning utifrån ett förslag som särskilt läggs fram av talmanskonferensen.

I lagen om medborgarinitiativ ska också kompletterande föreskrivas om att lägga fram ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen. Bestämmelser om förfarandet för medborgarinitiativ i unionen finns huvudsakligen i Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet. Bestämmelserna i lagen om medborgarinitiativ gäller ett medborgarinitiativ i unionen endast om detta uttryckligen har föreskrivits i lagen.

Formkraven för medborgarinitiativ

Ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett initiativ som avfattas i form av ett lagförslag ska innehålla författningstexten. Dessutom ska vid vardera alternativet initiativet innehålla motivering till förslaget. Initiativet ska också ha en titel som beskriver dess innehåll och som individualiserar initiativet och initiativet ska dateras. De som väcker initiativet får själv besluta vilken initiativform som de vill använda. T.ex. har de som väcker initiativet inte praktiska möjligheter till en egentlig lagberedning när det gäller ett omfattande och invecklat lagstiftningsärende. Ett enklare alternativ för dem som väcker initiativet är då att lägga fram ett förslag om att lagberedning ska inledas.

Valet av initiativform inverkar på behandlingsordningen för initiativet i riksdagen samt den påföljande behandlingen av ärendet. Ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag behandlas i den ordning som föreskrivs för lagförslag. Ett förslag om att lagberedning ska inledas behandlas som ett ärende i enda behandling. Ett initiativ som har avfattats i form av ett lagförslag och som riksdagen har godkänt föredras som lag att stadfästas av presidenten, medan igen ett initiativ till att inleda lagstiftningsåtgärder godkänns med riksdagens beslut som översänds med en riksdagens skrivelse till statsrådet för åtgärder.

I samma initiativ får inte tas in ärenden som sinsemellan är av olika slag. Ett initiativ ska alltså avse en enda ärendehelhet som ska regleras. Det utgör inte ett formellt hinder för att lägga fram ett initiativ att i samma ärende redan har väckts eller riksdagen behandlar ett annat medborgarinitiativ, en regeringsproposition eller en riksdagsledamots motion. Om samma ärende kan också läggas fram ett nytt medborgarinitiativ, om det föregående initiativet har förkastats i riksdagen.

Ett initiativ får avfattas på finska eller svenska eller på bägge språken. De som väcker initiativet kan välja språk beroende på vilken befolkningsgrupps stöd eller hur brett stöd för initiativet de eftersträvar. När initiativet kommer till riksdagsbehandling översätts det i riksdagen till finska eller svenska.

Att lägga fram ett medborgarinitiativ

Enligt förslaget får ett medborgarinitiativ väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare. Ett initiativ får alltså väckas av en enskild medborgare eller av en medborgargrupp. De som väcker ett initiativ ska utse minst en företrädare och en ersättare. Representanten och ersättaren sköter praktiska åtgärder som har samband med initiativet samt representerar dem som har väckt initiativet vid insamlingen av stödförklaringar och vid kontakter med myndigheter.

Underskrifter som stöder medborgarinitiativ, dvs. stödförklaringar samlas in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Vid insamlingen av underskrifter får också vardera sättet användas. Underskrifter får samlas in via ett datanät via ett datasystem som de som har väckt initiativet självständigt har tillhandahållit eller via den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. Vid insamling av underskrifter via ett datanät ska användas ett tryggt datasystem som har godkänts av Kommunikationsverket. Dessutom förutsätts för insamling via ett datanät en s.k. stark autentisering där en person kan individualiseras på ett tillförlitligt sätt. Den som väcker initiativet eller företrädaren beslutar vilken insamlingsform som ska användas. Underskrifterna ska samlas in inom sex månader räknat från dateringen på initiativet.

Stödförklaringarna ska innehålla under-tecknarens fullständiga namn, födelsetid och hemkommun samt en försäkran av initiativ-undertecknaren om att han eller hon är röst-berättigad finsk medborgare och att han eller hon har gett endast en stödförklaring i fråga om initiativet,

Efter det att insamlingen har avslutats ger företrädaren in stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet. Som utgångspunkt sker detta genom en jämförelse av de lämnade uppgifterna med befolkningsdatasystemet. Utifrån de insamlade personuppgifterna kan undertecknarna identifieras från befolkningsdatasystemet och det kan också säkerställas att undertecknarna är röstberättigade finska medborgare och att envar av dem har gett endast en stödförklaring i fråga om initiativet. Genom kontrollen förhindras eventuellt missbruk. Bestämmelser om straff för lämnande av oriktiga personuppgifter och för ingivande av osant intyg till myndighet finns i strafflagen.

Befolkningsregistercentralen fastställer antalet godkända stödförklaringar. Om de godkända stödförklaringarnas antal uppgår till minst det som föreskrivs i grundlagen, dvs. 50 000, överlämnar företrädaren till riksdagen medborgarinitiativet och Befolkningsregistercentralens beslut. Ett initiativ förfaller, om det inte har lämnats in till riksdagen senast inom sex månader från Befolkningsregistercentralens beslut. Om riksdagsbehandlingen av ett initiativ föreskrivs till behövliga delar i riksdagens arbetsordning.

Uppgifter om ekonomiska bidrag

De som har väckt initiativet får motta utomstående ekonomiska bidrag för att lägga fram initiativet. Ett ekonomiskt bidrag kan avse t.ex. kampanjreklam för initiativet eller ordnande av insamlingen av underskrifter. För att trygga öppenheten förutsätts det att sådana bidrag offentliggörs. Enligt förslaget ska den som väcker ett medborgarinitiativ och företrädaren se till att bidragsbelopp som har fått för framläggande av initiativet och givaren uppges, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst

1 500 euro. Som bidrag betraktas finansiering eller andra prestationer som har fått tidigast två månader innan insamlingen av stödförklaringar inleddes och senast tre månader efter det att riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativet inleddes.

Bidrag ska redovisas i datanätet på en webbplats som de som har väckt initiativet bestämmer så att uppgifterna finns tillgängliga för allmänheten senast vid utgången av den kalendermånad som följer efter det att bidraget togs emot, dock tidigast när insamlingen av stödförklaringar inleds. Vid insamlingen av underskrifter ska information om denna webbplats finnas tillgänglig för undertecknarna av initiativet så att de, om de så önskar, kan få uppgifterna om bidrag.

Skydd för personuppgifter

På behandlingen av personuppgifter som samlats in i stödförklaringar till initiativet tillämpas personuppgiftslagen (523/1999). Genom de förslag till bestämmelser som gäller skydd för personuppgifter tryggas en behörig behandling och användning av personuppgifter endast för de syften som föreskrivs i lagen om medborgarinitiativ. Personuppgifter som har samlats in i stödförklaringar får överlåtas endast till Befolkningsregistercentralen, om inte undertecknaren av medborgarinitiativet har gett sitt uttryckliga samtycke till att uppgifterna utlämnas. Undertecknaren kan ge ett sådant samtycke i sin stödförklaring.

I praktiken innebär den föreslagna regleringen att undertecknarnas personuppgifter inte i datanätet kan vara tillgängliga för allmänheten och andra undertecknare utan undertecknarens uttryckliga samtycke. Undertecknaren får, om han eller hon så önskar, ge sitt uttryckliga samtycke till att hans eller hennes namn finns tillgängligt i datanätet. Det är alltså möjligt att offentligt stöda initiativet.

Dessutom föreslås det att sådana stödförklaringar som myndigheterna innehar ska vara sekretessbelagda i enlighet med 24 § 1 mom. 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Att underteckna ett medborgarinitiativ jämföras inte faktiskt med en sådan politisk eller sam-

hällelig verksamhet om vilken uppgifterna ska vara offentliga, t.ex. att fungera som förtroendevald. Uppgifternas offentlighet kan på ett avgörande sätt påverka medborgarnas vilja att underteckna initiativ som t.ex. till sin karaktär är politiska eller starkt knutna till individens värderingar.

Den som väcker initiativet och företrädaren ska för sin del se till att stödförklaringarna förstörs efter det att initiativet har lämnats in för riksdagsbehandling eller insamlingen av stödförklaringar har avslutats utan att målet har uppnåtts. I lagen föreskrivs också om Befolkningsregistercentralens skyldighet att förstöra stödförklaringarna.

I lagen föreskrivs om skyldigheten för den som väcker initiativet och företrädaren att avlägsna uppgifter om ekonomiska bidrag från datanätet.

I strafflagen och personuppgiftslagen föreskrivs om hoten om straff för en lagstridig användning av personuppgifter.

Medborgarinitiativ i Europeiska unionen

Bestämmelser om att lägga fram ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen finns i Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet. I förordningen förutsätts det att om vissa frågor ska det utfärdas nationella bestämmelser som kompletterar unionsförordningen. För Finlands del föreskrivs det om dessa frågor i lagen om medborgarinitiativ.

Medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter för de uppgifter som föreskrivs i förordningen. Enlig den föreslagna lagen om medborgarinitiativ ska Kommunikationsverket utfärda intyg till dem som väcker initiativet (enligt förordningen "organisatörerna") om det nätdatasystem som används vid insamlingen av underskrifter. Befolkningsregistercentralen kontrollerar de underskrifter som har samlats in och som stöder initiativet (enligt förordningen "stödförklaringar") och intygar insamlingsresultatet för Finlands del.

I artikel 14 i unionsförordningen förutsätts det att medlemsstaterna ska se till att organisatörer blir föremål för lämpliga sanktioner för falska förklaringar från organisatörerna och för användning av uppgifter i bedrägligt syfte. Bestämmelser om dessa påföljder finns

för Finlands del i strafflagens 16 kap. 5 och 8 § och 38 kap. 1, 2, 8 och 9 § samt i 48 § i personuppgiftslagen. Bestämmelser om det skadeståndsansvar som avses i artikel 13 i unionsförordningen finns i 47 § i personuppgiftslagen och i skadeståndslagen (417/1974).

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Samhälleliga konsekvenser

Ett medborgarinitiativ som läggs fram för riksdagen ger medborgarna ett nytt påverkningssmedel, av vars användning det inte ännu finns erfarenheter i Finland. Man kan framföra endast preliminära bedömningar om det nya systemets samhälleliga konsekvenser.

Propositionens samhälleliga konsekvenser beror långt på en hurudan ställning medborgarinitiativet i praktiken får som ett verktyg för den fria samhällsaktiviteten och en del av det politiska beslutsfattandet. På medborgarinitiativets ställning kan inverka t.ex. om hurdana frågor initiativ i praktiken läggs fram, hur många initiativ det läggs fram och hurdana beslut riksdagen fattar utifrån initiativen. Riksdagens förkastande beslut kan försvaga initiativets ställning som verktyg i samhällsaktiviteten. Betydelsen av medborgarinitiativsystemet elimineras dock inte utslutande av antalet lagar som har stiftats på basis av initiativen, utan initiativinstitutet kan ha betydelse också för det övriga samhälleliga beslutsfattandet, det politiska systemet och den offentliga diskussionen samt verkningar som gäller det civila samhället.

Medborgarinitiativet erbjuder röstarna en möjlighet att direkt påverka det politiska beslutsfattandets agenda och att inleda en samhällsdiskussion om det ärende som initiativet gäller. Genom ett initiativ kan man lyfta fram sådana nya frågor, som kanske inte har beaktats i de politiska partiernas verksamhet. Dessa omständigheter kan allmänt öka medborgarnas intresse för det samhälleliga beslutsfattandet och samhällsverksamheten samt för sin del förebygga en politisk alienering.

Olika slags ensaks medborgarrörelser och frivilligorganisationer i vidare bemärkelse

kan använda medborgarinitiativ för att främja sina egna mål. Medborgarinitiativet kan också ha verkningar för organisationsfältet och medborgarnas organisering. Utifrån initiativinstitutet kan det t.ex. uppstå nya frivilligorganisationer.

Medborgarinitiativsystemet betonar också individens ställning i det samhälleliga beslutsfattandet. Som utgångspunkt har varje röstberättigad finsk medborgare rätt att väcka ett initiativ och stöda initiativet genom sin underskrift och har på detta sätt en möjlighet att påverka samhällsdiskussionen och det politiska beslutsfattandet.

4.2 Konsekvenser för riksdagens och statsrådets verksamhet

I ett medborgarinitiativ är det fråga om ett initiativ till lagstiftning som riktas direkt till riksdagen och genom vilket röstarna kan få det ärende de önskar till riksdagsbehandling. Riksdagen är skyldig att ta upp till behandling ett medborgarinitiativ som gjorts i enlighet med lagstiftningen men godkännande av initiativet och eventuella ändringar lämnas till riksdagens prövning.

Antalet av och kvaliteten på de initiativ som kommer till riksdagsbehandling kan ha konsekvenser för riksdagens verksamhet. Ett stort antal initiativ kan orsaka att ärendena anhopas i riksdagsarbetet. Initiativen kan också kräva en omfattande beredning av ärendet och utredningar i utskott, om riksdagen har som mål att godkänna lagen utifrån medborgarinitiativet. Avsikten är dock inte att genom medborgarinitiativinstitutet ändra den nuvarande utgångspunkten om att riksdagens lagstiftningsarbete huvudsakligen grundar sig på regeringens propositioner.

