

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om medborgarinitiativ

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om medborgarinitiativ ändras. Avsikten är att göra medborgarinitiativsförfarandet smidigare och tydligare bland annat genom ändringar av teknisk karaktär som gäller processen för väckande av initiativ och stödförklaringarnas offentlighet. Propositionen grundar sig på justitieministeriets bedömningspromemoria om förfarandet med medborgarinitiativ 2012–2017.

Lagen avses träda i kraft den 201x.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE.....	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2.2 Bedömning av nuläget.....	5
3 PROPOSITIONENS MÅL OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	8
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER.....	9
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	9
4.2 Konsekvenser för myndigheterna.....	9
4.3 Samhälleliga konsekvenser.....	9
5 BEREDNINGEN AV FÖRSLAGET.....	10
5.1 Beredningsskeden.....	10
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	12
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	12
DETALJMOTIVERING.....	14
1 LAGFÖRSLAG.....	14
2 IKRAFTTRÄDANDE.....	17
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING.....	17
LAGFÖRSLAG.....	19
om ändring av lagen om medborgarinitiativ.....	19

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I denna proposition föreslås det att lagen om medborgarinitiativ ändras. Propositionen grundar sig på justitieministeriets bedömningspromemoria om förfarandet med medborgarinitiativ 2012–2017 (Justitieministeriets publikation 45/2017).

I bedömningspromemorian behandlas erfarenheterna av medborgarinitiativ samt förslag till ändring av initiativförfarandet. Enligt den bedömning som gjordes har införandet av medborgarinitiativ varit en lyckad reform och det finns inget behov att ändra de centrala principerna för förfarandet. I fråga om detaljerna kan förfarandet dock göras smidigare och tydligare bland annat när det gäller väckandet av initiativ och kontrollen av stödförklaringarna.

Enligt bedömningspromemorian behöver initiativets form eller kravet på att initiativen ska gälla lagstiftningsfrågor inte ändras. Enligt bedömningen är det också motiverat att bibehålla de lagstadgade förutsättningarna för insamling av stödförklaringar och stödjande av ett initiativ samt kravet på ett minsta antal stödförklaringar.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Bestämmelser om medborgarinitiativ finns i 53 § i grundlagen och i lagen om medborgarinitiativ (12/2012).

Till följd av en ändring av grundlagen som trädde i kraft i mars 2012 infördes ytterligare en institution som vid sidan av den rådgivande folkomröstningen gör det möjligt för medborgarna att delta direkt på statlig nivå, nämligen medborgarinitiativet. Ingen av dessa institutioner ändrar maktfördelningen enligt grundlagen. Ett medborgarinitiativ som ska ha ett visst innehåll kan anses vara en kompromisslösning mellan å ena sidan kraven på ökade påverkningsmöjligheter för medborgarna och å andra sidan principen om parlamentarisk suveränitet. Medborgarinitiativet med ett visst innehåll ändrar inte principen om parlamentarisk suveränitet i grunden, men det kan i bästa fall förbättra kvaliteten på samhällsdebatten och föra medborgarna närmare det representativa beslutsfattandet.

Enligt lagen om medborgarinitiativ kan ett medborgarinitiativ väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare. Den som väcker ett initiativ ska utse minst en företrädare och en ersättare som ska sköta de praktiska åtgärder som hänför sig till initiativet. Ett medborgarinitiativ kan innehålla antingen ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett initiativ kan också gälla en ändring eller upphävande av en gällande lag. Om initiativet utformas som ett lagförslag, ska det innehålla själva lagtexten. Ett initiativ ska gälla endast en ärendedelhet och det ska alltid innehålla motiveringar till förslaget. Underskrifter som stöder ett medborgarinitiativ, dvs. stödförklaringar, ska samlas in inom sex månader. Stödförklaringar kan samlas in i pappersform eller via en webbtjänst eller så att båda sätten används. När stödförklaringar samlas in i pappersform ska en blankett som justitieministeriet har fastställt genom förordning (86/2012) användas.

I lagen om medborgarinitiativ föreskrivs också om de tekniska kraven och förfarandena när stödförklaringar samlas in via internet. Kravet är så kallad stark autentisering, som baserar sig på ett elektroniskt identitetskort eller identifiering med nätbankskoder eller mobilcertifikat. Enligt lagen om medborgarinitiativ kan stödförklaringar samlas in via justitieministeriets webbtjänst, men också andra aktörer kan skapa sina egna webbtjänster, som Kommunikationsverket dock först ska godkänna för ändamålet.

När insamlingen har slutförts lämnar företrädaren för den som väckt initiativet stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen, som kontrollerar deras riktighet och behörighet och fastställer antalet godkända stödförklaringar. Om Befolkningsregistercentralen fastställer antalet insamlade stödförklaringar till minst 50 000, kan medborgarinitiativet överlämnas till riksdagen för behandling.

