Markku Suksi

Karelengatan 18

20740 Åbo

Riksdagens grundlagsutskott

00102 Riksdagen

Ref.: begäran om sakkunnigutlåtande av den 18 januari 2019

Åbo den 30 januari 2019

Sakkunnigutlåtande över regeringens proposition 251/2018 rd. med förslag till lag om ändring av lagen om medborgarinitiativ

Till Riksdagens grundlagsutskott

Hedrad med uppdraget att ge ett sakkunnigutlåtande över den ovannämnda propositionen, som grundlagsutskottet behandlar som ett fackutskott med sikte på ett betänkande, önskar jag härmed framföra följande:

1. Grundlagens 53 § 3 mom. stipulerar att minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare har enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas. Lagförbehållet är tämligen tillåtande och medger reglering av olika aspekter av medborgarinitiativet genom lag, vilket ägt rum både genom lagen om medborgarinitiativ (12/2012) och genom riksdagens arbetsordning

(40/2000), som även den utgör ett regelverk på lagnivå. Den proposition som ligger till grund för behandling i grundlagsutskottet gäller ändringar i lagen om medborgarinitiativ utifrån sådana observationer om systemets funktion som man insamlat genom en bedömningspromemoria som framställts vid justitieministeriet, utlåtanden över bedömningspromemorian och utlåtanden över utkastet till regeringens proposition. Den föreliggande propositionen har därmed genomgått en god beredning. Det är möjligt att förena sig med propositionen om att systemet med medborgarinitiativ på det hela taget fungerat bra, även om smärre justeringar behövs som avser de skeden av förfarandet med medborgarinitiativ som sträcker sig från initiering av förfarandet till dess överlämnande till riksdagen. Det är sedan riksdagens sak att internt bedöma om justeringar borde företas till den delen av förfarandet med medborgarinitiativ som vidtar efter att ett medborgarinitiativ överlämnats till riksdagen. Det är möjligt att en motsvarande bedömning av förfarandets funktion borde genomföras med avseende på behandlingen av medborgarinitiativ i riksdagen.

2. En annan bestämmelse i grundlagen som inverkar på lämnandet av medborgarinitiativ är grundlagens 49 §, första satsen. Enligt huvudregeln i bestämmelsen fortsätter behandlingen av ett ärende som inletts under ett riksmöte under följande riksmöte. Överföringen av ärendet från ett riksmöte till ett annat avgränsas emellertid av mandatperioderna i och med att behandlingen av ett ärende fortsätter endast om inte riksdagsval har förrättats däremellan. Detta betyder att ett till riksdagens behandling inlämnat medborgarinitiativ bör bli färdigbehandlat, inklusive eventuella lagstiftningsåtgärder, inom den mandatperioden då medborgarinitiativet inlämnats till riksdagen. Om alltså initiativställarna lämnar sitt medborgarinitiativ till riksdagen väldigt sent under mandatperioden, i praktiken under det sista halvåret innan mandatperiodens slut, kan det hända att riksdagen inte hinner behandla initiativet och att det förfaller när en ny riksdag tillträder. Sex månaders tid räknad från det då Befolkningsregistercentralen kontrollerat underskrifterna möjliggör i och för sig också en sådan situation där medborgarinitiativet kontrollerats i t.ex. februari före valen, varmed inlämning kan ske t.ex. i juni efter att den nya riksdagen tillträtt. Det förslag som nu ställs, att fristen om sex månader ska förlängas till ett helt år, medger mera flexibilitet i den planering av tidtabellen som inlämnandet av medborgarinitiativet förutsätter och minskar risken att behandlingen av ett inlämnat medborgarinitiativ avbryts när mandatperioden avslutas. Genom förlängning av fristen kan de som är ansvariga för medborgarinitiativet bättre än tidigare säkerställa att initiativet hinner behandlas antingen av den pågående riksdagens sista riksmöte eller – genom att lämna medborgarinitiativet till den riksdag som tillträder efter valen – av det nya riksmötet. Någon helt vattentät garanti skapas emellertid inte för att ett inlämnat medborgarinitiativ hinner behandlas av mandatperiodens sista riksmöte. Någon sådan garanti finns inte heller för regeringens propositioner eller riksdagsledamöternas motioner, för även de förfaller när en ny riksdag tillträder, vilket betyder att man i princip inte behandlar på olika sätt dessa tre former för initiering av ärenden vid riksdagen. Därför är det i sin ordning och på allt sätt bra att den tidsmässiga flexibiliteten vid inlämningen utökas så, att initiativställarna själv kan justera inlämningstidpunkten i förhållande till byte av mandatperiod utan att någon särställning skapas för medborgarinitiativ jämfört med regeringens propositioner och riksdagsledamöternas motioner.
3. Grundlagens 14 § 1 mom. skapar en grundläggande rättighet för finska medborgare att delta i statliga val och folkomröstningar, men föreskriver inget om medborgarinitiativ.