Behandlingen av medborgarinitiativ i riksdagen medför i och för sig inte ett behov av att ändra de nuvarande förfarandena eller utforma nya förfaranden för initiativet. Riksdagsbehandlingen av initiativ kan som huvudregel ordnas inom ramen för de nuvarande förfarandena.

Medborgarinitiativen ökar i någon mån det översättningsarbete som utförs i riksdagen, eftersom initiativen för riksdagsbehandlingen ska vara såväl på finska som på svenska.

De medborgarinitiativ som riksdagen har godkänt och i vilket det föreslås att lagstiftningsåtgärder ska inledas i något ärende förpliktar statsrådet att vidta beredningsåtgärder. Riksdagen kan fatta ett sådant beslut också i fråga om ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag, om riksdagen bedömer att det ännu krävs fortsatt beredning av lagförslaget. Det kan vara fråga om t.ex. bedöma lagförslagets konsekvenser eller om en lagteknisk finslipning. Beredningen av ärendet överförs då till statsrådet. Sådana riksdagsbeslut ökar i någon mån statsrådets lagberedningsarbete.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

I propositionen anvisas det nya uppgifter för justitieministeriet, Befolkningsregistercentralen och Kommunikationsverket. Justitieministeriet får i uppgift att upprätthålla en nättjänst för insamling av underskrifter av medborgarinitiativ. Förutom att bygga upp tjänsten innebär detta i praktiken ett tekniskt och administrativt permanent upprätthållande av tjänsten samt i anknytning till det rådgivning om och vägledning i hur man lägger fram ett medborgarinitiativ. Antalet uppgifter som har samband med det administrativa upprätthållandet av systemet beror på hur många initiativ som väcks i nättjänsten. Avgift får inte ut för användning av nättjänsten. På grund av de krav som unionslagstiftningen ställer kan inte nättjänsten användas för att lägga fram ett medborgarinitiativ i unionen.

Befolkningsregistercentralen kontrollerar att de stödförklaringar som samlats in är riktiga och behöriga samt fastslår antalet godkända stödförklaringar. Antalet för Befolkningsregistercentralens kontrolluppdrag beror på antalet initiativ. Kontrollen av de stödförklaringar som samlats in via nätet sker genom att via en korskörning förena uppgifterna med befolkningsdatasystemet. Detta kan genomföras rätt enkelt och snabbt förutsatt att uppgifterna har samlats in i en sådan form att de går att förena. Dessutom minskar kravet på en stark autentisering behovet av kontroll. I fråga om stödförklaringarna i pappersform kan man sampla slumpmässigt samt efter behov fördjupa och bredda kontrollen till

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

Befolkningsregistercentralens uppgift är också att för Finlands del kontrollera de stödförklaringar som har samlats in för ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen. Kontrollen ska göras inom tre månader från det att ärendet väcktes. Befolkningsregistercentralen ska utan avgift ge ett intyg över antalet giltiga stödförklaringar.

Kommunikationsverket har som uppgift att bekräfta att det datasystem som används vid en insamling via nätet uppfyller de krav som ställs i lagen om medborgarinitiativ. Användningen av självständiga datasystem kan bli liten vid insamlingen av underskrifter, eftersom det finns tillgång till den avgiftsfria nättjänst som justitieministeriet upprätthåller.

I fråga om medborgarinitiativ i Europeiska unionen ska Kommunikationsverket ge ett intyg över att datasystemet är i enlighet med unionsförordningen. Detta innebär i praktiken att när organisatörerna av initiativet samlar in stödförklaringar via datanätet till en server i Finland, ska verket på begäran bekräfta att datasäkerheten för detta nät och dess tekniska lösningar motsvarar unionsförordningen genom att ge ett intyg över detta. Intyget ska ges inom en månad, om systemet är i enlighet med kraven.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012. Propositionen har statsfinansiella konsekvenser på grund av de nya uppgifterna för justitieministeriet, Befolkningsregistercentralen och Kommunikationsverket.

Förslaget om den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller förutsätter tilläggsfinansiering i justitieministeriets budget. Den finansiering som redan har anvisats programmet för en elektronisk deltagingsmiljö täcker endast en del av kostnaderna för att inrätta nättjänsten. Enligt en preliminär uppskattning uppgår kostnaderna för att inrätta nättjänsten till ca 400 000 euro för vilket behövs tilläggsfinansiering av 300 000 euro. Detta behov av tilläggsfinansiering har beaktats i budgetpropositionen för

2012. Dessutom medför upprätthållande av nättjänsten bestående kostnader som består av kostnader för det tekniska upprätthållande av systemet och administrativa kostnader. Kostnaderna för det tekniska upprätthållandet uppgår till ca 15 procent av kostnaderna för att inrätta systemet. De administrativa kostnaderna består av det administrativa upprätthållandet av systemet samt rådgivning och vägledning som gäller medborgarinitiativ. För skötseln av de administrativa uppgifterna uppstår kostnader för ca ett årsverke med sakkunnigavlöning.

Den starka autentisering som ska användas vid nättjänsten kostar 0,12—0,14 euro för varje autentisering. Dessa kostnader faller på justitieministeriet som brukskostnader för användning av nättjänsten. Insamlingen av underskrifter för t.ex. ett medborgarinitiativ kostar alltså 5 000—7 000 euro. I nättjänsten kan det samtidigt finnas flera initiativ för underskrift.

De kostnader som upprätthållandet av nättjänsten medför preciseras i sin helhet först när systemet används. De årliga kostnaderna för upprätthållande av nättjänsten kan således uppskattas först senare i budgetförfarande.

Befolkningsregistercentralen finansierar huvudsakligen sin verksamhet genom försäljning av tjänster och är ett s.k. nettobudgeterat ämbetsverk, och de föreslagna uppgifterna för centralen kräver inte åtminstone omedelbart tilläggsfinansiering i statsbudgeten. Befolkningsregistercentralens slutliga behov av resurser blir klart, när medborgarinitiativinstitutet och de förfaranden som har samband med det har inarbetats.

Godkännandet av det datasystem som används vid insamlingar via nätet är en ny uppgift för Kommunikationsverket. I fråga om ett medborgarinitiativ i unionen får auditeringen inte grunda sig på avgiftsbelagdhet. För enhetlighetens skull förutsätts det också i fråga om det nationella initiativsystemet att auditeringen är avgiftsfri. Enligt en preliminär uppskattning orsakar auditeringen av ett datasystem ämbetsverket kostnader av 7 500—10 000 euro. De kostnader som de nya uppgifterna medför kan täckas med den finansiering som har anvisats för Kommunikationsverkets NCSA-uppgifter. Denna finansiering har beaktats i anlaget för momen-

tet för Kommunikationsverkets verksamhet (31.40.01). Det bedöms att de nya uppgifterna kan skötas inom ramen för den årsverksamheten som har fastslagits för verket.

gällde att avlägsna kravet på en stark autentisering vid insamling av stödförklaringar via nätet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte den 1 oktober 2010 en arbetsgrupp för att bereda lagstiftning om statligt medborgarinitiativ. Arbetsgruppens uppgift var att bereda ett lagförslag om medborgarinitiativ samt förslag till de behövliga ändringarna av riksdagens arbetsordning. Arbetsgruppen skulle i sitt arbete beakta Europeiska unionens medborgarinitiativsystem och bereda de eventuella bestämmelser som har samband med det. Arbetsgruppen skulle avfatta sitt lagförslag i form av en regeringsproposition. Dessutom skulle arbetsgruppen omfattande höra olika frivilligorganisationer under sitt arbete.

I arbetsgruppen var representerade riksdagsgrupperna, riksdagens kansli, Befolkningsregistercentralen och justitieministeriet. Dessutom ingick i arbetsgruppen representanter för forskningen i statsförfattningsrätt och politik.

Arbetsgruppen ordnade ett diskussionsmöte i samband med beredningen av den nya lagstiftningen. Till mötet kallades omfattande representanter för olika frivilligorganisationer och föreningar. Vid mötet hördes frivilligorganisationernas syn på förfarandet för medborgarinitiativet, de formkrav som ställs på ett initiativ, sätten för att samla in underskrifter samt ansvaret och skyldigheterna för dem som väcker ett initiativ. Dessutom ordnades det under arbetsgruppens arbete en medborgardiskussion om medborgarinitiativet på statsförvaltningens nätdiskussionsspalt (dinasikt.fi, otakantaa.fi).

Arbetsgruppen fick sitt förslag färdigt i april 2011 (Förfarandet vid medborgarinitiativ. Betänkande av arbetsgruppen för medborgarinitiativ. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 21/2011). Till arbetsgruppsbetänkandet fogades avvikande åsikter av två medlemmar. Den avvikande åsikten

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Man begärde yttranden om arbetsgruppens betänkande av samtliga riksdagsgrupper, riksdagens kansli och ministerierna samt Dataombudsmannen, Kommunikationsverket och Befolkningsregistercentralen. Arbetsgruppens betänkande översändes för kännedom och för ett eventuellt yttrande till sammanlagt 118 olika frivilligorganisationer, av vilka 24 yttrade sig.

I yttrandena förhöll man sig mycket positivt till arbetsgruppens förslag. I huvudsak understödde remissinstanserna arbetsgruppens förslag, och anmärkningar gjordes endast i fråga om vissa detaljer i förslaget.

Vissa frivilligorganisationer och en riksdagsgrupp krävde att kravet på stark autentisering skulle avlägsnas. Det föreslogs också att tiden för att samla in stödförklaringar skulle förlängas från ett halvt år till ett år.

I två yttranden föreslogs det att man ännu skulle överväga ett offentliggörande av stödförklaringarna och undertecknarnas identitet.

I ett yttrande ansåg man att den som väcker initiativet ska ha en skyldighet att föra initiativet till riksdagsbehandling. I två yttranden föreslogs det att det ska föreskrivas en särskild tid inom vilken riksdagen ska behandla initiativet. I vissa yttranden konstaterades det att initiativ som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheter inte alls ska tas upp till riksdagsbehandling.

I ett yttrande ansågs det vara oklart vad som ska betraktas vara sådan basfinansiering av en frivilligorganisations verksamhet som enligt lagen inte behöver uppges som ekonomiskt bidrag för initiativet.

Vissa ministerier påminde om att det ska sörjas för god lagberedningspraxis och att lagförslagets konsekvenser bör utredas också i fråga om medborgarinitiativförfarandet.

Justitieministeriet bad dessutom om ett yttrande av Finansinspektionen, Konsumentverket och Finansbranschens Centralförbund

om huruvida tillgången till nätbankskoder är en sådan grundläggande banktjänst som avses i 134 § i kreditinstitutslagen (121/2007). Finansinspektionen och Finansbranschens Centralförbund ansåg att nätbankskoder inte ingår i de lagstadgade grundläggande tjänster som bankerna kan vägra att tillhandahålla kunderna endast av särskilda skäl. Konsumentverket konstaterade i sitt yttrande att nätbankskoder bör inskrivas i lagen som en del av de grundläggande banktjänsterna.

Regeringens proposition har avfattats utifrån arbetsgruppens förslag och de utlåtanden om det som kommit in. I propositionen har man hållit sig till arbetsgruppens förslag om kravet på en stark autentisering. Majoriteten av riksdagsgrupperna understödde detta förslag. Inte heller de andra remissinstanser-

na understödde starkt att kravet skulle avlägsnas.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen har samband med det vilande förslaget till ändring av grundlagen (VLF 3/2011 rd) och med budgetpropositionen för år 2012.

Propositionen har också samband med talmanskonferens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning som ska överlämnas till riksdagen. Avsikten är att talmanskonferensens förslag behandlas tillsammans med denna proposition. I riksdagens arbetsordning ska tas in de behövliga bestämmelserna om riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lagen om medborgarinitiativ**

1 §. Syfte och tillämpningsområde. Den föreslagna lagens huvudsakliga syfte är att beskriva om det förfarande som ska iakttas, när ett medborgarinitiativ som avses i 53 § 3 mom. i grundlagen läggs fram. Medborgarinitiativ är en ny påverkningsmöjlighet på statlig nivå för medborgarna, och det finns inte någon gällande lagstiftning för det.