Riksdagen är skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, men bedömer sedan om initiativet ska godkännas eller om eventuella ändringar ska göras. Ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag behandlas i den ordning som föreskrivs för behandling av lagförslag. Ett förslag om att lagberedning ska inledas behandlas som ett så kallat ärende i enda behandling. Ett initiativ förfaller med stöd av 49 § i grundlagen, om det inte har behandlats före utgången av valperioden.

Myndigheternas roller i medborgarinitiativsförfarandet

Medborgarinitiativsförfarandet innebär uppgifter för Kommunikationsverket, Befolkningsregistercentralen, justitieministeriet och riksdagen. Kommunikationsverkets uppdrag är att fastställa att de informationssystem som används vid insamlingen av stödförklaringar för ett medborgarinitiativ uppfyller de krav som ställs i lagen om medborgarinitiativ. Justitieministeriet ska erbjuda medborgarna en avgiftsfri webbtjänst för insamlingen av stödförklaringar via nätet. Utöver att skapa tjänsten innebär detta också ansvar för att upprätthålla systemet och för att ge handledning i frågor som gäller väckandet av initiativ och utnyttjandet av tjänsten i övrigt.

Befolkningsregistercentralen kontrollerar riktigheten och behörigheten av de stödförklaringar som samlats in till stöd för medborgarinitiativet och fastställer det sammanlagda antalet godkända stödförklaringar. I enlighet med lagen om medborgarinitiativ är riksdagen skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, men riksdagen har rätt att besluta om behandlingen av initiativet och om eventuellt godkännande av det.

I egenskap av administratör för tjänsten medborgarinitiativ.fi säkerställer justitieministeriet att de initiativ som publiceras i tjänsten uppfyller kraven på initiativ enligt lagen om medborgarinitiativ och att innehåll som strider mot strafflagen inte publiceras på nätet. Enligt användarvillkoren för webbtjänsten medborgarinitiativ.fi kan ett medborgarinitiativ lämnas opublicerat eller tas bort om initiativet strider mot lag, till exempel kränker någons ära, sprider uppgifter som gäller någon annans privatliv eller sekretessbelagda uppgifter, hetsar mot folkgrupp eller anstiftar till brott. Enligt användarvillkoren publiceras inte heller initiativ med kommersiella inslag. Administratörerna för tjänsten redigerar inte innehållet i medborgarinitiativen, men vid behov skickas initiativet tillbaka till dem som väckt initiativet för redigering, om villkoren enligt lagen om medborgarinitiativ eller användarvillkoren för tjänsten inte uppfylls.

2.2 Bedömning av nuläget

Lagen om medborgarinitiativ har varit i kraft sedan den 1 mars 2012. Eftersom ett medborgarinitiativ som väcks inte behöver registreras offentligt finns det inte exakta uppgifter om hur många medborgarinitiativ som har väckts. Genom att studera de initiativ som har lagts fram via justitieministeriets webbtjänst medborgarinitiativ.fi kan man dock få en tämligen heltäckande bild av det totala antalet initiativ som har väckts och hur antalet har ändrats på årsnivå.

Tjänsten medborgarinitiativ.fi togs i bruk den 1 december 2012 och under de påföljande cirka sex åren har ca 800 medborgarinitiativ lagts fram. Det uppskattas att mindre än tre procent av medborgarinitiativen lyckas samla in 50 000 stödförklaringar och gå till riksdagen för behandling. Fram till augusti 2018 har sammanlagt 28 initiativ samlat in över 50 000 stödförklaringar. För alla utom ett av dessa initiativ har stödförklaringar samlats in via tjänsten medborgarinitiativ.fi.

Medborgarinitiativet har visat sig vara en populär kanal för deltagande som används i vid utsträckning. Möjligheten att samla in stödförklaringar via nätet har bidragit till medborgarinitiativens breda användning och kändedom om dem. Den avgiftsfria tjänsten medborgarinitiativ.fi som justitieministeriet erbjuder användarna har gjort det möjligt att väcka medborgarinitiativ också för de medborgargrupper som inte har möjlighet att skapa en webbaserad insamlingsplattform eller genomföra omfattande kampanjer. Hittills har medborgarna inte heller utnyttjat möjligheten att skapa egna insamlingsplattformar på nätet. Enligt forskarna är det unikt i världen att den offentliga förvaltningen erbjuder en webbplattform för insamling av stödförklaringar.¹

En enkät som gjordes i samband med riksdagsvalsundersökningen 2015² visar att majoriteten av finländarna anser att medborgarinitiativet har haft en positiv inverkan på demokratins funktion i Finland. Av dem som svarade på enkäten var 83 procent helt (32,7 %) eller delvis (50,3 %) av den åsikten att medborgarinitiativet har främjat demokratins funktion i Finland.

