

# Suoraa vai näennäistä demokratiaa?

## – Kansalaisaloite välittömän vaikuttamisen kanavana

Anna Saarela

OTM-tutkielma

16.11.2012

Valtiosääntöoikeuden oppiaine

Julkisoikeuden laitos

Oikeustieteellinen tiedekunta

Helsingin yliopisto

Ohjaaja: Tuomas Ojanen



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department Julkisoikeuden laitos	
Tekijä/Författare – Author Anna Saarela			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Suoraa vai näennäistä demokratiaa? – Kansalaisaloite välittömän vaikuttamisen kanavana			
Oppiaine / Läroämne – Subject Valtiosääntöoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level OTM-tutkielma		Aika/Datum – Month and year Marraskuu 2012	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 71
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Maaliskuun alussa 2012 Suomen valtiollisen tason päätöksentekojärjestelmä sai uuden välittömän vaikuttamisen elementin, kun kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö astui voimaan. Kyseessä on uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus, jonka avulla vähintään 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voi tehdä eduskunnalle aloitteen lain säätämiseksi. Tutkielmassa perehdytään tuoreen lainsäädännön sisältöön ja sen vaikutuksiin kansalaisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Tutkielman näkökulma on demokratiamyönteinen ja kansalaisten osallistumisen merkitystä korostava, mikä heijastuu muun muassa kriittisenä otteena sääntelyn oikeusdogmaattisessa analyysissä.</p> <p>Kansalaisaloiteinstituution ja kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen teoreettinen viitekehys löytyy demokratiateorioista. Teoreettista taustaa lähestytään oikeustieteen näkökulmasta mutta tarkastelua laajennetaan poliittisen filosofian alaan kuuluviin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin. Tarkastelussa käy ilmi, että oikeustieteessä käytetty demokratiakäsite on perinteisesti nojannut hyvin voimakkaasti edustuksellisuuden periaatteeseen ja jäänyt puhtaasti proseduraalisen näkökulman vuoksi usein liian kapea-alaiseksi. Suoran demokratian muotoja esitellään Markku Suksen käyttämän kansanäänestystypologian avulla ja ulottamalla vastaava kategorisointi myös kansalaisaloitteisiin.</p> <p>Kansalaisaloitelainsäädäntö kytkeytyy vahvasti valtiojärjestyksen kansanvaltaiseen perustaan. Sääntelyä taustoitetaan tarkastelemalla välittömien vaikutusmahdollisuuksien historiallista kehitystä ja Suomen lainsäädäntöön sisältyviä muita suoran vaikuttamisen muotoja. Analyysi osoittaa, että osallistumismahdollisuuksien lisääminen on osa laajempaa historiallista kehityskulkua. Suomen perustuslakiin on jo 1990-luvulta alkaen sisältynyt edustuksellista demokratiaa koskevien säännösten ohella mainintoja kansalaisten suorista osallistumisoikeuksista, mutta tästä huolimatta kansalaisten suorat vaikutusmahdollisuudet ovat jääneet heikoiksi. Kontekstia kansalliselle aloiteinstituutiolle luo myös katsaus EU-kansalaisaloitteeseen, jota koskeva sääntely astui niin ikään voimaan keväällä 2012.</p> <p>Suomen kansalaisaloitejärjestelmää ei ole aikaisemmin juuri ehditty tutkia, joten sääntelyn sisältöä, aloitteen tekemiseen liittyviä menettelyjä ja lakia säätäessä tehtyjä valintoja tarkastellaan tutkielmassa yksityiskohtaisesti. Lainsäädännön soveltamisesta ei vielä ole käytännön kokemusta, mutta arvioita vaikuttamismuodon merkityksestä ja vaikutuksesta esitetään aloitejärjestelmän institutionaalisen rakenteen, kansainvälisen vertailun ja demokratiateorioiden avulla. Arviossa päädytään siihen lopputulokseen, että sisällöllisten kansalaisaloitteiden vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset, koska päätösvalta aloitteen kohtalosta on parlamentilla eikä kansalaisilla. Sisällöllinen kansalaisaloite toimii lähinnä keinona nostaa tietty poliittinen kysymys päätöksenteon asialistalle.</p> <p>Tutkielman johtopäätösten mukaan keskeisin muutostarve kansalaisaloitejärjestelmässä on sen sitovuuden lisääminen. Viime vuosikymmeninä tehdyt selvitykset muun muassa edustuksellisen demokratian ongelmista osoittavat selvästi, että kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia on lisättävä. Tämä on tarpeen myös kansalaisaloitelainsäädännölle asetettujen tavoitteiden täyttämiseksi. Demokratiapoliittista keskustelua on ryhdytty viime vuosina käymään entistä aktiivisemmin, mutta konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet laahaavat perässä. Varsinaisen sitovan suoran demokratian ohella on oltava avoin teknisen kehityksen mahdollistamille uusille osallistumisen muodoille hallinnon eri tasoilla.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords kansalaisaloitteet, suora demokratia, osallistuminen, kansanäänestykset, valtiosääntöoikeus			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# SISÄLTÖ

<b>SISÄLTÖ</b> .....	<b>III</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>Kirjallisuus</b> .....	<b>V</b>
<b>Virallislähteet</b> .....	<b>XI</b>
<b>Verkko- ja muut lähteet</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Säädösluettelo</b> .....	<b>XV</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Johdatus aiheeseen</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimuskysymys</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3 Yhteiskunnallinen relevanssi</b> .....	<b>4</b>
<b>1.4 Tutkielman metodit</b> .....	<b>4</b>
<b>1.5 Lähdeaineisto</b> .....	<b>5</b>
<b>1.6 Työn rakenne</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Teoreettinen viitekehys</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 Kansalaisaloitteen teoreettinen tausta</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2 Demokratiateoriat</b> .....	<b>8</b>
2.2.1 Oikeustiede ja demokratiateoriat .....	8
2.2.2 Osallistuvan demokratian teoriat .....	11
2.2.3 Deliberatiivinen demokratia .....	14
<b>2.3 Suoran demokratian teoriat ja muodot</b> .....	<b>16</b>
2.3.1 Miksi suoraa demokratiaa?.....	16
2.3.2 Suoran demokratian käsitteitä ja käytännön muotoja .....	18
<b>3 Välittömän vaikuttamisen muodot Suomessa ja EU:ssa</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1 Kansalaisaloitteen historiallinen ja eurooppalainen konteksti</b> .....	<b>23</b>
<b>3.2 Välitön vaikuttaminen Suomen valtiosääntöhistoriassa</b> .....	<b>23</b>
3.2.1 Autonomian ajasta neuvoo-antavaan kansanäänestykseen.....	23
3.2.2 Kunnalliset suoran osallistumisen keinot .....	26
3.2.3 Perusoikeus- ja perustuslakiuudistus sekä osallistumisoikeudet ympäristöoikeudessa .....	27
3.2.4 Uusi kiinnostus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin .....	29

<b>3.3 Euroopan unionin kansalaisaloite</b> .....	<b>31</b>
3.3.1 Eurooppalaisen kansalaisaloitteen tausta .....	31
3.3.2 Eurooppalaista kansalaisaloitetta koskeva sääntely .....	32
3.3.3 Eurooppalaisen kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ja vaikutukset .....	34
<b>4 Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 Kansalaisaloitelainsäädännön tavoitteet ja perustuslailliset kytkökset</b> .....	<b>36</b>
<b>4.2 Aloiteoikeuden soveltamisala ja kansalaisaloitteen muoto</b> .....	<b>37</b>
4.2.1 Henkilöllinen soveltamisala.....	37
4.2.2 Aloitteen sisältö .....	39
4.2.3 Aloitteen muotovaatimukset.....	40
<b>4.3 Kannatusilmoitukset</b> .....	<b>43</b>
4.3.1 Kannatusilmoituksen sisältö .....	43
4.3.2 Kannatusilmoitusten kerääminen.....	44
4.3.3 Kannatusilmoitusten tarkastaminen .....	50
<b>4.4 Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa</b> .....	<b>52</b>
<b>4.5 Kansalaisaloitteeseen liittyvät oikeudelliset vastuut</b> .....	<b>55</b>
4.5.1 Henkilötietojen suoja.....	55
4.5.2 Taloudellisen tuen ilmoittamisvelvollisuus .....	56
4.5.3 Rikosoikeudellinen vastuu.....	58
<b>5 Johtopäätökset</b> .....	<b>59</b>
<b>5.1 Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ja vaikutukset</b> .....	<b>59</b>
<b>5.2 Kansalaisaloitelainsäädännön kehittämistarpeet</b> .....	<b>63</b>
<b>5.3 Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen</b> .....	<b>66</b>
<b>5.4 Lopuksi</b> .....	<b>69</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

