

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2011 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 46/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- ylitarkastaja Heikki Partanen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansalaisaloitelaki. Kansalaisaloite on uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Laissa säädetään kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.

Esitys liittyy perustuslain muutokseen, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatla äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Ehdoteuilla laeilla toteutetaan perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla.

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

Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset kerätään paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Kannatusilmoitusten kerääminen tietoverkossa edellyttää niin sanottua vahvaa sähköistä tunnistamista. Lisäksi keräys tietoverkossa edellyttää turvallista, viestintäviraston hyväksymää tietoteknistä järjestelmää. Vaihtoehtoisesti aloitteen vireillepanija voisi käyttää oikeusministeriön ylläpitämää verkkopalvelua kannatusilmoitusten keräämi-

seksi. Kannatusilmoitusten keräys on toteutettava kuuden kuukauden kuluessa. Aloitteen allekirjoittajan tulee ilmoittaa kannatusilmoituksessa täydellinen nimensä, syntymäaikansa ja kotikuntansa.

Keräyksen päätyttyä edustaja toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaisi niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaisi hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos perustuslaissa ja kansalaisaloitelaisissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät, edustaja toimittaisi kansalaisaloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen

jäävät eduskunnan harkittaviksi. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsitellään lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsitellään ainoan käsittelyn asiana.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu lähinnä suhteessa uuteen perustuslain 53 §:n 3 momenttiin sekä viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevaan perustuslain 12 §:n 2 momenttiin. Lakiehdotus katsotaan voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1. lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutoksin ja huomautuksin. Muutosehdotuksien vuoksi valiokunta ehdottaa samalla 2. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Hallituksen esityksessä HE 60/2010 vp ehdotettiin perustuslakiin lisättäväksi uusi kansalaisvaikuttamisen muoto, kansalaisaloite. Perusteluina esitettiin kansalaisaloitteen olevan uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Kyse on edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaa äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi.

Kansalaisaloite kytkeytyy kiinteästi perustuslain lähtökohtiin kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista. Perustuslain 2 §:n 2 momenttiin on kirjattu osana kansanvaltaisen valtiojärjestyksen peruseriaatteita yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa

asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että kansalaisaloite täydentää edelleen ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu jatkossakin pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden ohien uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Parhaimmillaan kansalaisvaikuttamisen kehittäminen voi osaltaan yleisesti ehkäistä poliittista vieraantumista (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II).

Valiokunta on edelleen samalla kannalla. Kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa ei sinänsä aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä tai muodostaa uusia menettelyjä aloitetta varten. Valiokunta tähdentää, että uutena

instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille.

Yksityiskohtaiset perustelut

12 §. Henkilötiedot. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilötietojen julkisuutta ei ole lakiehdotuksessa selkeästi säännelty. Siksi valiokunta ehdottaa 12 §:ää muutettavaksi niin, että viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat aina julkisia. Valiokunnan mielestä tämä seuraa jo siitä, että kansalaisaloitteen kaltaisen valtiollisen toimen tekijät eivät voi jäädä salaan. Nimien keräämisvaiheessa, kun asian vireilletulo on vielä epävarmaa, nimiä ei saisi kuitenkaan julkistaa. Tällä tavoin pyritään turvaamaan yksittäisten ihmisten yksityisyyden suojaa. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että vaikka nimiä teknisesti kerättäisiin oikeusministeriön ylläpitämän verkkopalvelun välityksellä, niiden ei katsottai-

si olevan viranomaisen hallussa ennen kuin ne on edelleen luovutettu Väestörekisterikeskuskelle. Oikeusministeriö ei siis pelkästään palvelun ylläpitäjänä tulisi tietojen ns. omistajaksi.

Edellä mainitusta muutosehdotuksesta aiheutuu myös se, että 6 §:n 4 kohta on tarpeen poistaa. Tällöin pykälän 5 kohta siirtyy 4 kohdaksi.

Valiokunnan muutosehdotuksesta johtuu lisäksi, että se ehdottaa 2. lakiehdotuksen täydellistä salassapitoa tarkoittavan säännöksen hylättäväksi, koska koko lakiehdotus käy tarpeettomaksi.

Käsittelyjärjestys

Valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna ja

että 2. lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Kansalaisaloitelaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—5 §
(Kuten HE)

6 §
(1—3 kohta kuten HE)
4 kohta *poist.*
(4 kohta kuten HE:n 5 kohta)

7—11 §
(Kuten HE)

12 §

Henkilötiedot

Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain tässä laissa säädetyllä tavalla. *Vireillepanija ja tämän edustaja voivat*

PeVM 6/2011 vp — HE 46/2011 vp

luovuttaa *tietoja* vain Väestörekisterikeskukselle (*Poist.*). *Viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslaissa säädetty kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on täyttynyt.*

(2—4 mom. kuten HE)

13—17 §
(Kuten HE)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Tuija Brax /vihr	Jukka Kopra /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.