Lagen om medborgarinitiativ innehåller de nödvändiga bestämmelserna om att väcka ett medborgarinitiativ, formkraven för ett medborgarinitiativ och insamlingen av underskrifter som stöder initiativet samt ansvaret för dem som väcker ett initiativ och likaså kontroll av att underskrifterna är riktiga och behöriga och om myndighetstillsyn. Syftet med regleringen är att främja den fria samhällsaktiviteten och att skapa ett smidigt, tillförlitligt och användbart förfarande för att lägga fram ett medborgarinitiativ. Utgångspunkten i lagförslaget är att det för att lägga fram ett initiativ endast ställs sådana krav och begränsningar som är motiverade och nödvändiga.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs om att lägga fram ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen. Bestämmelser om att lägga fram ett medborgarinitiativ finns i Lissabonfördraget och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet. Det föreslås att i lagen om medborgarinitiativ tas in de nationella kompletterande bestämmelser som förutsätts i unionens medborgarinitiativsystem. På att lägga fram ett initiativ i unionen tillämpas lagens 10 § om myndighetsuppgifter som har samband medborgarinitiativ i unionen och lagens 15 § om ändringssökande.

2 §. Initiativrätt. I paragrafen ingår en bestämmelse om initiativrätten där det hänvisas till grundlagen. I 53 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det om vem som har rätt att lägga fram ett initiativ. Ett initiativ kan läggas fram av 50 000 röstberättigade finska medborgare. Dessutom föreskrivs det i grundla-

gen att initiativet ska gälla lagstiftningsärenden som riksdagen beslutar om. Det är fråga om en rätt att lägga fram ett initiativ om att det stiftas en lag i någon fråga. Innehållet i grundlagens bestämmelser har närmare utretts i avsnittet 2.1 i den allmänna motiveringen till propositionen.

Det är inte lämpligt att som sådan på andra ställen i lagstiftningen upprepa en reglering som ingår i grundlagen. Det föreslås därför att det i lagen om medborgarinitiativ om initiativrätten endast tas in en bestämmelse som hänvisar till grundlagen. Enligt nuvarande lagstiftningspraxis används vid grundlagshänvisningar inte direkta paragrafhänvisningar. Därför hänvisas det inte i den föreslagna bestämmelsen direkt till 53 § 3 mom. i grundlagen.

3 §. Den som väcker ett medborgarinitiativ och dennes företrädare. I paragrafen föreskrivs om att väcka ett medborgarinitiativ. Enligt 1 mom. i paragrafen får medborgarinitiativ väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare.

Med den som väcker ett initiativ avses en enskild medborgare eller en grupp medborgare som inleder förfarandet för att lägga fram ett medborgarinitiativ samt sörjer för beredningen av initiativet och insamlingen av stöd för initiativet. En juridisk person kan inte väcka ett initiativ. Detta är i enlighet med att initiativrätten i grundlagen är anvisad till röstberättigade finska medborgare. Rätten att väcka ett initiativ tillkommer enligt förslaget endast sådana fysiska personer som kan underteckna initiativet.

Enligt 2 mom. i paragrafen ska den som väcker ett initiativ utse minst en företrädare och en ersättare. Om den som väcker ett initiativ är en enskild person, kan han eller hon utse sig själv till företrädare, men ersättaren måste vara en annan person. En medborgargrupp kan till företrädare utse t.ex. någon av gruppens medlemmar.

Den som väcker initiativet och dennes företrädare har i lagförslaget flera handlingsförpliktelser och ansvar. Den som väcker initiativet och företrädaren ansvarar för att insamlingen av underskrifter genomförs i enlighet

med 5—7 § i lagen. Enligt 9 § 1 mom. i lagförslaget ger företrädaren in de insamlade stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen för kontroll. Enligt 11 § i lagförslaget överlämnar företrädaren också medborgarinitiativet för riksdagsbehandling, när insamlingen av stödförklaringar har avslutats och Befolkningsregistercentralen har fastslagit att antalet stödförklaringar är tillräckligt. Enligt den föreslagna 12 § ska den som väcker ett initiativ och företrädaren ansvara för att de personuppgifter som har samlats in i stödförklaringarna behandlas i enlighet med lag. Dessutom ansvarar de för att den skyldighet att uppge ekonomiska bidrag som föreskrivs i 13 och 14 § uppfylls. Man kan också rikta straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar mot den som väcker ett initiativ och företrädaren.

I paragrafens 3 mom. föreslås det att namnet på den som väcker ett initiativ och kontaktinformation för företrädaren och ersättaren i samband med kontakter med Befolkningsregistercentralen, justitieministeriet och riksdagen ska meddelas dessa för att möjliggöra kommunikation kring initiativet. Uppgiften om vem som väcker initiativet är nödvändig för myndigheterna för att de ska kunna klarlägga rätten att väcka initiativ. Också riksdagen kan behöva uppgiften om vem som väcker initiativet. Formellt är det de som undertecknar initiativet som väcker det.

I de olika skedena av initiativförfarandet måste myndigheterna och riksdagen få information om representanten som de, när det så krävs, kan stå i kontakt med. Anmälningskyldigheten är i förslaget till bestämmelse knuten till kontakter kring initiativet. Skyldigheten blir aktuell i takt med att initiativprojektet framskrider. Om stödförklaringar samlas in via justitieministeriets nättjänst, ska kontaktinformationen meddelas genast när ärendet väcks i nättjänsten. Uppgifterna meddelas Befolkningsregistercentralen, när de insamlade stödförklaringarna ges in till Befolkningsregistercentralen. Uppgifterna meddelas riksdagen, när initiativet lämnas in till riksdagen för behandling.

I enlighet med den föreslagna 5 § ska den som väcker initiativet och företrädaren anges vid insamlingen av stödförklaringar. Försla-

get till bestämmelse innebär också att det inte är möjligt att väcka ett initiativ anonymt.

4 §. Medborgarinitiativets utformning. I paragrafen föreskrivs till behövliga delar om de formkrav som ställs på ett medborgarinitiativ. Grundlagens 53 § 3 mom. innehåller en möjlighet till att initiativ läggs fram såväl i form av en lagtext som i en vagare utformning med ett förslag om att lagberedningsåtgärder ska inledas. För att trygga att initiativförfarandet ska vara smidigt och användbart föreslås det i paragrafen att den som väcker initiativet har vartdera alternativet till sitt förfogande.

Enligt 1 mom. i paragrafen innehåller ett medborgarinitiativ ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett lagförslag innebär att initiativet är berett i formen av en lagtext. Ett förslag om att lagberedning ska inledas betyder för sin del ett initiativ som inte innehåller ett lagförslag utan ett förslag om att lagberedning ska inledas vid statsrådet i något ärende. Ett sådant initiativ jämföras i fråga om sitt innehåll med en sådan åtgärdsmotion från en riksdagsledamot som gäller ett lagstiftningsärende.

Formen för initiativet bestämmer behandlingsordningen i riksdagen för initiativet. Behandlingsordningen styrs av de allmänna bestämmelserna i grundlagens 41 och 72 § om behandling av lagförslag och övriga ärenden. Ett initiativ som innehåller ett lagförslag behandlas i lagstiftningsordning. Ett initiativ om att lagberedning ska inledas behandlas som ett ärende i enda behandling. Om riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ ska dessutom i behövliga delar föreskrivas i riksdagens arbetsordning.

De som väcker initiativet får själva välja vilken initiativform som de vill använda. I ett omfattande och komplicerat lagstiftningsärende kan de som väcker ärendet, när de så önskar, välja ett initiativ där det föreslås att lagberedning ska inledas. De som väcker initiativet behöver då inte själva bereda ett omfattande lagförslag. I enklare lagstiftningsärenden, t.ex. i ett ärende som gäller upphävande av någon gällande lag, kan de som väcker initiativet i praktiken avfatta sitt initiativ i form av ett lagförslag.

Enligt det föreslagna momentet ska initiativet dessutom innehålla motivering till för-

slaget. Kravet jämställs med kraven för riksdagsledamöternas motioner i fråga om vilka det i enlighet med 20 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning också krävs en kort motivering. Längden på motiveringen är knuten till det föreslagna ärendet och dess omfattning. Utgångspunkten ska vara att initiativet motiveras så kortfattat som möjligt. Detta förutsätts också i fråga om motiveringen till riksdagsledamöternas motioner (TKF 1/1999 rd s. 12). Det förutsätts inte en motivering i enlighet med anvisningarna för att avfatta regeringens propositioner (Hallituksen esitysten laatimisohteet, justitieministeriets publikation 2004:4).

Enligt momentet ska initiativet ha en titel som beskriver dess innehåll. Med detta avses en sådan benämning på initiativet som beskriver dess huvudsakliga innehåll och tillräckligt individualiserar initiativet. Om samma ärende kan det ha väckts eller av riksdagen behandlas flera initiativ eller propositioner. När medborgarinitiativets riksdagsbehandling inleds, får initiativet sitt eget dokumentnummer som också individualiserar initiativet.

Initiativet ska också dateras. Den föreskrivna tiden av sex månader börjar löpa från dateringen av initiativet. Under denna tid ska underskrifterna som stöder initiativet samlas in i enlighet med den föreslagna 5 §.

Enligt 2 mom. i paragrafen får i samma initiativ inte intas olika slags ärenden. I samma initiativ får därför inte föreslås ärenden som inte omedelbart har samband med varandra, utan initiativet ska avse en enda ärendehelhet som ska regleras. Ett initiativ kan innehålla flera lagförslag som har samband med samma ärende på samma sätt som en riksdagsledamots lagmotion eller en regeringsproposition kan avse flera olika lagar.

I 3 mom. i paragrafen föreskrivs det om det språk som ska användas för initiativet. Ett initiativ får avfattas på finska eller svenska eller på bägge språken. De som väcker initiativet beslutar om saken. Om initiativet avfattas endast antingen på finska eller svenska, sörjer man i riksdagen för att det översätts till det andra nationalspråket, när initiativet har överlämnats för riksdagsbehandling.

Enligt 51 § i grundlagen används i riksdagsarbetet finska eller svenska. De hand-

lingar som behövs för att ett ärende ska tas upp i riksdagen ska regeringen och andra myndigheter överlämna på finska och svenska. Enligt paragrafen ska vidare riksdagens svar och skrivelser, utskottens betänkanden och utlåtanden samt talmanskonferensens skriftliga förslag likaså avfattas på finska och svenska. Enligt 79 § 4 mom. i grundlagen stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. Enligt 76 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning ligger den finska texten till grund för behandlingen i riksdagen. Den svenska texten utarbetas i riksdagens kansli. I enlighet med dessa bestämmelser översätts ett finskspråkigt initiativ till svenska och ett svenskspråkigt initiativ till finska innan det tas upp till behandling.

5 §. *Insamling av stödförklaringar.* Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om insamling av underskrifter som stöder initiativet. Enligt 1 mom. i paragrafen samlas underskrifter som stöder medborgarinitiativ (*stödförklaringar*) in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Med stödförklaringar avses den helhet som bildas av innehållet i förklaringarna enligt den föreslagna 6 §. En stödförklaring innehåller alltså personuppgifterna för den som har undertecknat initiativet samt en sådan försäkran av denna som avses i 6 §, ett eventuellt samtycke till att utlämna personuppgifterna och datering av initiativet.

Stödförklaringar får insamlas på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Den som väcker initiativet eller dennes företrädare beslutar om insamlingssättet. Vid insamlingen av underskrifter får också vardera sättet användas. Stödförklaringar får samlas in via ett datanät i ett datasystem som de som har väckt initiativet på eget initiativ har tillhandahållit eller via den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. Vid insamling via ett datanät ska användas ett tryggt datasystem som har godkänts av Kommunikationsverket och stark autentisering, om vilka det föreskrivs i 7 § i lagförslaget.

Enligt momentet ska vid insamling i pappersform användas en blankett om vilken utfärdas en förordning av justitieministeriet. Användningen av en blankett vid insamling i pappersform är nödvändig, eftersom det annars vore besvärligt för Befolkningsregister-

centralen att kontrollera det stora antalet stödförklaringar. Standardutformade stödförklaringar underlättar förfarandet och säkerställer att förklaringen innehåller alla de uppgifter som förutsätts i lagen. Blanketten utarbetas på ett sådant sätt att stödförklaringarna kan skannas i en elektronisk form i Befolkningsregistercentralen för att underlätta kontrollen av dem.

Enligt 2 mom. i paragrafen ska stödförklaringarna samlas in inom sex månader räknat från dateringen på initiativet. Detta innebär en tidsgräns för hur länge en insamling kan pågå och den tidpunkt Befolkningsregistercentralen godkänner stödförklaringarna vid sin kontroll. Under finska förhållanden kan en tidsperiod på ett halvt år anses vara tillräcklig för insamling av stödförklaringar.

Den föreskrivna tiden räknas från dateringen av initiativet. Skedet för att väcka initiativet och förberedelserna som har samband med det ingår alltså inte i detta. En längre tidsperiod än den föreslagna kan vara problematisk med hänsyn till dem som undertecknar initiativet, om de förhållanden som inverkar på initiativet väsentligt ändras eller någon annan oväntad orsak inverkar på undertecknarens åsikt. Det kunde då vara behövligt att föreskriva en möjlighet för undertecknaren att återkalla sin stödförklaring. Dateringen av initiativet får enligt det föreslagna 3 mom. inte ändras efter det att insamlingen av stödförklaringar har inletts.