Aitamurto, Tanja: *Joukkoistaminen demokratiassa: Poliittisen päätöksenteon uusi aika*. Selvitys tulevaisuusvaliokunnalle. 2012. Saatavilla osoitteesta

<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=jv11612085515473&cmd=download> [Vierailupäivä 14.11.2012]. (Aitamurto 2012)

Barber, Benjamin R.: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press. Berkeley 2003. Alkuteos 1984. (Barber 2003)

Beitz, Charles R.: *Political Equality*. Princeton University Press. Princeton 1989. (Beitz 1989)

Budge, Ian: *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press. Cambridge 1996. (Budge 1996)

Büchi, Rolf: *Kohti osallistavaa demokratiaa. Kansanäänestykset demokratian välineenä*. Liike. Helsinki 2006. (Büchi 2006)

Büchi, Rolf: *Kansanäänestysmenettelyjen luokittelu* teoksessa Ilvessalo, Saara ja Jaakkola, Henrik (toim.): *Kansan valta*. Into Kustannus. Helsinki 2011. (Büchi 2011)

Cuesta-López, Victor: *The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 193–211. (Cuesta-López 2012)

Dahl, Robert A.: *Democracy and its Critics*. Yale University Press. New Haven 1989. (Dahl 1989)

Dryzek, John S.: *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press. Oxford 2000. (Dryzek 2000)

Elster, Jon: *Deliberation and Constitution Making* teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge University Press. Cambridge 1998. (Elster 1998)

Feld, Lars P. ja Kirchgässner, Gebhard: *Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen* teoksessa Schiller, Theo ja Mittendorf, Volker (toim.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002, s. 88–101. (Feld ja Kirchgässner 2002)

Giese, Karim: *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 175–192. (Giese 2012)

Gross, Andreas: *Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten* teoksessa Schiller, Theo ja Mittendorf, Volker (toim.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002. s. 330–339. (Gross 2002)

Grönlund, Kimmo: *Osallistuva demokratia* teoksessa Borg, Sami (toim.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriö. Helsinki 2006, s. 71–88. (Grönlund 2006)

Habermas, Jürgen: *Between Facts and Norms*. The MIT Press. Cambridge 1996. (Habermas 1996)

Held, David: *Models of Democracy*. Polity Press. Cambridge 1987. (Held 1987)

Hirvonen, Ari: *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisu 17. Helsinki 2011. (Hirvonen 2011)

Hobbes, Thomas: *Leviathan*. Suom. Tuomo Aho. Vastapaino. Tampere 1999. Alkuteos 1651. (Hobbes 1999)

Jung, Otmar: *Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven* teoksessa Schiller, Theo ja Mittendorf, Volker (toim.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002, s. 22–63. (Jung 2002)

Jyränki, Antero: *Kansanvalta ja Suomen perustuslaki* teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Kansanvalta*. Joensuun yliopisto. Joensuu 2002. (Jyränki 2002a)

Jyränki, Antero: *Oikeusvaltio ja demokratia* teoksessa Aarnio, Aulis ja Uusitupa, Timo (toim.): *Oikeusvaltio*. Kauppakaari. Helsinki 2002. (Jyränki 2002b)

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Talentum. Jyväskylä 2003. (Jyränki 2003)

Jyränki, Antero ja Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012. (Jyränki ja Husa 2012)

Kaufmann, Bruno: *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative* s. 228–242 teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012. (Kaufmann 2012)

Lavapuro, Juha: *Uusi perustuslakikontrolli*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2010. (Lavapuro 2010)

Lutz, Georg: *Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012. s. 17–32 (Lutz 2012)

Mill, John Stuart: *Utilitarianism – Liberty – Representative Government*. J.M. Dent & Sons Ltd. London 1954. (Mill 1954)

Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government*. Project Gutenberg. E-kirja 2004. Saatavilla osoitteesta <http://www.gutenberg.org/ebooks/5669>. [Vierailupäivä 14.11.2012]. Alkuteos 1861. (Mill 2004)

Mutanen, Anu: *Kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen* teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Kansanvalta*. Joensuun yliopisto. Joensuu 2002. (Mutanen 2002)

Määttä, Tapio: *Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa* teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Kansanvalta*. Joensuun yliopisto. Joensuu 2002. (Määttä 2002)

Peltonen, Anja: *Peruspankkipalveluiden käsite ja kuluttajan etu* teoksessa Pakarinen, Auri; Hyvärinen, Anna ja Ervasti, Kaijus (toim.): *Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta. Jyrki Tallan juhla-kirja*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2011. (Peltonen 2011)

Rawls, John: *Oikeudenmukaisuusteoria*. Suom. Terho Pursiainen. WSOY. Helsinki 1988. Alkuteos: *A Theory of Justice*, 1971. (Rawls 1988)

Rousseau, Jean-Jacques: *Yhteiskuntasopimuksesta*. Suom. J.V. Lehtonen. Karisto: Hämeenlinna 1988. Alkuteos: *Du contrat social*, 1762. (Rousseau 1988)

Rytel-Warzocha, Anna: *Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances?* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 17–32 (Rytel-Warzocha 2012)

Ross, Alf: *Miksi demokratia?* Suom. Annikki Schauman ja Lassi Huttunen. Esan Kirjapaino Oy. Lahti 1951. (Ross 1951)

Schiller, Theo ja Mittendorf, Volker: *Neue Entwicklungen der direkten Demokratie* teoksessa Schiller, Theo ja Mittendorf, Volker (toim.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002. s. 7–21. (Schiller ja Mittendorf 2002)

Schiller, Theo ja Setälä, Maija: *Introduction* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 1–9. (Schiller ja Setälä 2012a)

Schiller, Theo ja Setälä, Maija: *Practices of Agenda Initiatives* teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 243–259. (Schiller ja Setälä 2012b)

Setälä, Maija. Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta. *Politiikka* 40:2 (1998), s. 132–146. (Setälä 1998)

Setälä, Maija: *Demokratian arvo. Teoriat käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus. Helsinki 2003. (Setälä 2003)

Setälä, Maija: *Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet*, teoksessa Sami Borg (toim.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriö. Helsinki 2006, s. 1–12. (Setälä 2006)

Setälä, Maija: *Valtaa kansalle? Suora demokratia ja sisällöllinen kansalaisaloite perustuslakiuudistuksessa* teoksessa Wiberg, Matti (toim.): *Perustuslakihaasteet*. Edita Publishing. Helsinki 2010. (Setälä 2010a)

Setälä, Maija: *Suoran demokratian käytäntöjen vertailu ja arviointi – Näkökulmia suoran demokratian kehittämiseksi Suomessa* julkaisussa OMMML 9/2010 Perustuslain tarkistuskomitean mietintö. Liite 2, s. 204–228. (Setälä 2010b)



Setälä, Maija: *Valtaa kansalle? Suora demokratia ja sisällöllinen kansalaisaloite perustuslakiuudistuksessa* teoksessa Wiberg, Matti (toim.): *Perustuslakihaasteet*. Edita. Helsinki 2012. (Setälä 2012)

