Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö 18.1.2019

Turussa 30.1.2019

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 251/2018 vp eduskunnalle laiksi kansalaisaloitelain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Koska minulla on kunnia saada antaa asiantuntijalausunto yllä mainitusta esityksestä, jota perustuslakivaliokunta käsittelee mietinnön antavana erikoisvaliokuntana, totean seuraavaa:

1. Suomen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Lakivaraus on melko salliva ja sallii kansalaisaloitteen ominaisuuksista säätämisen lailla, mitä onkin tehty kansalaisaloitelailla (12/2012) ja eduskunnan työjärjestyksellä (40/2000), joka myös on laintasoinen säännös. Nyt perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oleva esitys koskee kansalaisaloitelakiin ehdotettavia muutoksia, jotka perustuvat järjestelmän toimivuudesta tehtyihin havaintoihin, joita on kerätty oikeusministeriössä laaditulla arviomuistiolla, arviomuistiota koskevilla lausunnoilla ja hallituksen esitysluonnoksesta saaduilla lausunnoilla. Käsiteltävänä oleva esitys on siis hyvin valmisteltu. Esityksen mukaan kansalaisaloitejärjestelmä on yleisesti ottaen toiminut hyvin, vaikka pienille korjauksille onkin tarvetta kansalaisaloitteen eri vaiheissa menettelyn aloittamisesta kansalaisaloitteen jättämiseen eduskunnalle. Tästä voi olla samaa mieltä. Eduskunnan sisäisesti arvioitavaksi jää, onko tarpeen tehdä korjauksia siihen osaan kansalaisaloitemenettelyä, joka alkaa sen jälkeen, kun kansalaisaloite on annettu eduskunnalle. Saattaa olla, että vastaava arvio menettelyn toimivuudesta olisi tarpeen myös kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn osalta.

2. Toinen kansalaisaloitteiden jättämiseen vaikuttava säännös on perustuslain 49 §:n ensimmäinen lause. Säännöksen pääsäännön mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä. Vaalikaudet asettavat kuitenkin rajoituksia asioiden siirtämiselle valtiopäiviltä toisille, koska asian käsittely jatkuu vain, jos siinä välissä ei ole toimitettu eduskuntavaaleja. Tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnan käsiteltäväksi annetun kansalaisaloitteen käsittelyn, mahdolliset lainsäädäntötoimet mukaan luettuna, tulisi valmistua sen vaalikauden aikana, jolloin kansalaisaloite on annettu eduskunnalle. Jos aloitteen tekijät siis luovuttavat kansalaisaloitteensa eduskunnalle vaalikauden kovin myöhäisessä vaiheessa, käytännössä vaalikauden viimeisen puolen vuoden aikana, voi käydä niin, että eduskunta ei ehdi käsittelemään aloitetta, vaan se raukeaa uuden eduskunnan ryhtyessä hoitamaan tehtäväänsä. Kuuden kuukauden aika siitä laskettuna, kun Väestörekisterikeskus on tarkistanut allekirjoitukset, kyllä mahdollistaa myös tilanteen, jossa kansalaisaloite tarkistetaan esim. helmikuussa ennen vaaleja, jolloin luovutus voi tapahtua esim. kesäkuussa kun uusi eduskunta on ryhtynyt hoitamaan tehtäväänsä. Nyt ehdotettava määräajan pidentäminen kuudesta kuukaudesta kokonaiseen vuoteen lisää joustavuutta kansalaisaloitteen jättämiseen liittyvän aikataulun suunnittelussa ja pienentää sen riskiä, että jätetyn kansalaisaloitteen käsittely keskeytyy vaalikauden päättyessä. Määräajan pidentämisen ansiosta kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöt voisivat entistä paremmin varmistaa, että aloite ehditään käsitellä joko istuvan eduskunnan viimeisten valtiopäivien aikana tai seuraavilla valtiopäivillä, jos kansalaisaloite luovutetaan vaalien jälkeen toimeensa ryhtyvälle eduskunnalle. Vedenpitäviä takuita sille, että eduskunnalle jätetty kansalaisaloite ehditään käsitellä vaalikauden viimeisten valtiopäivien aikana ei kuitenkaan olla luomassa. Sellaisia takuita ei ole myöskään hallituksen esityksille eikä kansanedustajien lakialoitteille, vaan nekin raukeavat uuden eduskunnan ryhtyessä hoitamaan tehtäväänsä, mikä tarkoittaa sitä, että näitä kolmea tapaa asian vireille panemiseksi eduskunnassa ei periaatteessa käsitellä eri tavoin. Sen takia on paikallaan ja kaikin tavoin hyvä, että kansalaisaloitteiden jättämisen ajallista joustavuutta lisätään siten, että aloitteen tekijät voivat itse valita jättöajankohdan suhteessa vaalikauden vaihtumiseen

siten, että kansalaisaloitteelle ei luoda erityisasemaa verrattuna hallituksen esityksiin ja kansanedustajien tekemiin aloitteisiin.