I 3 mom. i paragrafen föreskrivs att när stödförklaringar samlas in ska initiativet samt uppgifter om vem som väcker det, vem som är företrädare samt företrädarens kontaktinformation finnas tillgängliga för undertecknarna av initiativet. Detta innebär att initiativets titel, datering, förslaget och motiveringen till det i sin helhet ska kunna läsas av undertecknarna. Enligt momentet får initiativet inte ändras efter det att insamlingen av stödförklaringar har inletts, utan i fråga om sitt innehåll ska det ända från inledningen av insamlingen vara i den slutgiltiga form som lämnas in till riksdagen. Detta krav är nödvändigt för att säkerställa att alla underskrifter som stöder initiativet avser samma initiativ.

Uppgiften om vem som väcker initiativet kan vara en sådan viktig omständighet för

initiativundertecknaren som inverkar på övervägningen av frågan. Undertecknaren kan också behöva uppgiften om företrädaren för den som väcker initiativet. Han eller hon kan då stå i kontakt med företrädaren t.ex. om han eller hon önskar kontrollera sina personuppgifter på det sätt som avses i 26 § i personuppgiftslagen (523/1999)

Vid insamling av stödförklaring i pappersform ska initiativet och de övriga krävda uppgifterna finnas tillgängliga, när stödförklaringen fylls i eller lämnas in. Lagens krav uppfylls inte vid en insamling i pappersform, om det i samband med insamlingen t.ex. endast uppges den webbadress som innehåller uppgifterna. Vid insamling via ett datanät visas uppgifterna i praktiken i samband med de nätsidor där underskrifterna samlas in.

6 §. Innehållet i en stödförklaring. I paragrafen föreskrivs det vilka uppgifter en undertecknare av initiativet ska lämna om sig själv då han eller hon deltar i att lägga fram ett initiativ och vilka andra uppgifter en stödförklaring ska innehålla. Paragrafen gäller såväl stödförklaringar i pappersform som stödförklaringar som undertecknas elektroniskt via ett datanät.

I en enskild stödförklaring ska ingå det medborgarinitiativets titel som stödförklaringen gäller och initiativets datum. På detta sätt kopplas stödförklaringen till ett visst medborgarinitiativ och det säkerställs att initiativets datum inte ändras mitt under insamlingen av stödförklaringar.

Initiativundertecknaren ska uppge sitt fullständiga namn, sin födelsetid och hemkommun. Dessa uppgifter är i Finland nödvändiga för att identifiera en person i befolkningsdatasystemet. Personbeteckningen samlas inte in. När man avger en stödförklaring via ett datanät lagras namnet och de övriga personuppgifterna automatiskt i systemet med hjälp av en stark autentisering. Man får dock inte lagra andra personuppgifter än de som föreskrivs i paragrafen, fastän den starka autentiseringen skulle innehålla sådana.

Dessutom ska en stödförklaring innehålla en försäkran av den som stöder initiativet om att han eller hon är röstberättigad finsk medborgare och att han eller hon har gett endast en stödförklaring. Genom den sistnämnda omständigheten eftersträvar man att betona

den som sådan självklara utgångspunkten att undertecknaren av initiativet kan stöda samma initiativ endast en gång.

Undertecknaren av initiativet ska i stödförklaringen också uppge om han eller hon samtycker till att hans eller hennes personuppgifter får lämnas ut. Undertecknarens samtycke innebär i praktiken att den som väcker initiativet får ge också andra än Befolkningsregistercentralen uppgifter om stödförklaringen och att undertecknarens uppgifter får vara tillgängliga för allmänheten i datanätet.

Stödförklaringen ska också dateras. Utifrån dateringarna av stödförklaringarna kontrolleras det att insamlingen av stödförklaringar genomförs inom sex månader från dateringen på initiativet, så som det förutsätts i 5 § 2 mom. i lagförslaget.

7 §. Tekniska krav på elektroniskt förfarande. I paragrafen föreskrivs det om de tekniska kraven på en insamling via nätet och om att skaffa Kommunikationsverkets godkännande för det datasystem som används vid insamlingen. Dessa krav på en insamling via nätet är nödvändiga för att trygga att stödförklaringarna insamlas via nätet på ett tillförlitligt sätt och att de insamlade personuppgifterna behandlas behörigt på det sätt som förutsätts av personuppgiftsskyddet.

I 1 mom. i paragrafen föreskrivs det att vid insamling av stödförklaringar via nätet ska utnyttjas ett datasystem som har godkänts av Kommunikationsverket. För Kommunikationsverket har i egenskap av centralt ämbetsverk för kommunikationsområdet i den nuvarande lagstiftningen uppställts motsvarande uppgifter där det är fråga om en utvärdering av ett datasystems datasäkerhet och tekniska egenskaper (t.ex. lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet 588/2004, se också Lagstiftningen om säkerhetsutredningar, justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 8/2011). Kommunikationsverket anvisas vara behörig myndighet också i den motsvarande uppgift som föreskrivs i 10 § och som har samband med medborgarinitiativ i Europeiska unionen. Kommunikationsverket utfärdar i det sammanhanget åt organisatörerna av ett medborgarinitiativ i unionen ett intyg över att det system som används vid insamling via

nätet är förenlig med unionsförordningen om medborgarinitiativet.

Den som väcker ett initiativ eller dennes företrädare ska ansöka om Kommunikationsverkets godkännande för det datasystem som han eller hon har inrättat. Man ska ansöka om godkännande innan insamlingen av stödförklaringar inleds. Också någon annan sådan part som vill inrätta en nättjänst för att lägga fram medborgarinitiativ får ansöka om godkännande. Användningen av en sådan nättjänst grundar sig på ett avtal mellan den som väcker initiativet och den som erbjuder tjänsten. Alternativet till dessa självständiga insamlingssystem är den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller och som det föreskrivs om i 8 § och av vilken det också förutsätts att den uppfyller kraven i 7 § 1 mom.

I momentet föreskrivs de kriterier på vilka Kommunikationsverkets godkännande ska grunda sig. Verket ska godkänna datasystemet, om de förutsättningar som föreskrivits i lagen uppfylls. I enlighet med 15 § i lagförslaget får verkets beslut överklagas.

Enligt 1 punkten i momentet ska i samband med systemet användas en sådan stark autentisering som avses i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009). Enligt 2 § 1 mom. i nämnda lag avses med stark autentisering identifiering av en person och verifiering av identifikatorns autenticitet och riktighet genom tillämpningen av en elektronisk metod där identifieringen och verifieringen grundar sig på minst två av följande tre alternativ: a) ett lösenord eller något annat som en innehavare av ett identifieringsverktyg vet, b) ett smartkort eller något annat som innehavaren av ett identifieringsverktyg har i sin besittning, eller c) fingeravtryck eller någon annan egenskap som identifierar innehavaren av ett identifieringsverktyg. Vid insamlingen av stödförklaringar får det användas endas sådan identifiering som erbjuds av en sådan registrerad leverantör av registreringstjänster som avses i 12 § i ovan nämnda lag.

I nuvarande praxis uppfylls kraven på stark autentisering t.ex. med nätbankskoder och vissa teleoperatörers mobilkoder eller -certifikat samt med Befolkningsregistercentralens elektroniska personkort, dvs. medborgarcertifikat. Användningen av dessa identi-

fieringsmekanismer får inte leda till en mera omfattande insamling av personuppgifter än vad som föreskrivs i 6 § i lagförslaget. I det datasystem som används vid insamlingen får alltså inte lagras andra uppgifter om under-tecknarna.

Vid insamling av underskrifter via ett datanät minskar en stark autentisering väsentligt möjligheterna till missbruk och stärker nätinsamlingens tillförlitlighet. Autentiseringen hindrar att det avfattas påhittade stödförklaringar och minskar Befolkningsregistercentralens kontrollarbete i enlighet med 9 §. Å andra sidan orsakas de som väcker ett initiativ kostnader av metoden, eftersom bankerna och operatörerna debiterar för användningen av identifieringsverktyg. I fråga om justitieministeriets nättjänst faller dessa kostnader på justitieministeriet, eftersom enligt 8 § avgift inte får tas ut för användning av nättjänsten.

I 2 punkten i momentet förutsätts det att olovlig ändring av uppgifterna i systemet och annan olovlig eller obefogad hantering förhindras genom ändamålsenliga och tillräckliga säkerhetsarrangemang och andra åtgärder som rör förvaltningen av användarrättigheter och övervakningen av användningen samt datanäten, informationssystemen och informationstjänsterna. Dessa krav motsvarar den grundläggande nivå för datasystem som allmänt har uppställts för behandling av personuppgifter. De syftar till att förhindra att någon utomstående part kommer åt att ändra, kopiera eller annars olovligt använda eller avlägsna uppgifter från systemet. Motsvarande krav har uppställts för medborgarinitiativ i Europeiska unionen för datasystem som används vid insamling via ett datanät. Kravet ingår i kriteriesamlingen för den s.k. nationella säkerhetsauditeringen (KATAKRI) som är allmänna kriterier för auditering av datasystem.

Enligt 3 punkten i momentet ska systemet överensstämma med de föreskrifter som Befolkningsregistercentralen har utfärdat. Med dessa föreskrifter avses föreskrifter som har utfärdats på grundval av det föreslagna 2 mom.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det en befogenhet för Befolkningsregistercentralen att utfärda föreskrifter om vilken standard-

form de uppgifter som samlas in ska ha för att elektroniskt kunna samköras med uppgifter i befolkningsdatasystemet för sådan kontroll som anges i 9 §. Dessa är föreskrifter av teknisk karaktär genom vilka det säkerställs att en fil som innehåller stödförklaringar kan korsköras med befolkningsdatasystemet för att det ska kunna kontrolleras att stödförklaringarna är riktiga och behöriga.

I paragrafens 3 mom. föreslås det att avgift inte tas ut för att skaffa godkännande för datasystemet. Kommunikationsverkets auditeringsverksamhet är alltså avgiftsfri verksamhet för kunden. Detta överensstämmer med medborgarinitiativsystemet i Europeiska unionen där det inte är möjligt att ta ut en avgift för att skaffa godkännande för ett datasystem för att lägga fram ett medborgarinitiativ i unionen.

I paragrafens 4 mom. uppställs det en skyldighet att hålla information om Kommunikationsverkets godkännande tillgänglig för under-tecknarna av medborgarinitiativet på den webbplats där stödförklaringarna samlas in. På detta sätt kan under-tecknarna försäkra sig om att det datasystem som används vid insamlingen är tryggt och om skyddet för personuppgifter.

8 §. *Justitieministeriets nättjänst.* I paragrafen föreskrivs det om justitieministeriets nättjänst. Avsikten är att inrätta en nättjänst för insamling av underskrifter som stöder medborgarinitiativet. De som väcker medborgarinitiativ kan, om de så önskar, använda justitieministeriets nättjänst för en insamling via ett datanät i stället för ett självständigt insamlingssystem. Inrättandet av nättjänsten har samband med projektet Elektronisk deltagningsmiljö som genomförs under åren 2011—2013 och som syftar till att skapa förutsättningar för medborgarnas deltagande och påverkande i en elektronisk nätmiljö.

I 1 mom. i paragrafen föreskrivs det om en möjlighet att samla in stödförklaringar via en nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. En förutsättning för insamlingen är att medborgarinitiativet redan har gett upphov till minst femtio stödförklaringar under en månad från dateringen av initiativet och att initiativet uppfyller kraven i lagen om medborgarinitiativ.

Att initiativ som enskilda medborgare lägger fram direkt skulle få komma in i ministeriets nättjänst för insamling av underskrifter och för att vara tillgängliga för allmänheten vore oändamålsenligt och arbetsdrygt med hänsyn till upprätthållandet av nättjänsten. Det förutsätts därför att initiativet har någon slags understödsbas innan det kan komma in på den webbplats som är öppen för allmänheten. De femtio stödförklaringar som krävs kan samlas in i pappersform och ges in till justitieministeriet. De kan också samlas in via ministeriets nättjänst med användning av sådana tekniska arrangemang att allmänheten inte ännu i det skedet har tillgång till initiativet. För dessa stödförklaringar gäller samma i lagen uppställda krav som för de stödförklaringar som samlas in senare. För insamlingen av dem uppställs det dock en egen särskild insamlingstid, en månad från dateringen av initiativet. Denna insamlingstid är en del av den totala tid på sex månader som föreskrivs i 5 § 2 mom. i lagförslaget.

Ministeriet kontrollerar från befolkningsdatasystemet att den som väcker initiativet och de femtio undertecknarna har rösträtt och är finska medborgare. Dessutom kontrollerar ministeriet att det i initiativet är fråga om ett lagstiftningsärende, initiativet har avfattats antingen i form av ett lagförslag eller i form av ett förslag om att lagberedning ska inledas och att det uppfyller de övriga krav som föreskrivs i 3 och 4 § i lagförslaget. Förslaget får inte till sitt innehåll uppfylla brottsrekvisit som förskrivs i strafflagen eller någon annan lag, så som rekvisiten för olika slags brott mot yttrandefriheten. Sådana initiativ tas inte in i nättjänsten för insamling av underskrifter.