Smith, Graham: *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press. Cambridge 2009. (Smith 2009)

Suksi, Markku: *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht 1993. (Suksi 1993)

Suksi, Markku: *The Advisory Referendum in Finland* teoksessa Niemivuo, Matti ja Majuri, Tuula (toim.): *Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region*. Hakapaino. Helsinki 1999, s. 69–85. (Suksi 1999)

Suksi, Markku: *Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta* julkaisussa *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä*. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8. Edita. Helsinki 2002, s. 15–80. (Suksi 2002)

Suksi, Markku: *Kansan suora osallistuminen kansalliseen päätöksentekoon kansanäänestyksen kautta*. Lakimies 7–8/2005 s. 1120–1139. (Suksi 2005)

Sutela, Marja: *Suora kansanvalta kunnassa*. Kauppakaari. Jyväskylä 2000. (Sutela 2000)

Tala, Jyrki: *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita. Helsinki 2005. (Tala 2005)

Toropainen, Päivi: *Edustuksellinen demokratia ja perustuslaki* teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Kansanvalta*. Joensuun yliopisto. Joensuu 2002. (Toropainen 2002)

Tuori, Kaarlo: *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990. (Tuori 1990)

Tuori, Kaarlo: *Vaali- ja osallistumisoikeudet* teoksessa Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori ja Viljanen: *Perusoikeudet*. WSOYPro. Helsinki 2011. (Tuori 2011)

United Nations E-Government Survey 2012. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York 2012. Saatavilla osoitteesta

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> [Vierailupäivä 14.11.2012]. (United Nations E-Government Survey 2012)

Uleri, Pier Vincenzo: *Introduction* teoksessa Gallagher, M. ja P. V. Uleri (toim): *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 1996. (Uleri 1996)

Vartiainen, Pirkko ja Raisio, Harri: *Äänestäminen ei enää riitä kaikille*. Pääkirjoitussivun Vieraskynä-artikkeli. Helsingin Sanomat 9.11.2012. (Vartiainen ja Raisio 2012)

## **Virallislähteet**

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemiseksi väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi. HE 89/1931 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 251/1984 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 33/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. HE 60/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. HE 46/2011 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1974. KM 1974:27.

Komiteanmietintö 1983:25. Kansanäänestyskomitean mietintö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983. KM 1983:25.

Kuluttajaviraston lausunto kansalaisaloitetyöryhmän mietinnöstä 11.5.2011.

Komiteanmietintö 1983:49. Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983. KM 1983:49.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 12/1983. Lausunnot kansanäänestyskomitean mietinnöstä. OLJ 12/1983.

Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Hallituksen esitysten laatimisohteet. OMJU 2004:4

Oikeusministeriön julkaisuja 2004:12. Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa. OMJU 2004:12.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. OMML 9/2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. OMML 14/2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010. Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. OMML 17/2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 49/2010. Nuorten ääni – aikuisten uurna? Äänioikeusikärajaytyöryhmän raportti. OMML 49/2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 21/2011. Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö. OMML 21/2011.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Edita. Helsinki 2002. OM 2002:7.

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. OMTR 2008:8.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi. PeVM 11/1931 vp – HE 89/1931 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi. PeVM 3/1994 vp – HE 109/1994.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. PeVM 6/2011 vp – HE 46/2011 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. PeVM 7/2011 vp – PNE 1/2011 vp.

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. PNE 1/1999 vp.

TaVM 25/2002 vp Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi luottolaitostoinnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. TaVM 25/2002 vp – HE 33/2002 vp.

## **Verkko- ja muut lähteet**

Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta -verkkolehti 7/2010. Peruspankkipalvelut puutteellisia ilman verkkopankkitunnuksia. <http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/arkisto2010/verkkolehti-7-2010/peruspankkipalvelut-puutteellisia-ilman-verkkopankkitunnuksia-2> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Avoin ministeriö -palvelun kotisivut. <http://www.avoinministerio.fi/> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Euroopan komission julkaisema avoimen lähdekoodin ohjelmisto tuenilmausten keräämiseen eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle: <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100>. [Vierailupäivä 15.11.2012].

Euroopan komission luettelo jäsenvaltioiden viranomaisista, jotka tarkastavat eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle kerätyt tuenilmaukset: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification>. [Vierailupäivä 15.11.2012].

Euroopan komission ylläpitämä rekisteri vireillä olevista eurooppalaisista kansalaisaloitteista: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/>. [Vierailupäivä 15.11.2012].

Euroopan komission varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič'in tiedote 18.7.2012: "Commission offers own servers to help get first European citizens' initiatives off the ground". Saatavissa osoitteesta: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_eci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm) [Vierailupäivä 15.11.2012].

Euroopan komission verkkosivusto eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Finanssialan Keskusliiton TUPAS-tunnistusperiaatteet: [www.fkl.fi/teemasivut/sahkoinen\\_asiointi/tupas/](http://www.fkl.fi/teemasivut/sahkoinen_asiointi/tupas/) [Vierailupäivä 15.11.2012].

Helsingin Sanomien verkkouutinen 14.11.2012: "Turkistarhauskielto eduskunnan käsittelyyn – aloitteeseen yli 60 000 nimeä". <http://www.hs.fi/kotimaa/Turkistarhauskielto+eduskunnan+k%C3%A4sittelyyn++aloitteeseen+yli+60000+nime%C3%A4/a1305616506085> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Kansalaisaloite.org: Epävirallinen listaus vireillä olevista kansalaisaloitteista.

<http://kansalaisaloite.org/> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö KATAKRI löytyy osoitteesta

[http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI\\_versio\\_II.pdf](http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI_versio_II.pdf) [Vierailupäivä 15.11.2012].

Kuluttajaviraston tiedote 13.4.2012: Verkkopankkitunnukset turvattava kaikille

<http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/Uutiset/2012/tiedote/tiedotteet-2012/verkkopankkitunnukset-turvattava-kaikille> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Oikeusministeriön tilasto vuosina 1991–2010 järjestetyistä kunnallisista kansanäänestyksistä

<http://www.vaalit.fi/uploads/njtw8jks0wd.pdf> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Tuula Majurin puheenvuoro kansalaisaloitetta koskevassa infotilaisuudessa eduskunnan kansalaisinfossa 21.5.2012.

Oikeusministeriön vaalitietojärjestelmän tiedot äänioikeutettujen lukumäärästä vuoden 2011 eduskuntavaaleissa [http://192.49.229.35/E2011/s/aanioikeutetut/aoik\\_kokomaa.html](http://192.49.229.35/E2011/s/aanioikeutetut/aoik_kokomaa.html) [Vierailupäivä 15.11.2012].

Oikeusministeriön Osallistumisympäristö-hankkeen internetsivut.

<http://www.osallistumisymparisto.fi> ja <http://www.om.fi/osallistumisymparisto> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Tilastokeskus: Suomen virallinen tilasto (SVT): Eduskuntavaalit. Saatavilla osoitteesta

<http://www.stat.fi/til/evaa/index.html> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Turkistarhauksen kieltämiseksi tehdyn kansalaisaloitteen internetsivut.

<http://www.turkistarhatonsuomi.fi/> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Valtiovarainministeriön koordinoiman sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman internetsivusto. [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/023\\_sade/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp)

[Vierailupäivä 15.11.2012].

Valtiovarainministeriön tiedote 122/2012 14.6.2012. ”Suomi liittyy Open Government Partnership -aloitteeseen”. Saatavilla osoitteesta

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20120614Suomil/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20120614Suomil/name.jsp)

[Vierailupäivä 15.11.2012].

Viestintäviraston rekisteri tunnistamispalvelun tarjoajista.

<http://www.ficora.fi/index/palvelut/palvelutaiheittain/sahkoinenallekirjoitus/reksiteritunnistamispalvelujentarjoajista/tunnistuspalvelujentarjoajat.html> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Väestörekisterikeskuksen ohje: Henkilörekisterin rekisterinpitäjän tietosuojavelvoitteet tietojen keruuvaiheessa. 28.2.2012. Saatavilla osoitteesta

<http://www.vrk.fi/default.aspx?id=0&docid=5938&action=Publish> [Vierailupäivä 5.11.2012].