3. Perustuslain 14 §:n 1 momentti luo Suomen kansalaisille perusoikeuden osallistua valtiollisiin vaaleihin ja kansanäänestyksiin, mutta siinä ei säädetä mitään kansalaisaloitteesta.

Sitä koskevat säännökset löytyvät perustuslain 53 §:n 3 momentista, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä kansalaisaloite. Se tekee aloiteoikeudesta perusoikeuden, joka poikkeuksellisesti on sidottu kansalaisuuteen. Tähän saakka aloitteen edustajana on voinut toimia myös muu kuin Suomen kansalainen sillä edellytyksellä, että aloitteen vireillepanijana on ollut yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen, mutta hallitus ehdottaa esityksessään, että muu kuin Suomen kansalainen ei voisi saada tällaista asemaa. Hallitus ehdottaa terminologian yhtenäistämistä siten, että Suomen kansalaiset saisivat panna vireille kansalaisaloitteen, ja että tällä vireillepanijoiden ryhmällä, sen jäsenten itse tukiessa aloitetta, on myös tiettyjä tehtäviä kansalaisaloitteeseen liittyen, koska he ovat aloitteen vastuuhenkilöitä. Mielestäni tarkennus, jolla vastuuhenkilöiden piiri rajataan Suomen kansalaisiin, on aiheellinen ja linjassa perustuslain 14 §:n 1 momentin kanssa, jossa on kyse osallistumisesta lainsäädäntötoimiin. Kansalaisaloitteen tarkoitus on tehdä lakiehdotus tai ehdotus lainvalmistelun aloittamisesta, mikä tarkoittaa sitä, että kansalaisaloite joko suoraan tai epäsuorasti kytkeytyy eduskunnan lainsäädäntösuvereniteettiin. Siksi osallistujien piirin rajaaminen Suomen kansalaisiin on perusteltua.

4. Rajaus Suomen kansalaisiin on myös mahdollinen YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan mukaan. Siinä todetaan, että jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta. Kansalaisaloitteissa on kyse suorasta osallistumisesta eikä se, että vain kansalaiset saavat osallistua niihin, ole kielletty erotteluperuste. Vaatimus ei myöskään ole kohtuuton osallistumisoikeuden rajoitus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artikla ei tule sovellettavaksi tässä yhteydessä, koska se koskee vain säännönmukaisia vaaleja, joilla valitaan edustajat lainsäädäntöelimiin.

5. Aloitteen edellytysten kytkentä äänioikeuteen tarkoittaa kuitenkin samalla, että allekirjoittajien tulee olla vähintään 18-vuotiaita. Esityksestä ja voimassa olevasta kansalaisaloitelaista ei käy ilmi, milloin äänioikeusikä tulee olla saavutettu, jotta kansalaisella olisi oikeus allekirjoittaa kansalaisaloite. Luonnollista olisi soveltaa samaa periaatetta kuin eduskuntavaaleissa, eli että kyseisen henkilön tulee viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta, mistä säädetään vaalilain (714/1998) 2 §:n 1 momentissa. Vastuuhenkilöiden osalta lienee selvää, että täysi-ikäisyys tulee saavuttaa viimeistään allekirjoittamispäivänä, mutta kansalaisaloitteen tukijoiden osalta eri vaihtoehdot saattavat tulla kysymykseen, kuten esim. aloitteen vireillepanopäivä tai päivä, jolloin henkilö ilmoittaa kannattavansa aloitetta tai päivä, jolloin aloite annetaan eduskunnalle. Kysymys on toistaiseksi ratkaisematta, vaikka se ei olekaan kovin olennainen ongelma. Perustuslakivaliokunta voisi ehkä pohtia tätä seikkaa, mikäli valiokunta haluaa, että tällaisesta yksityiskohdasta säädetään, vaikka juuri äänestysikää ei esityksessä käsitelläkään.

6. Esityksen ehdotuksessa 3 §:n 1 momentiksi todetaan, että kansalaisaloitteen voi panna vireille vähintään viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista. Näitä kansalaisia, jotka panevat kansalaisaloitteen vireille, kutsutaan pykälän 2 momentin mukaan aloitteen vastuuhenkilöiksi. Hallitus kirjoittaa 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että nykyinen järjestelmä on voinut aiheuttaa hämmennystä, kun kuka tahansa aloitteen vastuuhenkilöistä on voinut toimia aloitteen nimissä esimerkiksi suhteessa oikeusministeriöön tai Väestörekisterikeskukseen. Hämmennys voi kuitenkin jatkua myös siinä tapauksessa, että nyt ehdotettava 3 § 1 momentti hyväksytään, koska vastuuhenkilöiden piiri koostuisi