Vid insamling via nätet fungerar justitieministeriet i egenskap av upprätthållare av tjänsten för dess räkning som har väckt initiativet. I praktiken innebär detta t.ex. att den som väcker initiativet är en sådan registeransvarig som avses i personuppgiftslagen. Justitieministeriet lämnar inte heller självmant in stödförklaringar till Befolkningsregistercentralen sedan insamlingen avslutats, utan detta sker i enlighet med 9 § 2 mom. på begäran av företrädaren för den som väcker initiativet. Också stödförklaringarna förstörs i nättjänsten på begäran av företrädaren på det

sätt som förutsätts i 12 § 2 mom. i lagförslaget. Justitieministeriet översätter inte heller initiativ till finska eller svenska för en insamling av stödförklaringar via nätet. Efter att ha stått i kontakt med företrädaren för den som väcker initiativet får ministeriet avlägsna ett sådant initiativ från tjänsten som inte inom föreskriven tid har stötts av ett det krävda antalet stödförklaringar.

Enligt 2 mom. i paragrafen ska ministeriets nättjänst uppfylla de krav på insamlingar av stödförklaringar via nätet som anges i 7 §. I fråga om nättjänsten förutsätts det alltså en stark autentisering och nättjänsten arrangeras också i övrigt i enlighet med kraven enligt 7 §.

I 3 mom. i paragrafen föreskrivs det att det inte får tas ut avgift för användning av nättjänsten. Justitieministeriet ansvarar för kostnaderna för upprätthållande av nättjänsten och insamling av stödförklaringar.

Enligt 17 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs det en särskild tidpunkt för ikraftträdandet av justitieministeriets nättjänst. Inrättandet av nättjänsten kräver ännu förberedelser och därför en senare tidpunkt när lagen träder i kraft.

9 §. Kontroll av stödförklaringar. I paragrafen föreskrivs det om Befolkningsregistercentralens uppgift att kontrollera stödförklaringarna och fastställa antalet godkända stödförklaringar. Dessutom föreskrivs det i paragrafen om justitieministeriets skyldighet att ge in de stödförklaringar som har samlats in via nättjänsten till Befolkningsregistercentralen.

Enligt 1 mom. i paragrafen ger företrädaren efter det att insamlingen har avslutats in stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet. I praktiken sker kontrollen genom en jämförelse av uppgifterna med befolkningsdatasystemet och vid behov också på annat lämpligt sätt. Tidpunkten då insamlingen avslutas är beroende av prövning från den som väcker initiativet och företrädaren. Den som väcker initiativet och företrädaren kan besluta om insamlingen ska fortsätta även efter det att kravet på 50 000 undertecknare har uppfyllts. Det är möjligt att man också efter det vill samla in underskrifter för att visa det breda stöd initiativet har eller för

att säkerställa ett tillräckligt antal stödförklaringar för det fall att en del av förklaringarna förkastas vid kontrollen.

Kontrollen av stödförklaringar hänförs till Befolkningsregistercentralen som är den centralmyndighet som svarar för befolkningsdatasystemet. Befolkningsregistercentralen kontrollerar stödförklaringarnas riktighet genom att individualisera undertecknaren i befolkningsdatasystemet. Behörigheten kontrolleras genom att reda ut om undertecknaren är en röstberättigad finsk medborgare och om dateringen av stödförklaringar motsvarar kravet i 5 § 2 mom. Vid kontrollen utreds också att samma person inte har avgett flera än en stödförklaring för samma initiativ.

Stödförklaringarna ges in till Befolkningsregistercentralen i den form som de har samlats in, dvs. i pappersform eller elektroniskt. De elektroniskt ingivna stödförklaringarna är i form av standardformade filer så att Befolkningsregistercentralens kontroll i huvudsak kan göras genom korskörning mellan datasystemen. Det är då fråga om att förena personregistren.

Befolkningsregistercentralens kontroll utförs huvudsakligen genom en jämförelse på ovan beskrivet sätt av uppgifterna i stödförklaringarna med befolkningsdatasystemet. I fråga om de stödförklaringar som har samlats in i via ett datanät förutsätts i lagen stark autentisering, vilket ökar stödförklaringarnas tillförlitlighet och minskar Befolkningsregistercentralens kontrollarbete.

I fråga om stödförklaringarna i pappersform kan kontrollen i första skedet grunda sig på slumpartad sampling, då de uppgifter som samplingen omfattar jämförs med befolkningsdatasystemet. I praktiken är det möjligt att Befolkningsregistercentralen också på andra sätt måste reda ut uppgifternas riktighet. Om det vid kontrollen upptäcks oklarheter, får Befolkningsregistercentralen enligt behov utvidga och fördjupa kontrollen. Eventuella oklarheter kan gälla t.ex. att stödförklaringarna är påhittade och att de grundar sig på felaktiga personuppgifter. Stödförklaringarna i pappersform kan också skannas in i elektronisk form för kontroll.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om justitieministeriets uppgift som innebär att till Befolkningsregistercentralen lämna in de

stödförklaringar som har samlats in via nät-tjänsten. Enligt momentet ger justitieministeriet in förklaringarna elektroniskt och endast på företrädarens uttryckliga begäran. Ministeriet lämnar alltså inte självmant in förklaringar, utan också till denna del grundar sig förfarandet på aktivitet från företrädaren för den som väcker initiativet.

Efter kontrollen av stödförklaringarna fastställer Befolkningsregistercentralen antalet godkända stödförklaringar i enlighet ned 3 mom. i paragrafen. Om det vid Befolkningsregistercentralens kontroll framgår att det krävda antalet av 50 000 underskrifter inte uppfylls på grund av förkastade förklaringar, ger Befolkningsregistercentralen företrädaren en möjlighet att komplettera ansökan. Den som väcker initiativet och företrädaren kan i en sådan situation samla in mera stödförklaringar för att uppnå det krävda antalet. För kompletteringsmöjligheten förutsätts det att det ännu finns tillräckligt tid för insamling av stödförklaringar, innan den i 5 § 2 mom. föreskrivna tiden på ett halvt år löper till ända. På ärendets behandling i Befolkningsregistercentralen tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003). Befolkningsregistercentralens beslut om antalet godkända stödförklaringar får överklagas i enlighet med den föreslagna 15 §.

Enligt 4 mom. i paragrafen tas avgift inte ut för att kontrollera stödförklaringar och fastställa antalet godkända stödförklaringar. Det är motiverat att föreskriva att Befolkningsregistercentralens arbetsinsatser som har samband med medborgarinitiativ är avgiftsfria så att den som väcker initiativet inte orsakas kostnader för sådana myndighetsåtgärder som förutsätts i lagen.

Bestämmelser om Befolkningsregistercentralens skyldighet att förstöra stödförklaringarna finns i 12 § som gäller skydd för personuppgifter.

10 §. Myndighetsuppgifter som gäller medborgarinitiativ i Europeiska unionen. I artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning som gäller medborgarinitiativet förutsätts det att medlemsstaterna utser behöriga myndigheter för vissa uppgifter som har samband med genomförandet av förordningen. Dessa uppgifter gäller att bekräfta att ett insamlingssystem för en insamling som

genomförs via nätet överensstämmer med kraven i förordningen samt myndigheternas kontroll av stödförklaringar som samlats in i medlemsstaten och fastställande av antalet giltiga stödförklaringar.

Enligt paragrafen är Kommunikationsverket den myndighet som fastställer att det datasystem som används vid insamlingen överensstämmer med kraven. Kommunikationsverket är i Finland den sakkunnigmyndighet som ansvarar för datanätstrafiken. Uppgiften anvisas därför Kommunikationsverket. Befolkningsregistercentralen är för sin del i egenskap av den centralmyndighet som upprätthåller befolkningsdatasystemet den behöriga myndigheten vid kontroll och fastställande av stödförklaringar. På dessa Kommunikationsverkets och Befolkningsregistercentralens uppgifter tillämpas bestämmelserna i unionsförordningen.

11 §. Överlämnande av medborgarinitiativ till riksdagen. Enligt 1 mom. i paragrafen överlämnar företrädaren medborgarinitiativet och Befolkningsregistercentralens beslut om antalet fastställda stödförklaringar till riksdagen, om de förutsättningar för att lägga fram initiativ som anges i grundlagen och i denna lag uppfylls. Med de förutsättningar som nämns i momentet avses att initiativet har minst 50 000 godkända stödförklaringar, det gäller ett lagstiftningsärende och att det har lagts fram på det sätt som föreskrivs i lagen om medborgarinitiativ. Med den sistnämnda omständigheten hänvisas särskilt till de formkrav som uppställs i 3 och 4 § i lagförslaget.

Avsikten är inte att i paragrafen uppställa en lagstadgad skyldighet för företrädaren att överlämna initiativet till riksdagen. Den som väcker initiativet eller företrädaren kan som utgångspunkt ännu i detta skede avstå från att överlämna initiativet till riksdagen, t.ex. i en situation där samma ärende på något annat sätt har väckts i riksdagen eller där initiativet av någon annan orsak har blivit helt obehövt eller mistat sin aktualitet. Det rimmar inte väl med karaktären för ett medborgarinitiativ att den som väcker initiativet i lag förpliktas att lägga fram medborgarinitiativet. Den som väcker initiativet och företrädaren är vid utövningen av sin prövningsrätt i varje

fall ansvariga inför undertecknarna av initiativet, men ansvaret är inte juridiskt.

De stödförklaringar som har samlats in som stöd för initiativet överlämnas inte till riksdagen, utan de blir i enlighet med den föreslagna 9 § hos Befolkningsregistercentralen. Till riksdagen överlämnas Befolkningsregistercentralens beslut om antalet godkända stödförklaringar, av vilket framgår att initiativet har tillräckligt understöd. Riksdagens utskott har, om de så önskar, möjlighet att i enlighet med 47 § 1 mom. i grundlagen få uppgifter om undertecknarna. I den föreslagna 12 § föreskrivs om skyldigheten att förstöra stödförklaringarna. Detta ska ske på ett sådant sätt att stödförklaringarna kan fås från Befolkningsregistercentralen under riksdagsbehandlingen av initiativet.

I grundlagen och lagen om medborgarinitiativ ställs inga hinder för att det i samma ärende för riksdagen läggs fram flera medborgarinitiativ eller att riksdagen om samma sak behandlar motioner från riksdagsledamöter eller regeringspropositioner. Om samma ärende kan också läggas fram ett nytt medborgarinitiativ, om det föregående initiativet har förkastats i riksdagen.

Om riksdagsbehandlingen av ett medborgarinitiativ ska till behövliga delar föreskrivas i riksdagens arbetsordning utifrån ett förslag som särskilt läggs fram av talmanskonferensen. På behandlingsordningen för ett initiativ tillämpas 41 och 72 § i grundlagen samt 53 och 55 § i riksdagens arbetsordning. De sistnämnda bestämmelserna gäller behandlingen av lagförslag och s.k. enda behandling och tillämpningen beror på om huruvida initiativet innehåller ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Initiativet behandlas förberedande i ett riksdagsutskott, och man kan begära grundlagsutskottets bedömning av det på samma sätt som i fråga om regeringens propositioner och motioner av riksdagsledamöterna. Bedömningen av initiativet i grundlagsutskottet är viktig särskilt när initiativet inverkar på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna eller på nationalspråkens ställning.

Enligt 2 mom. i paragrafen förfaller ett initiativ, om det inte har överlämnats till riksdagen senast inom sex månader efter det att Be-

folkningsregistercentralen fattade sitt fastställelsebeslut med stöd av 9 §. Det är nödvändigt att föreskriva en sådan bakre gräns, eftersom det inte är motiverat att ge den som väcker initiativet och företrädaren en möjlighet att i oändlighet skjuta upp inlämningen av initiativet till riksdagen. Å andra sidan förfaller i enlighet med 49 § i grundlagen ett medborgarinitiativ vars behandling är på hälft i slutet av valperioden och det vore inte skäligen att man har skyldighet att överlämna ärendet till riksdagen i en situation där det är klart att ärendet förfaller på grund av att det inte finns behandlingstid. Den föreslagna tidsperioden på ett halvt år innebär en behövlig smidighet för förfarandet och gör det möjligt att den som väcker initiativet och företrädaren har rätt att överlämna initiativet för riksdagsbehandling först efter valet.

12 §. Skydd för personuppgifter. I paragrafen föreskrivs om skyddet för de personuppgifter som samlats in i stödförklaringar och om behandlingen av personuppgifter vid initiativförfarandet. Om dessa omständigheter tas det in vissa specialbestämmelser i den föreslagna lagen. I övrigt tillämpas på behandlingen av de personuppgifter som har samlats in i stödförklaringar personuppgiftslagen (523/1999). Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att trygga en saklig behandling av personuppgifter och att de används endast för de ändamål som föreskrivs i lagen om medborgarinitiativ.