Väestörekisterikeskuksen sivusto kansalaisaloitteesta. <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=698> [Vierailupäivä 15.11.2012].

Väestörekisterikeskuksen sivusto tarkastuksessa käytettävästä otantamenetelmästä

<http://www.vrk.fi/default.aspx?id=700>. [Vierailupäivä 15.11.2012].

YLE:n uutinen 13.4.2012: “Köyhyys estää pankkitunnusten saamisen”

[http://yle.fi/uutiset/koyhyys\\_estaa\\_pankkitunnusten\\_saamisen/3401605](http://yle.fi/uutiset/koyhyys_estaa_pankkitunnusten_saamisen/3401605) [Vierailupäivä 15.11.2012].

## **Säädösluettelo**

Eduskunnan työjärjestys 40/1999.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisaloitteesta, 16.2.2011 (EU), N:o 211/2011, EUVL, 11.3.2011, L 65/1, s. 1–22.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Henkilötietolaki 523/1999.

Kansalaisaloitelaki 12/2012.

Kuntalaki 36/1995.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009.

Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä 571/1987.

Laki neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi 341/1931.

Laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi 578/1994.

Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 656/1990.

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 1112/2011.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta. SopS 67/2009.

Rahankeräyslaki 255/2006.

Rikoslaki 39/1889.

Puoluelaki 683/2010.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettu laki 617/2009.

Vesilaki 587/2011.

Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus. Sops 122/2004.



# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Maaliskuun alussa 2012 Suomen valtiollisen tason päätöksentekojärjestelmä sai uuden välittömän vaikuttamisen elementin, kun kansalaisaloitetta koskeva perustuslain muutos (1112/2011) ja sen pohjalta säädetty kansalaisaloitelaki (12/2012, KaL) astuivat voimaan. Kyseessä on uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus, jonka avulla vähintään 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voi tehdä eduskunnalle aloitteen lain säätämiseksi.

Suomessa ajatus kansalaisaloitteesta yhtenä vaihtoehtona valtiollisen tason suoran demokratian ratkaisujen uudistamiseksi sisältyi perustuslain toimivuutta ja muutostarpeita arvioineen Perustuslaki 2008 -työryhmän muistioon<sup>1</sup>. Perustuslain tarkistamiskomitea ehdotti sisällöllistä kansalaisaloitetta<sup>2</sup> koskevan lainsäädännön säätämistä, ja hallituksen esityksen mukaisesti siitä otettiin maininta uuteen perustuslain (731/1999, PeL) 53.3 §:een. Kevään 2012 aikana astui voimaan myös Lissabonin sopimukseen perustuva Euroopan unionin kansalaisaloite.

Suomen perustuslaki sisältää jo ennestään edustuksellista demokratiaa koskevien säännösten ohella mainintoja kansalaisten suorista osallistumisoikeuksista. PeL 2.2 §:n mukaan demokratiaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa PeL 14.4 §:ssä julkiselle vallalle asetetaan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan on 20.2 §:n mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain maininnoista huolimatta kansalaisten suorat vaikutusmahdollisuudet ovat Suomessa jääneet vähäisiksi.

Myös edustuksellisen demokratian järjestelmä Suomessa on osoittanut merkkejä ongelmista. Esimerkiksi äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa on laskenut pitkällä aikavälillä selvästi<sup>3</sup>, ja nuorten kiinnostus politiikkaa kohtaan on 2000-luvulla vähentynyt<sup>4</sup>. Yhteiskun-

---

<sup>1</sup> OMTR 2008:8.

<sup>2</sup> OMMML 9/2010.

<sup>3</sup> Vuonna 1962 äänestysprosentti, 85,1 prosenttia. Sen jälkeen äänestysaktiivisuus on laskenut, ja vuoden 2007 eduskuntavaaleissa se oli 67,9 prosenttia. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti oli 68,9. Tilastokeskus, SVT/eduskuntavaalit.

nallinen osallistuminen on polarisoitumassa siten, että hyvin toimeentulevat, korkeasti koulutetut ja vanhemmat kansalaiset osallistuvat esimerkiksi yhdistystoiminnan kautta, kun taas nuoret ja heikommassa asemassa olevat eivät pääse lainkaan osaksi osallistuvaa kansalaisuutta<sup>5</sup>. Heikentynyt luottamus edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään on osaltaan tukenut vaatimuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä. Ajatus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisestä on ollut viime vuosina esillä kaikilla päätöksenteon tasoilla<sup>6</sup>.

Suorassa demokratiassa ei kuitenkaan ole kyse vain edustuksellisen demokratian puutteiden korjaamisesta, vaan sillä voi olla tärkeä itsenäinen rooli kansan itsemääräämisoikeuden toteuttajana. Esimerkiksi Sveitsissä sitovat kansanäänestykset ovat tärkeä valtakunnallisen tason päätöksentekoinstituutio. Myös Sveitsissä suoraan demokratiaan luettavat käytännöt toimivat kuitenkin rinnakkain ja dialogissa edustuksellisen demokratian päätöksentekomuotojen kanssa.<sup>7</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymys

Kansalaisaloiteinstituution tavoitteena on voimistaa kansalaisyhteiskuntaa tukemalla vapaata kansalaistoimintaa. Pyrkimyksenä on, että eri ihmisryhmät osallistuvat ja vaikuttavat yhteiskunnan kehittämiseen.<sup>8</sup> Kantavana kysymyksenä tutkielmassani on, onko kansalaisaloite ja sitä koskeva sääntely rakennettu siten, että se edistää parhaalla mahdollisella tavalla näitä tavoitteita ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yleensä. Onko nykymuotoinen kansalaisaloite ylipäätään tarkoituksenmukainen ja riittävä väline esitöissä määriteltyjen tavoitteiden ja perustuslain osallistumisoikeuksia koskevien oikeuksien ja velvoitteiden toteuttamiseksi?

Kansalaisaloiteinstituution ja kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen teoreettinen viitekehys löytyy demokratiateorioista. Lähestyn teoreettista taustaa oikeustieteen näkökulmasta mutta laajennan tarkastelua poliittisen filosofian piiriin kuuluviin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin, joilla on ollut merkittävä rooli viime vuosikymmenten demokratiateoreettisessa keskustelussa. Kansalaisaloitelainsäädännön esitöissä määritellyt tavoitteet kiinnittävät instituution tiiviisti näihin teorioihin. Teoreetti-

---

<sup>4</sup> Nuorisobarometri-tutkimuksen mukaan politiikasta hyvin kiinnostuneiden nuorten osuus on pysynyt vajaassa 10 prosentissa, mutta ei lainkaan kiinnostuneiden osuus on enemmän kuin kaksinkertaistunut vuoden 2003 9 prosentista 21 prosenttiin vuonna 2010. Nuorisobarometri 2010, s. 99.

<sup>5</sup> OMML 14/2010, s. 14.

<sup>6</sup> HE 46/2011 vp, s. 4. Ks. esim. OMJU 12:2004.

<sup>7</sup> Sveitsin järjestelmästä tarkemmin ks. Lutz 2012 sekä Feld ja Kirchgässner 2002.

<sup>8</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

nen näkökulma on perusteltu myös sen vuoksi, että käytännön kokemukset tuoreesta lainsäädännöstä ovat vielä hyvin rajalliset. Demokratiateoriat tarjoavat työkaluja kansalaisaloiteinstituution arviointiin.