I några fall har också initiativ som har förkastats i riksdagen lett till åtgärder och initiativ som eventuellt kommer att leda till ändringar av lagstiftningen i framtiden. Exempelvis ledde initiativet om energicertifikat och initiativet om att slopa sommartiden till fortsatt beredning och finländskt påverkansarbete i Europeiska unionen. Således är de politiska effekterna av medborgarinitiativen inte så ringa som man skulle kunna anta utifrån jämförelsen mellan förkastade och godkända initiativ.

Även om medborgarinitiativsförfarandet fungerar väl som helhet betraktat och reformen kan anses vara lyckad har det visat sig att det finns behov av vissa ändringar.

¹ Christensen et al. 2016b, 63

² Det politiska deltagandets mångfald – Riksdagsvalundersökning 2015, JM 28/2016

Man kan naturligtvis inte ställa samma kvalitetskrav på ett medborgarinitiativ som på en regeringsproposition. Trots det kan det konstateras att beredningen av ett medborgarinitiativ förutsätter övervägande och att innehållet i den gällande lagstiftningen klarläggs. Initiativ kan dock läggas fram på stundens ingivelse och alla initiativ har inte utarbetats noggrant. Man har befarat att detta minskar medborgarinitiativens betydelsefullhet och trovärdighet som institution. Under de första åren som medborgarinitiativet har varit i kraft har justitieministeriets avgiftsfria tjänst kanske gjort det lätt att väcka ett initiativ särskilt i jämförelse med det arbete som en framgångsrik kampanj för initiativet förutsätter. Detta återspeglas dels i att största delen av de initiativ som väcks endast samlar in ett ringa antal stödförklaringar, dels i att utskotten har upplevt att initiativen kräver en betydligt grundligare bearbetning än regeringens propositioner.

När lagen om medborgarinitiativ stiftades bedömdes det att tidsfristen på sex månader för att överlämna ett initiativ till riksdagen efter Befolkningsregistercentralens beslut skulle göra förfarandet tillräckligt smidigt och möjliggöra att i slutet av en valperiod kan den som väcker ett initiativ och företrädaren överlämna initiativet till riksdagen för behandling först efter valen. Denna tid har i praktiken visat sig vara onödigt kort. När en ny riksdag tillträder 2019 är det möjligt att en del av de initiativ som har överlämnats till riksdagen 2018 förfaller med stöd av 49 § i grundlagen. Detta beror bland annat på att riksdagsbehandlingen har kunnat ta en oförutsägbart lång tid ur initiativtagarnas synvinkel. Den nuvarande tidsfristen för att överlämna ett initiativ till riksdagen är således inte alltid tillräckligt lång för att förhindra att riksdagen inte hinner behandla initiativet.

Stödförklaringar som har samlats in för ett initiativ är offentliga om det vid Befolkningsregistercentralens kontroll kan konstateras att kravet på 50 000 stödförklaringar uppfylls. Befolkningsregistercentralen ska dock förstöra stödförklaringarna efter det att behandlingen av initiativet i riksdagen har avslutats eller efter nio månader, om initiativet inte överlämnas till riksdagen. Också de stödförklaringar som de ansvariga för initiativet har i sin besittning ska förstöras inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen. Förfarandet kan verka oklart för den som understöder ett initiativ. När en person som understöder ett initiativ undertecknar stödförklaringen kan han eller hon inte veta om uppgifterna blir offentliga, om inte initiativet redan vid det laget har samlat in minst 50 000 stödförklaringar och den som understöder initiativet är medveten om det. Det är också sannolikt att en del av dem som undertecknar ett initiativ felaktigt tror att de uppgifter som uppges i stödförklaringarna är sekretessbelagda eftersom de inte publiceras på nätet till exempel i justitieministeriets tjänst medborgarinitiativ.fi. Intresset för att granska

stödförklaringar har varit litet. Antalet begäran att få granska stödförklaringar har varit mindre än fem och slutligen har endast en person bekantat sig med Befolkningsregistercentralens material.

Befolkningsregistercentralens kontroll av initiativen har i praktiken fungerat väl och smidigt. Bestämmelserna i 9 § i lagen om medborgarinitiativ som gäller överlämnande av stödförklaringar till Befolkningsregistercentralen och Befolkningsregistercentralens kontroll av initiativ är dock onödigt komplicerade. En separat kontroll av Befolkningsregistercentralen behövs inte i fråga om stödförklaringar som har samlats in via justitieministeriets webbtjänst, eftersom det krävs stark autentisering av den som stöder ett initiativ i webbtjänsten och systemet kontrollerar i befolkningsdatasystemet att villkoren för att understödja initiativet uppfylls. I webbtjänsten är det inte heller möjligt att samma person understöder ett initiativ i tjänsten flera gånger. Eftersom en enskild person ändå kan fylla i en stödförklaring både i webbtjänsten och på en blankett i pappersform ska Befolkningsregistercentralen se till att flera stödförklaringar av samma person inte beaktas i det sammanlagda antalet stödförklaringar.