Enligt 1 mom. i paragrafen får personuppgifter som har samlats in i stödförklaringar användas endast på det sätt som föreskrivs i denna lag. Enligt momentet får uppgifter utlämnas endast till Befolkningsregistercentralen, om inte undertecknaren av medborgarinitiativet har gett sitt uttryckliga samtycke till att uppgifter utlämnas.

De personuppgifter som har samlats in i stödförklaringar får alltså användas endast för att lägga fram ett medborgarinitiativ, för kontroll av stödförklaringar och för att fastställa godkända stödförklaringar. Personuppgifterna får inte lämnas ut till någon annan än Befolkningsregistercentralen. Detta förbud riktar sig mot den som väcker initiativet, företrädaren och andra personer som för deras räkning behandlar uppgifter samt mot justitieministeriet då det upprätthåller nättjänsten

för insamling av stödförklaringar. Inte heller Befolkningsregistercentralen får till andra lämna ut de uppgifter som den har fått.

Detta innebär i praktiken att undertecknarnas personuppgifter inte t.ex. i insamlingskedet i datanätet kan vara tillgängliga för allmänheten och andra undertecknare. En undertecknare av initiativet kan dock i sin stödförklaring ge sitt uttryckliga samtycke till att hans eller hennes personuppgifter får lämnas ut. Undertecknaren ger då, om han eller hon så önskar, sitt uttryckliga samtycke till att hans eller hennes uppgifter får lämnas ut till andra än Befolkningsregistercentralen och till att hans eller hennes namn finns tillgängligt i datanätet. Övriga personuppgifter för undertecknaren sätts inte ut i datanätet. Det vore alltså på detta sätt möjligt att offentligt stöda initiativet.

Enligt den föreslagna ändringen av 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen är sekretessbelagda myndighetshandlingar som innehåller uppgifter om undertecknare av ett medborgarinitiativ. Som utgångspunkt är alltså sekretessbelagda uppgifter som Befolkningsregistercentralen och justitieministeriet har och som har samlats in i stödförklaringar. Enligt 26 § 1 mom. 2 punkten i offentlighetslagen får dock uppgifter lämnas ut, om undertecknaren på ovan beskrivet sätt har lämnat sitt uttryckliga samtycke till att uppgifterna utlämnas.

Med stöd av 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen möjlighet att av Befolkningsregistercentralen få uppgifterna om undertecknarna. Riksdagens rätt att få uppgifter sträcker sig till också sådana sekretessbelagda uppgifter som en myndighet har, och den föreslagna ändringen av 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen inverkar inte på riksdagens rätt att få uppgifter.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om skyldigheten för den som väcker ett initiativ och företrädaren att se till att stödförklaringarna förstörs senast inom sex månader efter det att Befolkningsregistercentralen har fastställt antalet godkända stödförklaringar. Det är nödvändigt att föreskriva om denna skyldighet att förstöra stödförklaringarna, eftersom den som väcker initiativet och företrädaren också efter det att uppgifterna har getts in till Befolkningsregistercentralen kan ha i sin

besittning stödförklaringar i elektronisk form eller som papperskopior. Dessutom gäller skyldigheten att förstöra stödförklaringarna justitieministeriets nättjänst där det samlas in stödförklaringar för dess räkning som väcker initiativet. Justitieministeriet förstör uppgifterna på begäran av den som väcker initiativet eller av företrädaren.

Att knyta skyldigheten att förstöra stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralens fastställelsebeslut är ändamålsenligt med hänsyn till den som väcker initiativet och företrädaren, eftersom dessa efter detta beslut inte längre har behov av att spara uppgifterna. Stödförklaringarna sparas ännu i Befolkningsregistercentralen för en eventuell rättsprocess. För dessa enskilda aktörer är sex månader en tillräcklig tid för att uppfylla skyldigheten att förstöra stödförklaringarna. Den är också enhetlig med den föreskrivna tiden för att initiativet ska förfalla som föreslås 11 § 2 mom.

Om stödförklaringarna inte överhuvudtaget ges in till Befolkningsregistercentralen för kontroll, ska enligt momentet stödförklaringarna förstöras senast inom sex månader efter det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats. Så inträffar, när ett initiativ inte får ett tillräckligt antal stödförklaringar inom den föreskrivna tiden och de insamlade stödförklaringarna inte ges in till Befolkningsregistercentralen. Tidpunkten när insamlingen avslutas bestäms enligt den sist daterade stödförklaringen.

I 3 mom. i paragrafen föreskrivs det för Befolkningsregistercentralens del om skyldigheten att förstöra stödförklaringarna. Befolkningsregistercentralens skyldighet att förstöra uppgifterna knyts till tidpunkten då riksdagsbehandlingen av initiativet avslutas. Befolkningsregistercentralen har alltså en skyldighet att spara stödförklaringarna under den tid när riksdagsbehandlingen av initiativet pågår. På detta sätt säkerställs att riksdagen, om den så önskar, kan få uppgifter om undertecknarna av initiativet. Om initiativet inte lämnas in till riksdagen, förvarar Befolkningsregistercentralen stödförklaringarna nio månader efter sitt beslut enligt 9 § om fastställande av godkända stödförklaringar. Enligt det föreslagna 11 § 2 mom. är det möjligt att ett initiativ lämnas in till riksdagen ännu efter det

att sex månader har förflutit från Befolkningsregistercentralens beslut. Förvaringen av stödförklaringar ska därför tryggas för riksdagens behov tills det att initiativet inte längre kan lämnas in till riksdagen. Skyldigheten att förvara stödförklaringarna är nödvändig också för det fall att Befolkningsregistercentralens beslut överklagas.

Enligt 4 mom. i paragrafen tillämpas på behandlingen av personuppgifter som samlats in i stödförklaringar i övrigt personuppgiftslagen (523/1999). Genom denna hänvisningsbestämmelse säkerställs det att personuppgiftslagen tillämpas också på stödförklaringar som har samlats in i pappersform. Dessa kan annars inte nödvändigtvis betraktas som ett sådant personregister eller en del av ett sådant som avses i 2 § 2 mom. i personuppgiftslagen. Genom hänvisningsbestämmelsen fastslås det också att på de uppgifter som samlats in i stödförklaringar tillämpas bestämmelserna i personuppgiftslagen bl.a. i fråga om de allmänna principerna om behandling av personuppgifter, den registrerads rättigheter (inbegripet kontroll av uppgifter) samt datasäkerhet och förvaring av uppgifter (inbegripet sekretess för den som behandlar personuppgifter) och likaså den registeransvariges skadeståndsansvar, straffansvar (personregisterförseelse) och tillsyn av behandlingen av personuppgifter. Den reglering om behandlingen av personuppgifter som har föreslagits i paragrafen går i samma riktning som de krav som i personuppgiftslagen ställs på behandling av känsliga uppgifter.

I det skede då stödförklaringarna samlas in är den som väcker initiativet och företrädaren sådana registeransvariga som avses i personuppgiftslagen. Så är det också när stödförklaringar samlas in via justitieministeriets nättjänst, eftersom stödförklaringarna då samlas in för dess räkning som väcker ett initiativ och för företrädarens räkning och för deras användning. Befolkningsregistercentralen är en sådan registeransvarig som avses i lagen i det skede när stödförklaringarna kontrolleras.

13 §. Uppgivande av ekonomiska bidrag. Det föreslås att det i lagen föreskrivs om skyldigheten för den som väcker ett initiativ och för företrädaren att offentliggöra de ekonomiska bidrag som har fått för att lägga

fram initiativet samt om det förfarande som gäller offentliggörande av bidragen. Bestämmelserna syftar till att säkerställa en tillräcklig öppenhet i fråga om finansieringen och uppgifter om de bindningar som den som väcker initiativet har. I 13 § i lagförslaget föreskrivs om skyldigheten att uppge bidrag och i 14 § om förfarandet för att uppge bidragen.

Enligt 13 § 1 mom. i lagförslaget ska den som väcker ett medborgarinitiativ och företrädaren se till att bidragsbelopp som har fåtts för framläggande av initiativet och bidragsgivaren uppges, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro. Namnet på en enskild person får dock enligt momentet inte uppges utan dennes samtycke, om värdet av det bidrag som personen har gett är mindre än 1 500 euro.

Bidragen uppges till bruttobeloppet. Som bidrag som ska offentliggöras betraktas alla de bidrag som funktionellt och omedelbart har samband med framläggande av ett medborgarinitiativ. Det kan vara fråga om bidrag som har fåtts för en reklamkampanj för initiativet, för att samla in underskrifter via nätet eller för förberedelsen av initiativet. Om det grundas en förening för att lägga fram initiativet kan också bidrag som har riktats till föreningen omfattas av skyldigheten att offentliggöra bidrag. Basfinansieringen av verksamheten för någon annan bakgrundsammanslutning som de som väcker initiativet representerar, t.ex. en icke-statlig organisation, omfattas dock inte av skyldigheten att offentliggöra finansieringen till den del den inte direkt har samband med framläggandet av medborgarinitiativet.

Gränsen för det stöd som ska uppges är den samma som för statliga vals del anges i 6 § (684/2010) i lagen om kandidaters valfinansiering och 8 c § (683/2010) i partilagen. För att trygga privatlivet föreskrivs det att namnet på en enskild person inte får uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av det bidrag personen har gett är mindre än 1 500 euro. Också till denna del är regleringen den samma som i lagen om kandidaters valfinansiering och partilagen. De offentliggjorda uppgifterna ska kompletteras när vär-

det av de prestationer som en och samma person har gett är minst 1 500 euro.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det hurdana prestationer med penningvärde som betraktas som sådana ekonomiska bidrag som avses i paragrafen. Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Alla bidrag som kan mätas i pengar värderas i pengar till sitt gängse värde. Sådana bidrag kan t.ex. utgöras av gratis annonsutrymme i tidningar och elektroniska medier eller sådana gratistjänster som företag erbjuder inom sina egna verksamhetsområden, t.ex. planering av webbsidor eller färdigställande av kampanjmaterial.

Enligt momentet betraktas dock inte som bidrag sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster. Som sedvanligt frivilligarbete kan betraktas t.ex. att samla in stödförklaringar i pappersform för medborgarinitiativet. Enligt förslaget ska bidrag som har fåtts i annan form än pengar värderas och redovisas i pengar.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar bestämmelserna om uträkning av bidrag i 3 § i lagen om kandidaters valfinansiering. Vid tolkningen av dem kan man delvis stöda sig på motiveringen till nämnda lag och tillämpningspraxis (se RP 13/2009 rd, s. 21).

I 3 mom. i paragrafen preciseras med tidsrelaterade epitet de bidrag som ska offentliggöras. Som bidrag betraktas prestationer som har fåtts tidigast två månader innan insamlingen av stödförklaringar inleddes och senast tre månader efter det att initiativet lämnades in till riksdagen. En tidsbestämning för de erhållna bidragen är nödvändig för att skyldigheten att offentliggöra bidrag tillräckligt tydligt ska bestämmas i lagen. Tidpunkten då insamlingen av stödförklaringar inleds bestäms enligt den först daterade stödförklaringen. De föreslagna tidsgränserna räcker för att täcka den tidsperiod då de ekonomiska bidrag som eventuellt fås för att lägga fram ett initiativ infaller.

I 4 mom. i paragrafen förbjuds det att ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som har fåtts genom sedvanligt insamlingsarbete. Ett motsvarande förbud ingår i 4 § 1 mom. (684/2010) i lagen om kandidaters valfinan-

siering och i 8 b § 1 mom. (683/2010) i partilagen. Bestämmelsernas syfte är att säkerställa öppenheten vid finansieringen och samtidigt att styra donationspraxis. I de flesta fall kan den omedelbara bidragsgivaren redas ut t.ex. utifrån den anteckning i de kontoutdrag som uppstår på grund av betalningen.

Undantag från förbudet utgörs av intäkter från sedvanligt insamlingsarbete. Med sedvanligt insamlingsarbete avses småskalig produktförsäljning eller insamling av medel. Vid sedvanlig insamlingsverksamhet får de enskilda bidragsprestationerna till sin storlek inte ens närmelsevis närma sig den nedre gränsen för att särskilt uppge bidrag. T.ex. ska sådana betydande privata donationer som ingår i en penninginsamling som regleras i lagen om penninginsamlingar (255/2006) offentliggöras med iakttagande av eurogränserna enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen.

14 §. Redovisningsförfarande. I paragrafen föreskrivs om det förfarande som ska iakttagas vid offentliggörandet av bidrag. Enligt förslaget grundar sig redovisningsskyldigheten för den som väcker initiativet och företrädaren på webbplatsen som de självständigt har inrättat i ett allmänt datanät. Till förfarandet knyts alltså inte någon myndighetsinstans och inte heller myndighetstillsyn. Smidigheten för det föreslagna förfarandet grundar sig på medborgarinitiativets karaktär som sådan samhällsaktivitet som det inte är skäl att i onödan anknyta till en stark myndighetstillsyn.