Kansalaisaloite on kokonaan uusi valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuus, joten tuoretta lainsäädäntöä ei ole vielä juurikaan ehditty tutkia. Tästä johtuen on paikallaan esitellä melko yksityiskohtaisesti sääntelyn sisältöä ja nostaa esiin mahdollisia ristiriitoja, muutospaineita tai soveltamisongelmia, joita tuoreisiin säännöksiin liittyy. Lainsäädännön yksityiskohtia tarkastellessa käytetään tarvittaessa vertailukohtana muissa Euroopan maissa voimassa olevaa kansalaisaloitteita koskevaa sääntelyä. Tutkielman perusoikeus- ja demokraatiamyönteinen näkökulma näkyy tässä luvussa siten, että laintulkinnassa pyritään maksimoimaan kansalaisten osallistumisoikeudet. Lisäksi nostan aktiivisesti esiin sellaisia lakia säädettäessä tehtyjä valintoja, jotka näkemykseni mukaan tarpeettomasti rajoittavat kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Sääntelyä koskevan analyysin pohjalta pyrin arvioimaan kansalaisaloitelainsäädännön toimivuutta ja merkitystä.

Pidän tärkeänä, että demokratiasta puhuttaessa kiinnitettäisiin huomioita myös osallistumisen vaikutuksiin. Todellisessa demokratiassa vaikuttamisella on todelliset vaikutukset. Kansalaisaloitejärjestelmän toiminnasta ei vielä ole käytännön kokemusta, joten on mahdoton arvioida, millaiseksi järjestelmän merkitys käytännön tasolla lopulta muodostuu. Joitain päätelmiä on kuitenkin mahdollista tehdä kansalaisaloitejärjestelmän institutionaalisen rakenteen ja kansainvälisen vertailun avulla.

Kansalaisaloite kytkeytyy hyvin vahvasti valtiojärjestyksemme kansanvaltaiseen perustaan. Tästä näkökulmasta on tarpeellista paneutua demokratian ja etenkin välittömän vaikuttamisen historiaan Suomen valtiojärjestyksessä. Tarkastelun tavoitteena on osoittaa, että kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö on osa laajempaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen liittyvää historiallista kehityskulkua. Sitova kansanäänestys kansalaisille todellista päätösvaltaa antavana instituutioon liittyy läheisesti kansalaisaloitteen sitovaan muotoon ja suoraan demokratiaan yleensäkin. Tästä syystä kansanäänestystä koskevan pohdinnan on katsottu kuuluvan tutkimuskysymyksen rajauksen sisäpuolelle. on syytä ottaa mukaan tutkimuskysymyksen rajauksen sisäpuolelle. Kansanäänestysinstituutiota tarkastellaan paitsi historiallisen kehityksen myös suoran demokratian käsitteistön ja lainsäädännön kehittämistarpeiden yhteydessä.

### 1.3 Yhteiskunnallinen relevanssi

Tutkielman aihe on ajankohtainen, ja sillä on selkeä yhteiskunnallinen merkitys. Demokratian peruskysymyksiin tiiviisti nivoutuvaa kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö on astunut voimaan hiljattain, eikä aihetta ole vielä juurikaan tutkittu. Lisäksi EU-kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö astui voimaan kevään 2012 aikana, joten suora demokratia puhuttaa myös kansallista tasoa laajemmin. Suomessa on ryhdytty viime vuosina käymään entistä aktiivisemmin keskustelua osallistumisen ja aktiivisen kansalaisuuden merkityksestä yhteiskunnalle. Myös tutkielmassa taustoittavassa roolissa käsiteltävät demokratiateoriat ovat olleet esillä julkisessa keskustelussa<sup>9</sup>. Kansalaisaloiteinstituution ympärille on lisäksi virinnyt kiinnostavaa kansalaistoimintaa<sup>10</sup>.

Kansalaisaloitteeseen kohdistuu paljon odotuksia. Laskenut äänestysaktiivisuus on heikentänyt edustuksellisen järjestelmän mandaattia, ja kansalaisaloitteesta on toivottu kansanvaltan pelastajaa, joka lisäisi ihmisten kiinnostusta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja vahvistaisi demokratian deliberatiivista elementtiä. Mielenkiintoinen kysymys on, riittääkö tähän nykylainsäädännön mukainen kansalaisaloite, joka ei todellisuudessa velvoita muuhun kuin asian ottamiseen eduskunnan asialistalle, vai edellyttääkö todellinen osallisuus välitöntä suoraa demokratiaa, kuten sitovia kansanäänestyksiä.

### 1.4 Tutkielman metodit

Demokratian edistäminen ja kansalaisten osallistumisoikeuksien maksimointi on yllä kuvaamallani tavalla tutkielmani keskeinen teema, mikä näkyy myös aiheen käsittelytavassa. Perustuslain 14.4 §:n mukaan ”[j]ulkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Näkökulmani on siten lähellä myös perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Perusoikeuksista merkittävimmissä roolissa on tässä yhteydessä yllä mainittu julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Muita perusoikeuksia, joilla on relevanssia tarkastelussa, ovat esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuus sekä sananvapaus ja julkisuusperiaate. Metodiani voisi kutsua myös teleologiseksi tai arvoperusteiseksi<sup>11</sup>: Tulkitseen säännöksiä siten, että niillä voidaan parhaiten toteuttaa lain tavoitteet ja demokratian kaltaiset oikeus-

---

<sup>9</sup> Ks. Vartiainen ja Raisio 2012.

<sup>10</sup> Esimerkkinä mainittakoon internetissä toimiva Avoin ministeriö -palvelu, jonka tarkoituksena on joukkoistamisen avulla auttaa kansalaisaloitteen tekijöitä lakiehdotuksen valmistelussa.

<http://www.avoinministerio.fi/>

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, s. 40.

järjestelmän perusarvot. Analysoidessani lainsäädäntöä esitän myös *de lege ferenda*-kannanottoja kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä.

Kartoittaessani oikeudellisesti kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä hyödynnän tarkastelussa myös lainopillista metodologiaa. Pysin tutkielmassa tältä osin selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä, nostamaan esiin mahdollisia soveltamisongelmia ja esittämään tulkintakannanottoja. Kansalaisaloitejärjestelmän merkitystä ja vaikutuksia arvioitaessa verrataan Suomen aloiteinstituutiota muissa Euroopan valtioissa käytössä oleviin sisällöllisiin kansalaisaloitejärjestelmiin ja niistä saatuihin kokemuksiin. Tässä yhteydessä käytössä on oikeusvertaileva metodi.

## 1.5 Lähdeaineisto

Demokratiateoriaa koskevassa osuudessa olen hyödyntänyt laajalti Maija Setälän tuotantoa, ja etenkin teos *Demokratian arvo*<sup>12</sup> on toiminut karttana minulle ennestään tuntemattomaan demokratiateorioiden maailmaan. Suorien sisältöviittausten lisäksi olen saanut teoksesta paljon tukea esimerkiksi teoreettista viitekehystä koskevan luvun rakenteen ja asioiden käsittelyjärjestyksen pohdintaan. Lisäksi teoksesta on ollut paljon hyötyä lähteiden etsinnässä. Teoreettista viitekehystä koskevassa osuudessa olen viitannut demokratiateoreetikoihin aina poliittisen filosofian klassikoista moderneihin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoreetikoihin, kuten Benjamin Barberiin ja John Dryzeikiin. Oikeustieteen alalta teoreettisempaa näkökulmaa on tarkasteltu Alf Rossin ja Antero Jyrängin ajatusten kautta.

Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö on niin tuoretta, ettei sitä ole juuri ehditty tutkia oikeustieteen alalla. Kansalaisaloitelainsäädäntöä koskevassa oikeusdogmaattisessa osiossa olen käyttänyt lähteenä pääosin perustuslain muutoksen ja kansalaisaloitelain esitöitä ja muuta virallisia aineistoja. Olen kuitenkin pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan välttämään lain esitöiden orjallista referointia hyödyntämällä muun muassa demokratiateorioita ja vertailua muiden maiden lainsäädäntöön. Myös välittömien vaikuttamismahdollisuuksien historian osalta virallislähteet ovat olleet keskeisessä roolissa.

Poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen kansalaisten välittömään vaikuttamiseen on ollut Suomessa perinteisesti varsin penseää. Sama lähtökohtainen ylikriittisyys heijastuu myös siihen, miten suoria vaikuttamismahdollisuuksia on tutkittu akateemisesti etenkin

---

<sup>12</sup> Setälä 2003.

oikeustieteessä. Valtiosääntöoikeuden saralla tutkimus on keskittynyt voimakkaasti välilliseen vaikuttamiseen perustuvaan järjestelmäämme. Usko parlamentarismiin on niin vankka, että edustuksellinen demokratia on usein nähty synonyymina ja ainoana toteuttamisvaihtoehtona kansanvallalle. Ilmeisenä poikkeuksena tästä koulukunnasta on nostettava esiin Markku Suksi, joka on tutkinut kansanäänestysinstituutiota laajasti ja systemaattisesti 1990-luvulta saakka.

Edellä selostettu johtaa siihen, että relevanttia valtiosääntöoikeudellista lähdekirjallisuutta on olemassa hyvin rajoitetusti. Esimerkiksi Husa ja Jyränki pitäytyvät tiukasti ajatuksessa edustuksellisesta ja suorasta demokratiasta toisilleen vastakkaisina voimina, joiden yhdistäminen on lähestulkoon mahdotonta<sup>13</sup>. Edustuksellinen demokratia on toki Suomen valtiojärjestyksen perusratkaisu, ja sen käsitteleminen valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on oikeutettua. Välittömän vaikuttamisen kehittämiseen velvoittavat kuitenkin jo pelkästään perustuslain osallistumisoikeuksia koskevat säännökset, joten olisi toivottavaa, että suhtautuminen suoraan demokratiaan olisi oikeustieteellisessä tutkimuksessa jos ei sitä edistävä, niin vähintäänkin neutraali.

Olen itse osallistunut aktiivisesti kansalaisaloitteeseen liittyvään kansalaistoimintaan muun muassa Avoin ministeriö -hankkeessa, joka pyrkii joukkoistamisen keinoin auttamaan kansalaisia aloitteiden valmistelussa<sup>14</sup>. Tätä kautta olen päässyt osallistumaan myös oikeusministeriön ylläpitämän kannatusilmoitusten keruujärjestelmän kehitysprosessiin ja Osallistumisympäristö-hankkeen kehittäjäyhteisön työhön<sup>15</sup>.

Kansalaisaloitelainsäädännön merkityksen arviointiin liittyvässä vertailussa tärkeä lähde on ollut Maija Setälän ja Theo Schillerin toimittama tuore kokoomateos *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens*. Teoksessa vertaillaan eri Euroopan valtioissa käytössä olevia kansalaisaloitejärjestelmiä, ja sen artikkelit ovat antaneet tärkeää perspektiiviä yleisemminkin siihen, miten erilaisia vaikuttamisinstituutioita kansalaisaloitteen käsitteen alle mahtuu.

## 1.6 Työn rakenne

Tutkielman toisessa luvussa esitellään kansalaisaloitteen teoreettista taustaa. Oikeustieteen ohella käsitellään valtiotieteiden alaan kuuluvia osallistuvan ja deliberatiivisen demokrati-

---

<sup>13</sup> Husa ja Jyränki 2012, s.314–315 ja Jyränki 2002, s. 6.

<sup>14</sup> Lisätietoja Avoimesta ministeriöstä: <http://www.avoinministerio.fi/artikkelit/miten-palvelu-toimii>.

<sup>15</sup> Lisätietoja Osallistumisympäristö-hankkeesta luvussa 5.3.

an teorioita. Luvun lopuksi esitellään suoran demokratian muotoja käyttäen apuvälineenä Markku Suksen luomaa typografiaa kansanäänestyksistä ja soveltamalla vastaavaa tyyppitelyä kansalaisaloiteinstituutioihin. Kolmannessa luvussa keskitytään välittömän vaikuttamisen historiaan Suomessa ja esitellään kansalaisaloitteen lisäksi käytettävissä olevia muita osallistumisen muotoja. Luvun lopuksi esitellään myös tuoretta Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmää ja arvioidaan sen merkitystä.

Neljännessä luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti kansallista kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä. Lähestymistapa on lainopillinen, mutta erityisesti tulkintakysymyksiin sovelletaan demokratiamyönteistä lähestymistapaa. Kansalaisaloitelainsäädännön merkitystä ja onnistuneisuutta arvioidaan viidennen luvun aluksi hyödyntämällä vertailukohtana muissa Euroopan valtioissa käytössä olevia sisällöllisiä kansalaisaloitejärjestelmiä. Johtopäätösluvussa esitetään myös de lege ferenda -kannanottoja kansalaisaloiteinstituution kehittämistarpeista. Osallistumismuotojen moninaisuutta tuodaan esiin kertomalla uusista erityisesti internetin välityksellä toteutettavista vaikuttamisen muodoista. Viidennen luvun lopuksi vedetään yhteen tutkielman johtopäätökset.

## **2 Teoreettinen viitekehys**

### **2.1 Kansalaisaloitteen teoreettinen tausta**

Kansalaisaloitteen yhteiskuntatieteellinen viitekehys on demokratiateorioissa. Tässä luvussa luodaan katsaus teorioihin, jotka auttavat ymmärtämään demokratian ja kansalaisten osallistumisen merkitystä laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Koska tutkielma sijoittuu valtiosääntöoikeuden alalle, tarkastelen aluksi demokratiaan liittyvää analyysia nimenomaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Kansalaisaloitteella on jo lain esitöiden mukaan tiivis kytkös demokratiateorioihin, joten on perusteltua laajentaa teoreettisen viitekehksen tarkastelua myös oikeustieteen ulkopuolelle. Siitä huolimatta, että kyseessä on taustoittava ja teoreettista viitekehystä esittelevä luku, pyrin tuomaan esiin teorioista sellaisia seikkoja, joista voi olla apua todellisen demokraattisen päätöksenteon ymmärtämiseksi ja ennen kaikkea kehittämiseksi. Tutkimuskysymyksen näkökulmasta pyrkimyksenä on taustoittaa kansalaisaloitelainsäädäntöä ja nostaa esiin seikkoja, joista on apua lainsäädännön arvioinnissa.

Vaikka Suomen kansalaisaloitelainsäädäntöä ei tiukan tulkinnan mukaan sitomattomuutensa vuoksi pidetäkään täysimittaisena suoran demokratian instrumenttina, on suoran demokratian käsitteistöllä, perusteluilla ja toteuttamismuodoilla keskeinen rooli kansalaisaloiteinstituution ymmärtämisessä. Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoreetikot asettavat teorioissaan mikroeettisiä edellytyksiä yksittäisten ihmisten käyttäytymiselle ja välillä teoriat vaikuttavat idealistisilta tai utopistisilta valtiollisen tason päätöksentekojärjestelmän näkökulmasta katsottuna. Tämän vuoksi pidän tarpeellisena käsitellä erikseen suoraa demokratiaa ja sen instrumentteja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien konkreettisina toteuttamismalleina. Luvun toisessa osassa käydään tiiviisti läpi keskeisimpiä demokratian välittömän muodon puolesta esitettyjä argumentteja ja esitellään lopuksi suoran demokratian käsitteitä ja muotoja hyödyntäen Markku Suksen käyttämää typologiaa kansanäänestysten muodoista ja soveltamalla vastaavaa analyysia aloiteinstituutioihin.

### **2.2 Demokratiateoriat**

#### **2.2.1 Oikeustiede ja demokratiateoriat**

Moderni demokratia ei ole käsitteenä yksiselitteinen tai arvoneutraali. Määriteltäessä demokratiaa voidaan painottaa esimerkiksi demokratian institutionaalisia piirteitä (liberaali demokratiateoria) tai kansalaisten osallistumista ja julkista harkintaa (osallistuvan ja deli-



beratiivisen demokratian teorit).<sup>16</sup> Kansalaisaloiteinstituutio kytkeytyy läheisemmin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin, joissa painotetaan julkista harkintaa ja myös muita osallistumisen ulottuvuuksia kuin vaalien kautta tapahtuvaa vaikuttamista.