3 Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att underlätta medborgarinitiativsförfarandet genom sådana ändringar av lagen om medborgarinitiativ som visat sig behövliga efter de första åren som lagen har varit i kraft. Avsikten är att förtydliga processen för att väcka ett medborgarinitiativ och precisera bestämmelserna om behandling av personuppgifter. Avsikten är också att minska det problem som uppstår på grund av att initiativen förfaller vid utgången av riksdagsperioden genom en förlängning av tiden inom vilken initiativet ska överlämnas till riksdagen. Samtidigt ändras Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata från och med ingången av 2020.

Enligt förslaget ska processen för att väcka initiativ förtydligas genom att benämningarna på de ansvariga för initiativ förenhetligas och kravet på 50 undertecknare ersätts med ett krav på minst fem ansvariga personer.

Enligt förslaget ska det föreskrivas att justitieministeriet är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som samlas in via justitieministeriets nättjänst.

I syfte att förhindra att initiativen förfaller när en ny riksdag tillträder föreslås det att tiden inom vilken de ansvariga för initiativet ska lämna stödförklaringarna till Befolkningsregistercentralen för kontroll förlängs till ett år.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser. En del av de föreslagna ändringarna medför behov att uppdatera webbtjänsten medborgarinitiativ.fi, som upprätthålls av justitieministeriet. Detta innebär att ändringarna i webbtjänstens funktioner orsakar kostnader på några tusen euro, som täcks med justitieministeriets verksamhetsanslag.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inte mer än obetydliga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. I praktiken medför den föreslagna ändringen att Befolkningsregistercentralens kontrollverksamhet blir något smidigare. Ändringarna i webbtjänsten medborgarinitiativ.fi medför uppgifter för justitieministeriet som kan genomföras med de nuvarande personalresurserna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Syftet med de ändringar som föreslås i denna proposition är att förtydliga bestämmelserna om medborgarinitiativsförfarandet särskilt i fråga om processen för att väcka initiativ. Målet är att säkerställa att medborgarinitiativsförfarandet är ändamålsenligt och tydligt och på sätt underlätta väckandet av medborgarinitiativ.

Med tanke på jämlikheten är det viktigt att resurssvagare eller marginaliserade grupper har möjlighet att framföra sina åsikter i den offentliga debatten. När det är lätt att väcka ett initiativ och ingen avgift tas ut kan följden bli att initiativ väcks på stundens ingivelse och att de inte har beretts noggrant. Man har befarat att detta minskar medborgarinitiativens betydelsefullhet och trovärdighet som institution. De föreslagna ändringarna av antalet ansvariga för ett initiativ bedöms dels förbättra kvaliteten på initiativen, dels säkerställa att det också i fortsättningen ska vara möjligt att väcka initiativ utan omfattande organisering eller resurser.

Medborgarinitiativet är en form för politiskt deltagande som har nått en vid krets av olika medborgargrupper. Således bedöms inte de föreslagna ändringarna av lagen om medborgarinitiativ ha konsekvenser för de olika könens eller åldersgruppernas ställning.

I grundlagen begränsas rätten att väcka medborgarinitiativ till myndiga finska medborgare. Även om en person som stöder eller väcker ett initiativ måste vara finsk medborgare har dock en företrädare för initiativet hittills kunnat vara någon annan än en finsk medborgare. Det föreslås dock att detta inte ska vara möjligt i fortsättningen i och med att benämningarna och ansvaren förenhetligas i fråga om de ansvariga för initiativ. Ändringen bedöms inte i praktiken försämra påverkningsmöjligheterna för dem som inte är finska medborgare eftersom det också i fortsättningen kommer att vara möjligt för alla att till exempel delta i kampanjer för initiativ.

Genom ändringen av bestämmelserna om stödförklaringarnas offentlighet förtydligas integritetsskyddet för dem som stöder ett initiativ och säkerställs att de som understöder ett initiativ kan identifieras även i fortsättningen. Sekretessbelagda stödförklaringar kan försämra möjligheterna att följa vem som ligger bakom statliga initiativ.

Syftet med ändringen av den tidsfrist inom vilken initiativet ska överlämnas till riksdagen efter Befolkningsregistercentralens beslut är att förhindra att initiativen inte behandlas i riksdagen. I och med att de ansvariga för ett initiativ har bättre möjligheter att planera handläggningstiden för initiativet förbättras medborgarinitiativets institutionella funktion i praktiken. Samtidigt förebygger man den frustration som eventuellt uppstår om initiativen inte tas upp till behandling. Trots den föreslagna ändringen är det möjligt att riksdagen inte hinner behandla alla initiativ eftersom det inte föreskrivs om en tidsfrist inom vilken ett initiativ ska behandlas i riksdagen. Med stöd av 49 § i grundlagen förfaller initiativ vid utgången av riksdagsperioden.