vähintään viidestä tai useammasta kansalaisesta. Säännöksen ehdotetun sanamuodon ”vähintään viisi” mukaan vastuuhenkilöiden piiri voitaisiin laajentaa koskemaan suurta ryhmää vastuuhenkilöitä, mikä ei voi olla tarkoituksenmukaista mm. vastuuhenkilöiden yhteystietojen (ks. kohta 6 alla) ja vastuuhenkilöiden kannatusilmoitusten kautta saamien henkilötietojen käsittelyn (ks. kohta 7 alla) kannalta. Sen takia perustuslakivaliokunnan tulisi harkita kansalaisaloitteen vireillepanijoiden lukumäärän rajoittamista tiettyyn määrään, esim. viiteen henkilöön eikä sallia sitä useamman henkilön osallistua aloitteen vireillepanoon. Ehdotetun 3 §:n 1 momentin sanamuoto voisi olla tällainen: ”Kansalaisaloitteen voi panna vireille viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista.” Jotta menettelyä ei turhaan hankaloitettaisi, voisi pienempikin lukumäärä olla perusteltu, esim. kolme henkilöä, mutta ei viisikään ole millään tavoin liian korkea lukumäärä.

7. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen lain 5 §:n 3 momentin muuttamiseksi. Se liittyy yllä mainittuun 3 §:n 1 momenttiin. Ehdotetussa 3 §:n 1 momentissa viitataan vireillepanijoiden lukumäärään monikossa. Sen sijaan 5 §:n 3 momentissa käytetään ruotsiksi sekä yksikköä että monikkoa, kun siinä ehdotetaan, että ”tieto sen vastuuhenkilöistä ja heidän yhteystietonsa – uppgifter om vem som är ansvarig för det och deras kontaktinformation” on oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Ehdotan, että momentin ruotsinkielisessä versiossa käytettäisiin pelkkää monikkoa siten, että virkkeen tämä kohta kuuluisi seuraavasti: ”...tieto sen vastuuhenkilöistä ja heidän yhteystietonsa – uppgifter om vilka som är ansvariga för det och deras kontaktinformation...”. Suomen kielen osalta kieliasu on kunnossa.

8. Esityksen ehdotus henkilötietojen käsittelystä täyttänee EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset, mutta mielestäni esitystä voi kuitenkin lyhyesti kommentoida siltä kannalta. Esityksen ehdotuksessa 12 §:n 3 momentiksi edellytetään, että Digi- ja väestötietoviraston on hävitettävä hallussaan olevat kannatusilmoitukset viiden vuoden kuluttua 9 §:n nojalla tekemästään päätöksestä. On mahdollista ajatella, että kannatusilmoitukset ovat henkilötietoja, jotka sisältävät tietoja poliittisista mielipiteistä, ja joita ei siksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan normaalisti saisi käsitellä ilman oikeusperustaa, mutta tässä tapauksessa kannatusilmoitukset ovat lakiin pohjautuvan kansalaisoikeuden toteuttamiseksi tarvittavia tietoja. Siksi tässä on kyse 2 g-kohdassa tarkoitetusta poikkeuksesta (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla) tai 2 j-kohdassa tarkoitetusta poikkeuksesta (käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten jäsenvaltion lainsäädännön nojalla). Jos nämä kaksi perustaa eivät olisi riittäviä, henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi olisi kirjattava 2 a-kohdan mukainen suostumuskonstruktio. Koska tässä on kyse lakisääteisen kansalaisoikeuden toteuttamisesta, ei ole kyse myöskään sellaisista tiedoista, jotka aktivoisivat oikeuden tietojen poistamiseen tietosuoja-asetuksen 17 artiklassa tarkoitetulla tavalla, varsinkaan kun sen 3 b-kohta sallii käsittelyn, joka on tarpeen rekisterinpitäjään sovellettavaan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvan, käsittelyä edellyttävän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai jos käsittely tapahtuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten. Siksi on asianmukaista säätää kannatusilmoitusten hävittämisestä viiden vuoden kuluttua. Samalla voidaan todeta, että ehdotettu säännös täyttää perustuslain 10 § 1 momentin vaatimuksen siitä, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Samoin perustein voidaan katsoa, että myös kansalaisaloitteen vastuuhenkilöiden ja oikeusministeriön velvollisuus hävittää hallussaan olevat kannatusilmoitukset viimeistään kuuden kuukauden kuluttua ja se, että sellaiset kannatusilmoitukset, joita ei toimiteta Digi- ja väestötietoviraston tarkastettaviksi, on hävitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu, täyttää perustuslain kyseisen kohdan vaatimuksen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisaloitelain muuttamisesta on harkittu, ja se voi johtaa siihen, että menettelyä tarkistetaan toivotulla tavalla, mutta perustuslakivaliokunta voisi vielä harkita eräiden pienten tarkennusten tekemistä lakiehdotukseen.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

julkisoikeuden professori