Myös eri tieteenaloilla operoidaan erilaisin demokratiakäsittein. Antero Jyränkin mukaan konkreettisen tason valtiosääntöoikeudellisessa argumentaatiossa on tärkeää, että demokraatiaperiaate on terävä ja sillä on erottelukykyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että keskittyyään demokratian menettelylliseen puoleen päätöksentekojärjestelmässä ja kytketään tähän prosessiin vain siihen elimellisesti liittyvät perusoikeudet. Jyränki luettelee tällaisiksi demokraattisiksi oikeuksiksi vaalioikeudet, kommunikaatioperusoikeudet, julkisuusperiaatteen sekä kaikkia yhdistävän ja tukevan yhdenvertaisuusperiaatteen.<sup>17</sup> Jyränkin peräänkuuluttama terävä ja erottelukykyinen demokraatioperiaate muistuttaa läheisesti liberaalia demokratiakäsitystä, joka keskittyy demokratian institutionaaliseen puoleen.

Jyränki jatkaa demokratian analysointia toteamalla, että erikseen on tarpeellista käydä periaatteellista keskustelua siitä, minkälaisen valtiojärjestyksen perusratkaisuiden avulla voitaisiin parhaiten sovittaa yhteen toisaalta kaikkien yhteiskunnan jäsenten oikeus päättää yhteisistä asioista ja toisaalta jokaisen henkilökohtaiset intressit<sup>18</sup>. Tätä Jyränkin toivomaa periaatteellista keskustelua on kuitenkin suomalaisessa oikeustieteessä käyty hyvin vähän, mikä liittyy ainakin osittain poliittisten päätöksentekijöiden piirissä perinteisesti vallinneeseen haluttomuuteen kyseenalaistaa tai kehittää olemassa olevaa päätöksentekojärjestelmää. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä vaikuttamismahdollisuuksien kehittymisen historiaa käsittelevässä kolmannessa luvussa.

Jyränki viittaa monien muiden oikeustieteilijöiden tapaan tanskalaisen oikeusoppineen Alf Rossin yhteisösubjektiteoriaan. Rossin teoria pohjautuu vanhaan kansansuvereenisuusperiaateeseen, joka tarkoittaa yksinkertaistettuna, että kaiken valtiollisen vallankäytön tulee olla lähtöisin kansasta<sup>19</sup>. Rossin mukaan poliittisen järjestelmän demokraattisuutta voidaan arvioida kolmen eri ulottuvuuden kautta. Ensinnäkin mahdollisimman suurella osalla kansasta on oltava mahdollisuus osallistua poliittiseen päätöksentekoon (*demokratian intensiteetti*). Toinen ulottuvuus on mahdollisimman suora osallistuminen poliittisen vallan käyttöön, ja jos tämä ei ole mahdollista, on kansalaisilla oltava tehokkaat keinot edustukselli-

---

<sup>16</sup> Setälä 2006, s. 9.

<sup>17</sup> Jyränki 2002b, s. 15.

<sup>18</sup> Jyränki 2002b, s. 15.

<sup>19</sup> OMJU 2004:5, s. 5.

sen demokratian vallankäyttäjien valvomiseksi (*demokratian tehokkuus*). Kolmantena ulottuvuutena Ross nimeää kansalaisten oikeuden vaikuttaa legisiatiivisen prosessin lisäksi myös toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttöön (*demokratian kattavuus*).<sup>20</sup>

Jyrängin tulkinnan mukaan edustuksellisessa järjestelmässä demokratian intensiteetti on korkea, jos vaalioikeudet toteutuvat edustuksellisen elimen vaaleissa<sup>21</sup>. Tulkinta on monelta kantilta altis kritiikille. Ensinnäkin poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen pelkistäminen vaaleissa äänestämiseksi on hyvin minimalistinen tulkinta, joka ei täytä edes perustuslain vaatimuksia suorista osallistumismahdollisuuksista edustuksellisen demokratian rinnalla. Toiseksi, ajatus, jonka mukaan yhtäläiset oikeudet äänestää ja asettua ehdolle vaaleissa ovat riittävä keino turvaamaan mahdollisimman suurelle osalle kansasta mahdollisuuden osallistua poliittisen vallan käyttöön, jättää huomiotta osallistumisessa olevat erot, jotka korreloivat esimerkiksi iän, koulutusasteen tai sosioekonomisen aseman kanssa. Äänestysprosentit ovat merkittävästi pienempiä nuorten ja heikommin koulutettujen keskuudessa, ja yhteiskunnallinen osallistuminen on muutenkin polarisoitunut.<sup>22</sup> Osallistumismahdollisuuksien aito maksimointi edellyttää julkiselta vallalta paljon enemmän ja aktiivisempia toimenpiteitä kuin vaalioikeuksien turvaaminen.

Demokratian tehokkuus tarkoittaa Jyrängille ensinnäkin sitä, että kansalaisilla on riittävän usein mahdollisuus vaihtaa edustajansa päätöksentekoeleimissä<sup>23</sup>. Tämä määritelmä on hyvin kapea ja asettaa kyseenalaistamattomaksi lähtökohdaksi yksiulotteisen edustuksellisen demokratian. Edustuksellisuuden periaate pääasiallisena päätöksentekomuotona kaipaisi itsessään perusteluja<sup>24</sup>. Jyrängin mukaan edustusperiaate modifioi demokratiaperiaatetta mutta jättää yksilöille periaatteellisen oikeuden vaikuttaa valtiolliseen päätöksentekoon ”keskustelun, kritiikin ja poliittisen järjestäytymisen muodossa”<sup>25</sup>. Nämä Jyrängin mainitsemat poliittisen toiminnan muodot eivät ole todellisia välittömän vaikuttamisen keinoja siinä mielessä, että niillä olisi jotain päätöksentekojärjestelmään kytkeytyviä suoria vaikutuksia. Toiseksi demokratian tehokkuuden elementiksi Jyränki nimeää päätöksenteon julkisuuden<sup>26</sup>. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä on keskeinen rooli siinä, miten kansalaiset

---

<sup>20</sup> Ross 1951, s. 145–146.

<sup>21</sup> Jyränki 2002b, s. 16.

<sup>22</sup> OMML 14/2010, s. 16.

<sup>23</sup> Jyränki 2002b, s. 16.

<sup>24</sup> Myös Ross ottaa teoriassaan lähtökohdaksen edustuksellisen järjestelmän. Vaikka välitön vaikuttaminen maksimoi Rossin mukaan demokratian tehokkuuskriteerin toteutumisen, hän pitää kuitenkin suoraan demokratiaan perustuvaa järjestelmää epärealistisena. Ks. Ross 1951, s. 249–256.

<sup>25</sup> Jyränki 2002b, s. 17.

<sup>26</sup> Jyränki 2002b, s. 16.

voivat valvoa päätöksentekoa edustuksellisessa järjestelmässä median välityksellä ja suoraan.