5 Beredningen av förslaget

5.1 Beredningsskeden

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriets enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter.

Regeringens proposition grundar sig på en bedömningspromemoria om förfarandet med medborgarinitiativ 2012–2017 (Justitieministeriet 45/2017) som behandlar initiativsförfarandet, erfarenheterna av medborgarinitiativ och förslag till hur det nuvarande initiativsförfarandet kunde utvecklas. I promemorian bedöms hur lagen om medborgarinitiativ fungerar och vilka eventuella

ändringsbehov det finns i förfarandet. Bedömningspromemorian har samband med den demokratipolitiska redogörelse (Justitieministeriet 14/2014) som lämnades till riksdagen 2014 och där det konstaterades att man under nästa regeringsperiod skulle utvärdera utfallet av lagen om medborgarinitiativ, förfarandena och de elektroniska tjänsternas funktion. Utredningen av förfarandet med medborgarinitiativ har tagits in som en åtgärd även i statsrådets demokratipolitiska handlingsprogram (Justitieministeriet 7/2017), som syftar till att följa upp genomförandet av riktlinjerna enligt den demokratipolitiska redogörelsen.

I bedömningspromemorian använde man rapporten Demokratiska innovationer i Finland – Användning och effekter på lokal och nationell nivå, som har utarbetats av forskare vid Åbo universitet. Rapporten färdigställdes i december 2016. Forskargruppen vid Åbo universitet utredde medborgarnas synpunkter på medborgarinitiativ även i samband med riksdagsvalsundersökningen 2015. I bedömningspromemorian har man utöver dessa akademiska undersökningar också använt sig av enkäter (2014 och 2016) som riktats till användarna av justitieministeriets tjänst medborgarinitiativ.fi och av annan respons från användarna av tjänsten.

För bedömningspromemorian gjordes en utredning bland de ansvariga för medborgarinitiativ och företrädare för organisationer som har samband med medborgarinitiativprocessen för att kartlägga deras erfarenheter och synpunkter på initiativförfarandet och eventuella utvecklingsbehov. För att genomföra kartläggningen ordnades en verkstad för ansvariga för medborgarinitiativ och andra intresserade vid justitieministeriet den 28 mars 2017. Man genomförde också en enkät till de ansvariga för medborgarinitiativ. Enkäten skickades till de ansvariga för sådana medborgarinitiativ som publicerats på tjänsten medborgarinitiativ.fi och som samlat in minst 20 000 stödförklaringar. Utöver enkäten till de ansvariga öppnades en enkät och en webbdiskussion i justitieministeriets webbtjänst dinåst.fi. Enkäten riktades till alla som är intresserade av att utveckla medborgarinitiativen. Medborgarenkäten kunde besvaras i tjänsten dinåst.fi 24.4–21.5.2017.

Utöver hörandena av initiativtagare och medborgare hördes också organisationer med anknytning till medborgarinitiativförfarandet. För utredningen har parter i medborgarinitiativprocessen hörts (riksdagen, Befolkningsregistercentralen, Kommunikationsverket). Vid riksdagen hördes utskottsråden i de utskott som behandlat medborgarinitiativ och vid centralkansliet hördes riksdagens biträdande generalsekreterare. Kommunikationsverket ansåg för sin del att det inte behövs en genomgång av ändringsbehov som gäller processen.

Begäran om utlåtande om bedömningspromemorian skickades via webbtjänsten utlåtande.fi den 8 september 2017 och utlåtandena begärdes vara justitieministeriet tillhanda senast den 25 oktober 2017. Utlåtande begärdes av partierna i partiregistret, Blåa riksdagsgruppen, riksdagen, Befolkningsregistercentralen, institutionen för statskunskap vid Åbo universitet, valforskningskonsortiet, Delegationen för medborgarsamhällspolitik och av frivilligorganisationerna Avoin ministeriö ry, Institutet för deliberativ demokrati rf och Open Knowledge Finland. Sammanlagt 18 utlåtanden lämnades in.

De ändringar av processen för att väcka medborgarinitiativ som föreslås i bedömningspromemorian understöddes i utlåtandena. I frågan om stödförklaringarnas offentlighet gick remissinstansernas åsikter tydligast i sär. I bedömningspromemorian konstateras att utifrån de iakttagelser som samlades in verkar det ändamålsenligt att stödförklaringar som samlats in för ett medborgarinitiativ ska förstöras inom de tidsfrister som nu föreskrivs i lagen utan att uppgifterna om dem som understöder initiativet blir offentliga, även om initiativet har samlat över 50 000 stödförklaringar. Av remissinstanserna understödde Sannfinländarna r.p., Svenska folkpartiet i Finland och Finlands Socialdemokratiska parti nuvarande praxis i fråga om stödförklaringarnas offentlighet. Utöver förslaget i bedömningspromemorian lyfte i synnerhet organisationsaktörerna fram det alternativet att var och en som understöder ett initiativ själv ska få bestämma om stödförklaringens offentlighet.