Det gör däremot grundlagens 53 § 3 mom., enligt vilket minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare får lägga fram ett medborgarinitiativ. Det här gör initiativrätten till en grundläggande rättighet som undantagsvis är knuten till medborgarskap. Hittills har en företrädare för initiativet kunnat vara icke-medborgare, under förutsättning att initiativet väckts av en eller flera röstberättigade medborgare, men regeringen föreslår i sin proposition att det inte ska vara möjligt för en icke-medborgare att få en motsvarande ställning. Regeringen föreslår att terminologin förenhetligas så, att det är finska medborgare som får väcka ett medborgarinitiativ och att denna grupp, samtidigt som dess medlemmar själva understöder initiativet, också innehar vissa funktioner med avseende på initiativet i egenskap av personer som är ansvariga för initiativet. Jag anser att specifikationen genom vilka man avgränsar de ansvarigas krets till medborgare är befogad och i linje med det som framgår av grundlagens 14 § 1 mom., där det är fråga om deltagande i lagstiftande verksamheter. Medborgarinitiativets syfte är att ställa ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas, vilket betyder att medborgarinitiativet antingen direkt eller indirekt kopplas till utövning av den lagstiftningssuveränitet som riksdagen har. Det är därför motiverat att avgränsa de medverkandes krets till medborgare.

4. Avgränsning till medborgare är också möjlig inom ramen för artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som framhåller att varje medborgare ska har rätt att och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som anges i artikel 2 och utan oskäliga inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud. När det gäller medborgarinitiativ är det fråga om att delta direkt, och kvalifikationen att endast medborgare får medverka i anslutning till medborgarinitiativ utgör ingen förbjuden åtskillnad, inte heller någon oskälig inskränkning av rätten att delta. Artikel 3 i Europeiska människorättskonventionens första tilläggsprotokoll blir inte tillämplig i sammanhanget, då den endast gäller regelrätta val till lagstiftande organ.
5. Kopplingen av initiativets förutsättningar till rösträtten betyder emellertid samtidigt att undertecknarna bör vara minst 18 år gamla. Det som inte framgår av propositionen och inte heller av den gällande lagen om medborgarinitiativ är när rösträttsåldern bör vara förvärvad för att en medborgare ska ha rätt att underteckna ett medborgarinitiativ. Det naturliga vore att tillämpa samma princip som vid riksdagsval, dvs. att personen ifråga senast under valdagen fyllt 18 år, vilket bestäms i vallagens (714/1998) 2 § 1 mom. Att det för de ansvarigas del vid undertecknandet av dokumentet genom vilket medborgarinitiativet väcks är dagen för undertecknande torde vara självklart, men för de som stöder medborgarinitiativet kan kanske olika alternativ gälla, såsom datum för väckandet av initiativet, datum för meddelandet av understöd för initiativet eller datum för lämnandet av initiativet till riksdagen. Frågan är för närvarande öppen, även om den inte utgör något väldigt väsentligt problem. Grundlagsutskottet kunde kanske reflektera över denna omständighet, förutsatt att utskottet vill att en sådan detalj regleras, även om just rösträttsåldern inte aktualiseras i propositionen.
6. I propositionens förslag till 3 § 1 mom. konstateras att ett medborgarinitiativ får väckas av minst fem eller flera röstberättigade finska medborgare. Dessa medborgare som väcker medborgarinitiativet kallas enligt 2 mom. för ansvariga för initiativet. Regeringen skriver i sina detaljmotiveringar till 3 § att den gällande ordningen har kunnat skapa förvirring då vem som helst av de ansvariga för initiativet kunnat agera i initiativets namn till exempel i kontakten till justitieministeriet eller