Enligt 1 mom. i paragrafen ska bidrag redovisas i datanätet så att uppgifterna finns tillgängliga för allmänheten senast vid utgången av den kalendermånad som följer efter det att bidraget togs emot, dock tidigast när insamlingen av stödförklaringar inleds. Det är fråga om en redovisningsskyldighet i ett allmänt datanät. Anmälningsskyldigheten börjar tidigast när insamlingen av stödförklaringar inleds, dvs. när den första stödförklaringen undertecknas. I enlighet med det föreslagna 13 § 3 mom. ska prestationer som har fått tidigast två månader före denna tidpunkt redovisas. Tidpunkten då bidraget togs emot bestäms enligt när pengarna, varorna, tjänsterna eller någon annan prestation har fått. Det finns inte ett motiverat skäl att re-

dovisa bidrag som har fått innan insamlingen av stödförklaringar inleds.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om skyldigheten att när stödförklaringar samlas in hålla information om den webbplats där bidrag redovisas tillgänglig för undertecknarna av initiativet. I praktiken innebär detta att webbplatsen ska uppge i underskriftshandlingarna vid insamling i pappersform och vid en insamling via nätet på den webbplats där stödförklaringar samlas in. Vid en insamling via nätet som självständigt har anordnats kan bidragen redovisas och insamlingen av stödförklaringar ske på samma webbplats. I justitieministeriets nättjänst finns endast information om den webbplats där bidrag redovisas.

I 3 mom. i paragrafen föreskrivs det om skyldigheten att avlägsna uppgifter. Uppgifterna som gäller givare av bidrag kan innehålla också personuppgifter och därför är det motiverat att det i lagen uppställs en lagstadgad skyldighet att avlägsna uppgifterna. Enligt förslaget ska uppgifter som gäller bidrag avlägsnas från datanätet efter det att riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. På detta sätt får också riksdagen en möjlighet att få samma uppgifter om ekonomiska bidrag som undertecknarna av initiativet. Om initiativet inte lämnas in till riksdagen, ska uppgifterna avlägsnas efter det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats eller efter det att initiativet har förfallit i enlighet med 11 § 2 mom.

15 §. Ändringssökande. I paragrafen föreskrivs det om rättigheten att överklaga de förvaltningsbeslut som myndigheterna fattar på grundval av lagförslaget. Sådana beslut är ett beslut enligt 7 § 1 mom. av Kommunikationsverket om det datasystem som ska användas vid en insamling av stödförklaringar via ett datanät, beslut enligt 8 § som har samband med den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller och Befolkningsregistercentralens beslut med stöd av 9 § 3 mom.

Enligt förslaget till paragraf kan dessa beslut överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Kommunikationsverkets och Befolkningsregistercentralens beslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen och justi-

tieministeriets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen.

Kommunikationsverket och Befolkningsregistercentralen fattar beslut också vid sina uppgifter som gäller medborgarinitiativ i Europeiska unionen och som det föreskrivs om i 10 § i lagförslaget. Rätten att överklaga utsträcker sig också till dessa beslut.

16 §. Straffbestämmelser. I paragrafen konstateras de mest centrala hoten om straff som kan ha samband med att lägga fram ett medborgarinitiativ. Det är fråga om till sin karaktär informativa hänvisningar till strafflagens bestämmelser. Genom bestämmelsen utesluts inte tillämpningen av andra bestämmelser i strafflagen. Det är inte nödvändigt att i lagförslaget uppställa andra hot om straff för att de skyldigheter som föreskrivs i lagen ska iakttas.

Bestämmelser om straff för lämnande av oriktiga personuppgifter finns i strafflagens 16 kap. 5 § (563/1998). Den som i syfte att vilseleda en myndighet uppger falskt namn eller annars oriktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet eller som i detta syfte använder en annan persons identitetsbevis, pass, körkort eller annat sådant intyg, ska för *lämnande av oriktiga personuppgifter* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Syftet med bestämmelsen är att hindra att en myndighet vilseleds i fråga om identiteten. Att uppge sådana falska personuppgifter som inte ger en fel bild av individens identitet uppfyller inte rekvisitet för sagda brott (RP 6/1997 rd). Undertecknarna av ett medborgarinitiativ lämnar i stödförklaringarna uppgifter om sig själva som ges in till Befolkningsregistercentralen för kontroll bl.a. för att reda ut att undertecknarens identitet inte är påhittad. Att lämna oriktiga personuppgifter i en stödförklaring kan därför uppfylla gärningen. Vid insamling av stödförklaringar via ett datanät används stark autentisering, varför möjligheten till missbruk till denna del är liten. Vid insamling i pappersform kontrolleras inte undertecknarens identitet i insamlingskedet.

Bestämmelser om straff för ingivande av osant intyg till myndighet finns i strafflagens 16 kap. 8 § (563/1998). Den som till en myndighet ger in ett i rättsligt hänseende betydelsefullt osant skriftligt intyg eller en

därmed jämförbar teknisk upptagning eller som efter att ha tillverkat ett sådant intyg eller en sådan upptagning överlämnar intyget eller upptagningen till någon annan för att användas för nämnda ändamål ska enligt paragrafen, om strängare straff inte bestäms på något annat ställe i lag, för *ingivande av osant intyg till myndighet* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det väsentliga vid nämnda brott är att en uppgift som ges in till en myndighet är osann. För tillämpning av bestämmelsen krävs det inte att de den osanna uppgiften vilseleder myndigheten (RP 6/1997 rd).

Gärningens rekvisit kan uppfyllas, om företrädaren för den som väcker initiativet ger in påhittade stödförklaringar till Befolkningsregistercentralen. Det kan vara fråga om stödförklaringar som företrädaren själv har avfattat eller om stödförklaringar som undertecknarna har avfattat, om företrädaren är medveten om att de är osanna. Också till denna del är i praktiken möjligheten till missbruk större vid en insamling i pappersform än vid en insamling via ett datanät.

Uppgifter som har samlats in för att lägga fram ett initiativ skyddas också av strafflagens straffbestämmelser som gäller sekretess. Enligt 38 kap. 1 § i strafflagen kan för *sekretessbrott* dömas den som i strid med tystnadsplikt som anges i lag eller förordning eller som en myndighet särskilt har ålagt med stöd av lag 1) röjer en omständighet som skall hållas hemlig och som han fått kännedom om på grund av sin ställning, i sin befattning eller vid fullgörandet av ett uppdrag eller 2) utnyttjar en sådan hemlighet till sin egen eller någon annans nytta. I strafflagens 38 kap. 2 § (578/1995) föreskrivs straff också för en lindrigare gärningsform, *sekretessförseelse*.

Dessutom hänvisas det i förslaget till paragraf till strafflagens 38 kap. 9 § (525/1995) om *personregisterbrott* vars rekvisit gäller bl.a. lagstridig behandling av personuppgifter på ett sätt som kränker den registrerades integritetsskydd. I 48 § i personuppgiftslagen föreskrivs det straff för en lindrigare gärningsform, *personregisterförseelse*.

17 §. Ikraftträdande. Avsikten är att lagförslaget träder i kraft samtidigt som den änd-

ring av grundlagen som riksdagen har antagit, den 1 mars 2012.

Inrättandet av justitieministeriets nättjänst kräver ännu förberedelse och därför en senare tidpunkt för ikraftträdandet. Därför föreslås det att för en särskild tidpunkt för ikraftträdandet av 8 § och 9 § 2 mom. i lagen. Att reservera tillräckligt med tid för förberedelsen av ibruktagandet av nättjänsten kräver att ikraftträdandet flyttas fram med minst sex månader. Ikraftträdandet kan därför vara den 1 september 2012.

1.2 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

24 §. Sekretessbelagda myndighetshandlingar. Paragrafens nuvarande 1 mom. innehåller bestämmelser om de allmänaste sekretessgrunderna för myndighetshandlingar. I propositionen föreslås det en översyn av 32 punkten i momentet. Punkten gäller sekretess för vissa personuppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet. Syftet med ändringsförslaget är att skydda sekretessen för sådana uppgifter om undertecknarna av ett medborgarinitiativ som innehas av myndigheterna.

Målsättningen i offentlighetslagen har varit att om sekretessgrunderna ska föreskrivas i samband med 24 § i lagen och att behovet av specialbestämmelser på annat håll i lagstiftningen ska var så litet som möjligt (se RP 30/1998 rd). Vid beredningen av ny lagstiftning ska man därför undvika att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar utan i första hand komplettera den allmänna lagen i enlighet med de krav som kommer fram. Därför föreslås det att om sekretess för uppgifterna för dem som undertecknar ett medborgarinitiativ föreskrivs i samband med offentlighetslagen.

Enligt den nuvarande 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen omfattas av absolut sekretess handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse eller uppgifter om åsikter som personen har uttalat privat eller uppgifter om någons lev-

nadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv och med dem jämförbara personliga förhållanden. Uppgifterna om undertecknarna av ett medborgarinitiativ vore åtminstone delvis sekretessbelagda redan med stöd av denna nuvarande bestämmelse. För tydlighetens skull föreslås det dock att i fråga om sekretess för dem föreskrivs genom en uttrycklig bestämmelse.

I den nuvarande 32 punkten skyddas inte en persons uppgifter om deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om personens kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val. Sådana uppgifter är för närvarande offentliga. Att underteckna ett medborgarinitiativ kan inte faktiskt jämföras med en sådan politisk eller annan samhällelig verksamhet som grundar sig på individens höga aktivitet. Vid undertecknande av ett initiativ är det mera fråga om ett sådant uttryck för åsikter om vars offentliggörande individen själv ska kunna bestämma. Beroende på initiativets innehåll kan undertecknaren ha ett motiverat behov av att hindra att det stöd han eller hon ger blir offentligt. Detta behov kan ha samband med olika slags livsmiljöer, så som arbetslivet, familjelivet eller verksamhet i religiösa eller politiska samfund. Om uppgifterna blir offentliga kan detta i betydande grad höja tröskeln för att delta och på detta sätt verka mot lagförslagets allmänna strävande att främja medborgarnas deltagande.

Enligt det föreslagna tillägget till 32 punkten ska sådana myndighetshandlingar som innehåller uppgifter om undertecknare av ett medborgarinitiativ som överlämnas till riksdagen vara sekretessbelagda. Sekretessen gäller inte den som väcker initiativet eller företrädaren och ersättaren, utan uppgifterna som gäller dem vore offentliga. Om undertecknaren av ett initiativ uttryckligen har samtyckt till att uppgifter får lämnas ut till någon annan än Befolkningsregistercentralen, får en myndighet lämna ut uppgifterna om undertecknaren med stöd av 12 § 1 mom. i lagförslaget och 26 § 1 mom. 2 punkten i offentlighetslagen.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I 5 § i mom. i lagen om medborgarinitiativ föreskrivs det en behörighet för justitieministeriet att genom en ministerieförordning utfärda bestämmelser om den blankett som används vid stödförklaringar i pappersform. Användning av en enhetlig blankett vid insamling i pappersform behövs, eftersom en kontroll av ett stort antal stödförklaringar vid Befolkningsregistercentralen annars vore besvärlig. Standardutformade stödförklaringar underlättar förfarandet och säkerställer att förklaringen innehåller alla de uppgifter som krävs i lagen.

I 7 § 2 mom. i den föreslagna lagen om medborgarinitiativ anvisas det en befogenhet för Befolkningsregistercentralen att utfärda föreskrifter om det datasystem som används vid insamling på elektronisk väg till den del det är fråga om lagringsformen för de insamlade uppgifterna. Regleringen av lagringsformen behövs för att uppgifterna elektroniskt ska kunna samköras med uppgifterna i befolkningsdatasystemet som upprätthålls av Befolkningsregistercentralen. Det är fråga om rent tekniska föreskrifter.

3 Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2012 samtidigt som ändringen av grundlagen (RP 60/2010 rd).

Förslaget till lag om medborgarinitiativ innehåller bestämmelser om den nättjänst som justitieministeriet upprätthåller. Inrättandet av justitieministeriets nättjänst kräver ännu förberedelser och därför en senare tidpunkt för ikraftträdandet. Därför föreslås det att det föreskrivs en särskild tidpunkt för ikraftträdandet för 8 § och 9 § 2 mom. i lagen. Förberedelserna av ibruktagandet av nättjänsten kräver att ikraftträdandet flyttas fram med sex månader till 1 september 2012.

Lagen om medborgarinitiativ innehåller bestämmelser som gäller att lägga fram ett medborgarinitiativ i Europeiska unionen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet ska tillämpas från och med den 1 april 2012. Det finns inga hinder för att bestämmelserna som

gäller medborgarinitiativ i unionen träder i kraft redan den 1 mars 2012.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt det nya 53 § 3 mom. i grundlagen har enligt vad som bestäms genom lag minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. I grundlagen föreskrivs endast de allmänna grunderna för medborgarinitiativsystemet. Grundlagens bestämmelse innehåller en regleringsreservering som i huvudsak hänför förfarandet att föreskrivs på nivån för vanlig lag.