Flera remissinstanser tog ställning till frågan om när initiativen förfaller. En förlängning av tiden för när initiativ förfaller från ett halvt år till ett år understöddes av riksdagens kansli och Finlands Socialdemokratiska Parti. Flera remissinstanser (t.ex. Sannfinländarna, Vänsterförbundet och organisationsaktörerna) understödde förslaget att initiativen inte förfaller i slutet av valperioden, även om detta förutsätter en ändring av grundlagen.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Ett utkast till regeringens proposition skickades ut på remiss den 23.10.2018. Eftersom ett brett samråd ordnades redan när bedömningspromemorian utarbetades var remisstiden exceptionellt kort, cirka tre veckor. Inom den utsatta tiden lämnades X remissvar.

6 Samband med andra propositioner

Finansministeriet har berett en regeringsproposition där det föreslås att Befolkningsregistercentralens namn ändras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Avsikten är att propositionen lämnas till riksdagen under höstsessionen 2018 och att ändringen av namnet och omorganiseringen vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata träder i kraft den 1 januari 2020.

Avsikten är att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet ska ersättas med en ny förordning. Planen är att förhandlingarna om den nya förordningen slutförs före utgången av 2018. Den nya förordningen föranleder behov av tekniska ändringar av 1 och 10 § i lagen om medborgarinitiativ.

Avsikten är att förvaltningsprocesslagen ersätts med en lag om rättegång i förvaltningsärenden. En regeringsproposition om detta (RP/2018) överlämnades till riksdagen den 5 april 2018.

I 16 § i lagen om medborgarinitiativ föreskrivs om straffbestämmelser. Avsikten är att det personregisterbrott som nämns i paragrafen ändras till dataskyddsbrott. En regeringsproposition om detta (RP 9/2018 rd) överlämnades till riksdagen den 1 mars 2018.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

3 §

De utmaningar som gäller kvaliteten i samband med väckande av medborgarinitiativ har behandlats tidigare i denna proposition. Av kontakterna till tjänsten för medborgarinitiativ framgår det också att de nuvarande bestämmelserna om den som väcker ett medborgarinitiativ, företrädaren och ersättaren har skapat förvirring bland initiativtagarna. I praktiken har vem som helst av de ansvariga för initiativet kunnat agera i initiativets namn till exempel i kontakten till justitieministeriet eller Befolkningsregistercentralen. För att lösa de utmaningar som gäller de olika benämningarna på de ansvariga personerna föreslås det att minimiantalet ansvariga personer ökas och att benämningarna och ansvaren förenhetligas i fråga om alla som väcker ett initiativ. Genom att öka minimiantalet ansvariga personer kan en noggrannare beredning av initiativen stödjas på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt. Samtidigt blir det möjligt att frångå kravet i 8 § enligt vilket en förutsättning för insamling av stödförklaringar via justitieministeriets webbtjänst medborgarinitiativ.fi är att initiativet redan har gett upphov till minst 50 stödförklaringar under en månad från dateringen av initiativet.

5 § 3 mom.

I momentet ändras den terminologi som gäller ansvariga för initiativ så att den motsvarar ändringen i 3 §.

7 §

I paragrafen föreslås det att Befolkningsregistercentralens namn ändras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Under den tid lagen har varit i kraft har det inte kommit fram att det finns behov av att ändra innehållet i paragrafen.

8 §

Det föreslås att förutsättningen att medborgarinitiativet ska ha gett upphov till minst femtio stödförklaringar inom en månad från dateringen av initiativet slopas i paragrafen. I justitieministeriets webbtjänst medborgarinitiativ.fi har paragrafens nuvarande text förverkligats så att det är möjligt att skapa ett initiativ i webbtjänsten för att samla in stödförklaringar utan att minst 50 stödförklaringar har samlats in före det, men initiativet syns i bläddringsvyn för pågående medborgarinitiativ först när initiativet har fått minst 50 stödförklaringar under en månad från dateringen av initiativet. Dessutom stängs initiativet i tjänsten medborgarinitiativ.fi, om det inte har lyckats samla in minst 50 stödförklaringar under den första månaden.

Syftet med denna lösning har varit att genomföra lagen på ett smidigt sätt både med tanke på den ansvariga för initiativet och med tanke på administratören för webbtjänsten. I responsen från medborgarna har det dock framförts önskemål om att genomförandesättet ska ändras. De ansvariga har upplevt att det är förbryllande att deras initiativ inte publiceras direkt i webbtjänsten i listan över pågående initiativ och att detta dessutom försvårar genomförandet av en kampanj för initiativet. Avsikten är att i fortsättningen ska alla initiativ finnas på samma lista och alla initiativ ska ha sex månader på sig att samla in stödförklaringar. För att säkerställa att initiativen ges tillräcklig tyngd föreslås att det ska krävas fem ansvariga för att skapa ett initiativ i stället för de nuvarande två.