Befolkningsregistercentralen. Den förvirringen kan emellertid fortsätta även i det fall att nuvarande förslaget till 3 § 1 mom. godkänns, eftersom de ansvarigas krets ska vara minst fem eller flera medborgare. Enligt den föreslagna regleringen med formuleringen ”minst fem eller flera” kunde de ansvarigas krets öka till en stor grupp ansvariga personer, vilket inte kan vara ändamålsenligt bl.a. med tanke på hantering av de ansvarigas kontaktinformation (se nedan, punkt 6) och personuppgifter som de ansvariga får genom stödförklaringar (se punkt 7 nedan). Därför borde grundlagsutskottet överväga att begränsa antalet personer som får väcka ett medborgarinitiativ till ett exakt antal, t.ex. fem personer, och inte tillåta fler personer att medverka vid själva väckandet av initiativet. Det föreslagna 3 § 1 mom. kunde därför lyda på följande sätt: ”Ett medborgarinitiativ får väckas av fem röstberättigade finska medborgare.” För att inte försvåra förfarandet onödigt kunde ett lägre antal också vara motiverat, t.ex. tre personer, men fem är på intet sätt för högt antal.

7. Regeringens proposition innehåller ett förslag till ändring av lagens 5 § 3 mom., som sammanhänger med ovannämnda 3 § 1 mom. I förslagets 3 § 1 mom. hänvisas till ett antal ansvariga personer i pluralis. I 5 § 3 mom. däremot används både singularis och pluralis när man föreslår att ”uppgifter om vem som är ansvarig för det och deras kontaktinformation” ska finnas tillgängliga för undertecknarna. Jag föreslår att man i den svenska språkdräkten använder pluralis genomgående i momentet så att denna del av satsen lyder på följande sätt: ”... uppgifter om vilka som är ansvariga för det och deras kontaktinformation...”. Den finska språkdräkten är i sin ordning.
8. Propositionens förslag till behandling av personuppgifter torde vara förenlig med de krav som EU:s allmänna dataskyddsförordning ställer, men jag tänker att propositionen ändå kan kort kommenteras utifrån det perspektivet. I propositionens förslag till 12 § 3 mom. förutsätts att myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska förstöra stödförklaringar som den har i sin besittning fem år efter sitt beslut enligt 9 §. Det är möjligt att anse att stödförklaringar är personuppgifter som innehåller upplysningar om politiska åsikter och vilka man därför inte enligt artikel 9, punkt 1, i EU:s allmänna dataskyddsförordning inte normalt och utan lagstöd skulle få behandla, men i detta fall är stödförklaringarna uppgifter som behövs för att förverkliga en medborgerlig rättighet som baserar sig på lag. Därför är det fråga om undantag enligt punkt 2 g (behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse etablerad i medlemsstatens nationella rätt) eller enligt punkt 2 j (behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse på grundval av medlemsstatens nationella rätt). Om dessa två grunder inte vore tillräckliga, borde en samtyckeskonstruktion i enlighet med punkt 2 a skrivas in som förutsättning för behandling. Eftersom det är fråga om förverkligandet av en medborgerlig rättighet som baserar sig på lag är det inte heller fråga om uppgifter som skulle aktivera rätten till radering på det sätt som dataskyddsförordningens artikel 17 avser, särskilt när punkt 3 b tillåter nödvändig behandling för att uppfylla en rättslig förpliktelse som kräver behandling enligt en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den personuppgiftsansvarige. Därför är det sakligt att föreskriva om förstöring av stödförklaringarna efter fem år. Samtidigt kan man anse att den föreslagna bestämmelsen uppfyller kravet i grundlagens 10 § 1 mom. om att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. På samma grunder kan man anse att skyldigheten för de som är ansvariga för initiativet och för justitieministeriet att förstöra stödförklaringar som de har i sin

besittning förstörs inom sex månader och att sådana stödförklaringar som inte lämnas till myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för kontroll förstörs inom ett år efter att insamlingen avslutats.

Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringens proposition om ändringar i lagen om medborgarinitiativ är väl avvägd och kan leda till sådana justeringar i förfarandet som önskas, men grundlagsutskottet kunde ännu överväga vissa smärre specifikationer i lagförslaget.

Med vänlig hälsning,

Markku Suksi

Professor i offentlig rätt