Grundlagen ställer alltså vaga randvillkor för den nya lagstiftningen om medborgarinitiativ (Se GrUB 9/2010 rd, s. 9/II) Lagstiftaren har prövningsmakt t.ex. i fråga om hurdana formkrav som ställs på förfarandet och genom vilka förfaranden som det samlas in stöd för initiativet. I sitt betänkande om frågan ansåg grundlagsutskottet det vara viktigt att man inte ställer alltför stränga krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen. Enligt utskottets åsikt bör det dessutom ges en möjlighet att samla in underskrifter som stöder initiativet i elektroniska datanät, om det kan ske på ett tillförlitligt sätt som inte utgör ett hot mot skyddet av personuppgifter (GrUB 9/2010 rd, s. 9/II).

Enligt den föreslagna lagen om medborgarinitiativ får initiativet läggas fram i form av ett lagförslag eller innehålla ett förslag om att lagberedning ska inledas. I den föreslagna lagen ställs inte några andra krav på initiativrätten och att väcka ett initiativ kräver ingen formell registrering eller något annat förhandsgodkännande av myndigheterna. Underskrifterna som stöder initiativet kan samlas in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Insamlingstiden är högst ett halvt år. I fråga om undertecknarna av initiativet samlas det in endast personuppgifter för att identifiera personen i befolkningsdatasystemet. Myndighetstillsynen som har samband med att lägga fram initiativet begränsar sig enligt utgångspunkten till endast kontroll av riktigheten av och behörigheten hos de underteckningar som stöder initiativet. För den som väcker initiativet och dennes företrädare upp-

ställs det i lagförslaget en skyldighet att offentliggöra sådana betydande ekonomiska bidrag och deras givare som har fått för att lägga fram initiativet.

Dessa förfaranden och skyldigheter i fråga om att lägga fram initiativet föreskrivs på lagnivå på det sätt som förutsätts i 53 § 3 mom. i grundlagen och de innehåller inga sådana begränsningar och krav som kan anses stå i strid med nämnda bestämmelse i grundlagen.

Vid insamling via ett datanät krävs stark autentisering. I nuvarande praxis betyder detta närmast ett datasystem som grundar sig på utnyttjande av nätbankskoder. Också teleoperatörernas mobilidentifikationer och mobilcertifikat och Befolkningsregistercentralens elektroniska personkort, dvs. medborgarcertifikatet, uppfyller kravet i lagen.

Att knyta möjligheten att underteckna ett medborgarinitiativ till system som kräver ett visst slags kundförhållande, anskaffning av en apparat eller kort måste granskas med hänsyn till den i 53 § 3 mom. föreskrivna initiativrätten och den i 6 § i grundlagen föreskrivna jämlikheten. Den som väcker ett initiativ väljer själv formen för insamlingen, antingen insamling i pappersform eller insamling via ett datanät eller vardera. Den som väcker initiativet beslutar också på vilka geografiska områden en insamling i pappersform genomförs eller på vilketdera språket, finska eller svenska, som insamlingen genomförs. Till ett medborgarinitiativ är inte knuten en absolut rätt att få underteckna något visst initiativ. För närvarande används nätbankskoder rätt utbrett av den vuxna befolkningen, och vissa offentliga nättjänster bygger redan på dem. En insamling av stödförklaringar via ett datanät blir avsevärt mera tillförlitlig med hjälp av stark autentisering. På grund av dessa omständigheter kan kravet inte anses problematiskt med hänsyn till grundlagen.

Offentliggörandet av undertecknandet av ett medborgarinitiativ berör i fråga om undertecknaren det i grundlagens 10 § 1 mom. tryggade skyddet för privatlivet, eftersom det utifrån undertecknandet går att dra slutsatser om hans eller hennes politiska ståndpunkt eller åsikter som hör till privatlivet. Offentliggörandet av stödförklaringar har också sam-

band med det skydd för personuppgifter som föreskrivs i nämnda moment i grundlagen. Om undertecknarens uppgifter finns tillgängliga t.ex. i ett allmänt datanät, försvinner möjligheten att sörja för användningen av uppgifterna på ett sådant sätt som förutsätts för skyddet av personuppgifter.

I sina överväganden om partifinansiering och kandidaters valfinansiering har riksdagens grundlagsutskott ansett att offentliggörandet av ett ekonomiskt bidrag från en enskild person i och för sig inte berör kärnan i skyddet av privatlivet, även om det kan berätta om personens politiska övertygelse (GrUB 3/2010 rd, s. 5/I och GrUB 2/2009 rd, s. 4/II). Utskottet bedömde i sina överväganden sänkningen av eurogränsen för bidrag som ska redovisas och konstaterade att de föreslagna ändringarna inte är väsentliga och därför inte utgör ett problem i konstitutionellt hänseende. Utifrån detta kan det bedömas att en väsentlig sänkning av eurogränsen för att offentliggöra ett bidrag som ges av en enskild person eller ett avlägsnande av gränsen helt och hållet däremot kan utgöra ett problem i konstitutionellt hänseende.

I samma riktning med det ovan konstaterade föreslås det i 12 § i lagen att det är förbjudat att lämna ut uppgifter om undertecknaren till andra än Befolkningsregistercentralen utan personens uttryckliga samtycke. Enligt 13 § i lagförslaget är det också förbjudet att offentliggöra ett ringa ekonomiskt bidrag från en enskild person utan den berörda personens samtycke.

Av de personuppgifter som har samlats in från undertecknarna av ett medborgarinitiativ bildas det, åtminstone när uppgifterna är i elektronisk form, ett personregister. I lagen föreskrivs om registreringens syfte, innehållet för de personuppgifter som registreras, deras tillåtna användningsändamål, inbegripet om huruvida uppgifterna får utlämnas samt om förvaringstiden och den registrerades rättsskydd. Regleringen på lagnivå av dessa omständigheter är heltäckande och tillräckligt detaljerad. Lagförslaget uppfyller till dessa delar de krav på reglering av skydd för personuppgifter som ställs i 10 § 1 mom. i grundlagen och grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 3/2009, s. 2–3).

Dessutom föreslås det att uppgifterna om undertecknarna ska vara sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen. De tvingande skäl för sekretess för uppgifter som krävs i 12 § 2 mom. i grundlagen har samband med att uppgifternas offentlighet kan på ovan beskrivet sätt i betydande grad höja tröskeln för att delta och på detta sätt motverka lagförslagets allmänna strävan att främja medborgarnas deltagande (se t.ex. GrUU 2/2008 rd, s. 2/I och GrUU 3/2009 rd, s. 2/II).

I 5 § 1 mom. i lagen om medborgarinitiativ föreslås det ett bemyndigande för justitieministeriet att utfärda förordning om den blankett som ska användas vid stödförklaringar i

pappersform. Det är fråga om en reglering av teknisk karaktär. I övrigt innehåller propositionen inte bemyndiganden att utfärda förordningar. I 7 § 2 mom. i lagförslaget föreslås det behörighet för Befolkningsregistercentralen att utfärda föreskrifter om vilken standardform de uppgifter som samlas in ska ha för att elektroniskt kunna samköras med uppgifter i befolkningsdatasystemet för kontroll av stödförklaringarna. Också till denna är det fråga om föreskrifter av teknisk karaktär. De föreslagna bestämmelserna är i enlighet med 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan förläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

1.

Lag**om medborgarinitiativ**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Syfte och tillämpningsområde

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

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

2 §

Initiativrätt

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

3 §

Den som väcker ett medborgarinitiativ och dennes företrädare

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

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

Namnet på den som väcker ett initiativ samt kontaktinformation för företrädaren och ersättaren ska vid kontakt med Befolkningsregistercentralen, justitieministeriet och riks-

dagen meddelas dessa för att möjliggöra kommunikation kring initiativet.

4 §

Medborgarinitiativets utformning

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

Samma initiativ får inte innehålla olika slags ärenden.

Ett initiativ får avfattas på finska eller svenska eller på bägge språken.

5 §

Insamling av stödförklaringar

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

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

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

6 §

Innehållet i en stödförklaring

En stödförklaring ska innehålla

- 1) medborgarinitiativets titel och datum,
- 2) initiativundertecknarens fullständiga namn, födelsetid och hemkommun,
- 3) en försäkran från initiativundertecknaren om att han eller hon är röstberättigad finsk medborgare och att han eller hon har gett endast en stödförklaring för samma initiativ,
- 4) uppgift om huruvida initiativundertecknaren samtycker till att hans eller hennes personuppgifter lämnas ut, samt
- 5) stödförklaringens datum.

7 §

Tekniska krav på elektroniskt förfarande

Elektronisk insamling av stödförklaringar i ett datanät ska ske med utnyttjande av datasystem som har godkänts av Kommunikationsverket. En förutsättning för godkännande är att

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

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

Avgift tas inte ut för godkännande av ett datasystem.

Information om Kommunikationsverkets godkännande ska finnas tillgänglig för under-

tecknarna av medborgarinitiativet på den webbplats där stödförklaringarna samlas in.

8 §

Justitieministeriets nättjänst

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

Nättjänsten ska uppfylla de tekniska krav som föreskrivs i 7 §.

Avgift tas inte ut för användning av nättjänsten.

9 §

Kontroll av stödförklaringar

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

Justitieministeriet lämnar på begäran av företrädaren in de stödförklaringar som har samlats in via nättjänsten till Befolkningsregistercentralen för kontroll.

Befolkningsregistercentralen fastställer antalet godkända stödförklaringar.

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

10 §

Myndighetsuppgifter som gäller medborgarinitiativ i Europeiska unionen

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

11 §

Överlämnande av medborgarinitiativ till riksdagen

Företrädaren överlämnar medborgarinitiativet och det beslut Befolkningsregistercentralen har fattat enligt 9 § till riksdagen, om de förutsättningar för att lägga fram initiativ som anges i grundlagen och i denna lag uppfylls.

Initiativet förfaller, om det inte har överlämnats till riksdagen inom sex månader från det att Befolkningsregistercentralen fattade sitt beslut enligt 9 §.

12 §

Skydd för personuppgifter

Personuppgifterna i de stödförklaringar som har samlats in får användas endast på det sätt som föreskrivs i denna lag. Uppgifter om någon som undertecknat medborgarinitiativet får lämnas enbart till Befolkningsregistercentralen, om inte undertecknaren har gett sitt uttryckliga samtycke till att uppgifter lämnas ut.

Den som väcker ett initiativ och företrädaren ska se till att de stödförklaringar som de har i sin besittning förstörs inom sex månader från det att Befolkningsregistercentralen fattade sitt beslut enligt 9 §. Om stödförklaringarna inte lämnas till Befolkningsregistercentralen för kontroll, ska de förstöras inom sex månader från det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats.

Befolkningsregistercentralen ska förstöra stödförklaringarna när riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. Om initiativet inte överlämnas till riksdagen, förvarar Befolkningsregistercentralen stödförklaringarna i nio månader räknat från dess beslut enligt 9 §. Efter det ska stödförklaringarna förstöras.

På behandlingen av personuppgifterna i de stödförklaringar som samlats in för initiativet tillämpas i övrigt personuppgiftslagen (523/1999).

13 §

Uppgift om ekonomiska bidrag

Den som väcker ett medborgarinitiativ och företrädaren ska se till att ekonomiska bidrag för framläggande av initiativet och givaren uppges, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera bidrag från en och samma givare är minst 1 500 euro. Namnet på en enskild person får inte uppges utan dennes samtycke, om värdet på personens bidrag är mindre än 1 500 euro.

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor och tjänster samt andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte sedvanligt frivilligarbete eller sedvanliga gratistjänster. Ett bidrag som inte har fått i pengar ska värderas och redovisas som ett penningbelopp.

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

Ett bidrag från en givare som inte kan identifieras får inte tas emot. Detta gäller dock inte bidrag som har fått genom sedvanligt insamlingsarbete.

14 §

Redovisningsförfarande

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

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

Uppgifterna om bidrag ska avlägsnas från datanätet efter det att riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. Om initiativet inte

överlämnas till riksdagen, ska uppgifterna avlägsnas efter det att insamlingen av stöd-förklaringar har avslutats eller efter det att initiativet har förfallit i enlighet med 11 § 2 mom.

15 §

Ändringsökande

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

16 §

Straffbestämmelser

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

17 §

Ikraftträdande

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

2.

Lag

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

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

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

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

32) handlingar som gäller uppgifter om en persons politiska övertygelse, uppgifter om undertecknare av ett medborgarinitiativ som överlämnas till riksdagen,, uppgifter om åsikter som en person har uttalat privat eller uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättning-

ar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att handlingar med uppgifter om en persons verksamhet i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans eller hennes kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val är offentliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 5 oktober 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

2.

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

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

Gällande lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

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

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

Föreslagen lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

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

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

Denna lag träder i kraft den 20 .