I paragrafen behövs också bestämmelser om arbetsfördelningen mellan de personuppgiftsansvariga när det gäller stödförklaringar. Även om de ansvariga för initiativet till stora delar bestämmer ändamålen och medlen för insamlingen av uppgifter, har de dock inte möjlighet att påverka användarvillkoren eller IT-säkerhetslösningarna i justitieministeriets webbtjänst. Därför föreslås det att justitieministeriet är personuppgiftsansvarig i fråga om de stödförklaringar som samlats in via justitieministeriets webbtjänst och de ansvariga personerna. Justitieministeriet har också hittills tolkats vara personuppgiftsansvarig för uppgifterna om dem som väcker ett initiativ och företrädarna i tjänsten medborgarinitiativ.fi. På samma sätt som för närvarande föreslås det att de ansvariga för ett initiativ ska ha ansvar som personuppgiftsansvarig för stödförklaringar som har samlats in i pappersform eller via andra webbtjänster.

9 §

Avsikten är att Befolkningsregistercentralen inte längre ska behöva fastställa antalet godkända stödförklaringar utan att det räcker med att Befolkningsregistercentralen fastställer att kravet på

minsta antal godkända stödförklaringar enligt grundlagen har uppfyllts. Avsikten är inte att ändra Befolkningsregistercentralens kontrollförfaranden, utan den föreslagna ändringen av ordalydelsen beskriver bättre det redan nu tillämpade kontrollförfarandet, som grundar sig på sampel.

11 §

Behandlingen av medborgarinitiativ förfaller när en ny riksdag tillträder. Detta är ett problem som de som väcker initiativ har svårt att undvika eftersom tiden för behandlingen av ett initiativ i riksdagen inte kan fastställas på förhand. Som en lösning på problemet föreslås en förlängning av tiden inom vilken initiativet ska överlämnas till riksdagen efter det att Befolkningsregistercentralen har kontrollerat det. Syftet med den föreslagna ändringen är att de ansvariga för ett initiativ ska ha bättre möjligheter att planera när det är lämpligt att överlämna initiativet till riksdagen.

12 §

I grundlagsutskottets betänkande 6/2011 rd föreslog utskottet att 12 § i regeringens förslag till lag om medborgarinitiativ ändras så att den information som myndigheten innehar alltid är offentlig. Utskottet ansåg att i själva verket är det så därför att de som ligger bakom statliga initiativ som medborgarinitiativ inte kan hållas hemliga. Lagens 12 § är i enlighet med utskottets linje. Den uppmärksamhet och betydelse som medborgarinitiativen har fått talar för att stödförklaringarna för medborgarinitiativ ska vara offentliga.

Det är dock skäl att förtydliga det nuvarande förfarandet i fråga om stödförklaringarnas offentlighet. Således föreslås det att stödförklaringarna ska förvaras hos Befolkningsregistercentralen ännu efter det att riksdagsbehandlingen av initiativet har avslutats. Avsikten är inte att ändra utgångspunkten att stödförklaringarna blir offentliga endast i det fallet att minst 50 000 personer stöder initiativet och att det i Befolkningsregistercentralens kontroll fastställs att initiativet har minst 50 000 stödförklaringar.

Dessutom föreslås en förlängning av tiden inom vilken stödförklaringarna ska förstöras, om de inte lämnas till Befolkningsregistercentralen för kontroll. Denna förändring förlänger i praktiken tiden inom vilken initiativet ska lämnas till Befolkningsregistercentralen för kontroll efter insamlingen av stödförklaringar. Denna ändring tillsammans med den föreslagna ändringen i 11 § ger den ansvariga

för initiativet tillräckligt med tid att planera när det är lämpligt att överlämna initiativet till riksdagen. Samtidigt förenhetligas förvaringstiden för alla initiativ som kontrollerats av Befolkningsregistercentralen till fem år efter det att Befolkningsregistercentralen fattade sitt beslut. Det kan antas att ett initiativ som samlar 50 000 stödförklaringar har stor vikt, även om det i några sällsynta fall inte överlämnas till riksdagen.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2019. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata inleder dock sin verksamhet först den 1 januari 2020 och således föreslås det att i fråga om ändringen av Befolkningsregistercentralens namn träder lagen i kraft den 1 januari 2020.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare enligt vad som bestäms genom lag rätt att tillstålla riksdagen initiativ om att en lag ska stiftas. I grundlagen föreskrivs endast om de allmänna grunderna för systemet med medborgarinitiativ. Bestämmelsen innehåller ett regleringsförbehåll som innebär att förfarandet i huvudsak ska föreskrivas på nivån av vanlig lag. Grundlagen ställer således mjuka villkor för lagstiftningen om medborgarinitiativ (se GrUB 9/2010 rd, s. 9/II).

Lagstiftaren har prövningsrätt till exempel i fråga om de formkrav som ställs på medborgarinitiativ och de förfaranden som tillämpas för att samla stöd för initiativet. I denna proposition är det fråga om sådana ändringar av formkraven.

I sitt betänkande ansåg riksdagens grundlagsutskott att det är viktigt att man inte ställer alltför stränga formella krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen (GrUB 9/2010 rd, s. 9/II). Avsikten med denna proposition är inte att försvåra förfarandet för att väcka medborgarinitiativ genom att ställa betydande nya krav på initiativ.

Offentligheten när det gäller undertecknande av medborgarinitiativ berör det skydd för privatlivet och det skydd för personuppgifter som garanteras enligt 10 § 1 mom. i grundlagen, eftersom man utgående från stödet för initiativet skulle kunna dra slutsatser om undertecknarens politiska

ståndpunkter eller åsikter som hör till privatlivet. Det är emellertid också fråga om den offentlighetsprincip som tryggas i 12 § 2 mom. i grundlagen.

I lagen om medborgarinitiativ föreskrivs det inte särskilt om när medborgarinitiativ som har överlämnats till riksdagen förfaller, utan tidpunkten för när initiativet förfaller bestäms enligt 49 § i grundlagen, där det föreskrivs att om behandlingen av ett ärende inte har slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan. Undantag utgör endast internationella ärenden som är anhängiga i riksdagen. Behandlingen av dem kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval. I den offentliga debatten har det faktum att medborgarinitiativen förfaller vid utgången av valperioden lyfts fram upprepade gånger och det har ansetts att det att initiativet förfaller kan vara förenat med praktiska utmaningar som beror på tidtabeller men också principiella utmaningar som beror på medborgarinitiativets karaktär. Nästa gång grundlagen ses över kan det vara ändamålsenligt att samtidigt se över bestämmelserna om när medborgarinitiativ förfaller.

På ovan nämnda grunder anses lagförslaget kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om medborgarinitiativ

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om medborgarinitiativ (12/2012) 3 §, 5 § 3 mom., 7–9 §, 11 §, 12 §, 13 § 1 mom. och 15 § som följer:

3 §

Ansvarig för medborgarinitiativ

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

De som väcker ett initiativ kallas för ansvariga för initiativet.

Kontaktinformationen för de ansvariga för initiativet ska vid kontakt med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, justitieministeriet och riksdagen meddelas dessa för kommunikation som gäller initiativet.

5 §

Insamling av stödförklaringar

När stödförklaringar samlas in ska initiativet, uppgifter om vem som är ansvarig för det och de ansvariga personernas kontaktinformation finnas tillgängliga för undertecknarna av initiativet. Initiativet får inte ändras efter det att insamlingen av stödförklaringar har inletts.

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 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har utfärdat.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 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 undertecknarna 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 initiativet uppfyller kraven i denna lag. Justitieministeriet är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som samlas in via justitieministeriets nättjänst.

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

Avgift tas inte ut för användning av nättjänsten.

9 §

Kontroll av stödförklaringar

Den ansvariga för initiativet ska inom ett år från det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats lämna stödförklaringarna till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som kontrollerar deras riktighet och behörighet.

Justitieministeriet lämnar på begäran av den ansvariga personen in de stödförklaringar som har samlats in via nättjänsten till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för kontroll.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata fastställer om kravet på minsta antal godkända stödförklaringar enligt grundlagen har uppfyllts.

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

11 §

Överlämnande av medborgarinitiativ till riksdagen

Den ansvariga personen överlämnar medborgarinitiativet och det beslut som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 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 ett år från det att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata fattade sitt beslut enligt 9 §.

12 §

Personuppgifter

Personuppgifterna i de stödförklaringar som har samlats in får användas endast på det sätt som föreskrivs i denna lag. De ansvariga för initiativet får överlåta uppgifterna enbart till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. De uppgifter som myndigheterna innehar är offentliga när kravet på minsta antal stödförklaringar enligt grundlagen har uppfyllts.

De ansvariga för initiativet och justitieministeriet ska se till att de stödförklaringar som de har i sin besittning förstörs inom sex månader från det att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata fattade sitt beslut enligt 9 §. Om stödförklaringarna inte lämnas till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för kontroll, ska de förstöras inom ett år från det att insamlingen av stödförklaringar har avslutats.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska förstöra stödförklaringar som den har i sin besittning fem år efter det att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata fattade sitt beslut.

13 §

Uppgift om ekonomiska bidrag

Den som är ansvarig för medborgarinitiativet ska se till att ekonomiska bidrag för framläggande av initiativet och givaren uppges när stödförklaringar samlas in, 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.

15 §

Ändringssökande

I ett beslut som Kommunikationsverket, justitieministeriet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har fattat med stöd av denna lag får ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2019. I fråga om ändringen av Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata träder lagen dock i kraft den 1 januari 2020.

Helsingfors den 2018