Demokratian kattavuuden osalta Jyränki painottaa vaikutusmahdollisuuksia lainsäädäntövallan käyttöön, koska se ilmentää korkeinta päätöksentekoa valtiossa. Kansanedustuslaitos sitoo toimeenpanovaltaa sekä toteuttamalla parlamentarismia että käyttämällä budjettivaltaansa. Jyränki nostaa esiin myös demokraattisen legitimaatioketjun eheyden merkityksen tosiasiallisen hallintotoiminnan ja delegoidun vallankäytön osalta.<sup>27</sup>

Alf Rossin yhteisösubjektiteoria ja Antero Jyrängin tulkinta siitä tarjoavat hyvän esimerkin oikeustieteen perinteisestä lähestymistavasta demokratiaan. Instituutiokeskeinen ja tiukasti edustukselliseen demokratiaan lukittautunut näkökulma muistuttaa Joseph Schumpeterin minimidemokratiaa, jossa kansalaisten ei uskota olevan kykeneviä muodostamaan harkittuja mielipiteitä muista kuin omaa elämäänsä koskevista kysymyksistä<sup>28</sup>. Oikeustieteessä demokratiakäsité jää usein liian kapea-alaiseksi ja proseduraalisen näkökulman vuoksi irralliseksi todellisuudesta<sup>29</sup>. Aidon osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi esimerkiksi kansalaisaloitteen kaltaisten kanavien avulla on katsottava demokratiaa laajemmin.

### **2.2.2 Osallistuvan demokratian teoriat**

Kansalaisaloitetta koskevan perustuslain muutoksen esitöissä todetaan, että suoran demokratian vaikuttamismuodot voivat ”kannustaa kansalaisia ottamaan kantaa poliittisiin asiakysymyksiin” ja ”ehkäistä äänestäjien vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta”<sup>30</sup>. Esitöiden argumentaatio kytkee kansalaisaloitteen selvästi osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin.

Osallistuvan demokratian teoreetikot ovat 1960-luvulta alkaen tuoneet esiin uudenlaisia kansalaisosallistumisen muotoja ja suoran demokratian vaikuttamiskanavia, jotka voisivat johtaa kansalaisten valtaistumiseen ja demokraattisen itsehallinnon kehittymiseen<sup>31</sup>. Kan-

---

<sup>27</sup> Jyränki 2002a, s. 3 ja Jyränki 2002b, s. 17.

<sup>28</sup> Schumpeterin demokratiakäsityksen analysointia tarkemmin ks. Setälä 2003, s. 61–64 ja Held 1987, s. 165–184.

<sup>29</sup> Vertailukohtana: Otmar Jungin mukaan saksalaiset valtiosääntöoikeustieteilijät puolustavat olemassa olevia vaikuttamisen muotoja, eivätkä ole halukkaita argumentoimaan uusien osallistumisen muotojen puolesta. Jung 2002, s. 56–57.

<sup>30</sup> HE 60/2010 vp, s. 16.

<sup>31</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 2.

salaisaloite on muodollisessa mielessä inklusiivinen vaikuttamiskanava<sup>32</sup>: se tarjoaa kansalaisille teoriassa yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa poliittisen päätöksenteon agendaan. Osallistuvan demokratian teoreetikot korostavat lisäksi demokraattisen osallistumisen positiivisia sivuvaikutuksia, kuten kansalaisten vaikuttamiskykyjen ja yhteiskunnallisen tietouden lisääntymistä<sup>33</sup>.

Osallistuvan demokratian ydinajatus on, että edustuksellisen demokratian ajatus vaaleilla vaikuttamisesta on liian kapea-alainen ja jättää huomiotta muut osallistumiskanavat ja -ulottuvuudet. Suppean demokratianäkemyksen taustalla oleva liberaali demokratiateoria keskittyy osallistuvan demokratian teorian mukaan pohjimmiltaan vain yksilönvapauksien puolustamiseen eikä tarjoa pohjaa osallistumiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Edustuksellisuuden periaate vähentää arvovalintoihin ja mielipiteisiin liittyvää vastuuta, koska poliittinen tahdonmuodostus on delegoitu edustukselliseen järjestelmään. Seurauksena on yleisemminkin kansalaisten itsehallinnon ja autonomian väheneminen ja kansalaisten vieraantuminen poliittisesta päätöksenteosta.<sup>34</sup>

Osallistuvan demokratian teorioiden kultakausi oli 1960–1970-luvulla<sup>35</sup>, mutta sen juuret ovat pidemmällä historiassa. Osallistuvan demokratian teorioiden taustalla on muun muassa Jean-Jacques Rousseau'n ajatus siitä, että demokraattiset enemmistöpäätökset ovat paras keino yhteiskunnan yhteisen hyvän määrittelyyn. Kansalaisten osallistumisen ja enemmistöpäätöksenteon avulla voidaan Rousseau'n mukaan varmistaa *yleistahdon* toteutuminen. Tällä Rousseau tarkoittaa yhteiskunnan yhteistä hyvää erotuksena yksilöiden omiin etuihin perustuvasta *kaikkien tahdosta*.<sup>36</sup> Rousseau rajaa ajatuksensa koskemaan erityisesti pieniä ja tasa-arvoisia yhteisöjä, joissa kansalaiset jakavat käsitykset yhteisestä hyvästä<sup>37</sup>.

Rousseau johtaa osallistuvaan demokratiaan johtavat ajatuksensa yhteiskuntasopimusteoriasta, joka pyrkii vastaamaan kysymykseen valtiovallan ja oikeuden legitimitetistä. Yhteiskuntasopimusteorioiden mukaan suvereeni valtiovalta saa oikeutuksensa yhteiskunnan jäsenten antamalla oletetulla suostumuksella yhteiskunnan perustamiseen<sup>38</sup>. Rousseau'n

---

<sup>32</sup> Tosin jo vaatimus kansalaisuudesta ja 18 vuoden iästä sulkee vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolelle merkittävän määrän tietyn valtion alueella asuvista ihmisistä.

<sup>33</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 2.

<sup>34</sup> Barber 1984, s. 145.

<sup>35</sup> Setälä 2003, s. 103.

<sup>36</sup> Rousseau 1988, s. 164–167.

<sup>37</sup> Setälä 2003, s. 106.

<sup>38</sup> Yhteiskuntasopimusteoriat saivat tavallaan säädetyn ilmenemismuodon 1700-luvun lopun Ranskan ja Amerikan vallankumouksissa. Kansansuvereniteetillä oli keskeinen asema molemmissa valtiosäännöissä lainsäätämismenettelyn demokraattisuuden vaatimuksena. Ranskan vuoden 1789 ihmis- ja kansalaisoikeuk-

mukaan yhteiskunnan jäsenet eivät yhteiskuntasopimuksen myötä luovu omasta suvereniteetistaan, vaan heidän suostumuksensa vaaditaan aina uudelleen käytettäessä valtiovaltaa esimerkiksi lakien säätämiseen<sup>39</sup>. Rousseaulle ihmisten vapaus ja suvereniteetti on luovuttamaton, ihmistä kuvaava ominaisuus.<sup>40</sup>

Rousseaun mukaan osallistumisesta päätöksentekoon on myös se hyöty, että kansalaiset joutuvat pohtimaan yhteistä hyvää eli yleistähtoa. Tämän prosessin myötä yksilöiden täytyy suhteuttaa omat mieltymyksensä ja etunsa yhteiseen hyvään ja yleistähtoon. Osallistumiseen liittyvä harkinta lähentää siis Rousseaun mukaan kansalaisten käsitystä heidän omista eduistaan ja laajemmasta yhteiskunnallisesta hyvästä.<sup>41</sup>

Myös John Stuart Mill korostaa osallistumisen positiivisia sivutuloksia perustellessaan demokratian paremmuutta. Millin mukaan poliittinen osallistuminen kehittää kansalaisten kykyjä, moraalialia ja älyllistä valmiutta.<sup>42</sup> Nämä kyvyt ovat demokratian liikkeellepaneva voima ja toisaalta myös edellytys: Mill toteaa, että edustuksellinen demokratia vaatii toimiakseen kansalaisten valmiutta ja kykyä ottaa aktiivinen rooli. Kansalaisten kyvyt vaikuttamiseen olivat Millille keskeisessä roolissa, ja hän olisikin sitonut äänioikeuden esimerkiksi luku- ja laskutaitoon sekä kykyyn elättää itsensä<sup>43</sup>. Millin järjestelmässä ihmisillä olisi lähtökohtaisesti hyvin erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa kollektiiviseen päätöksentekoon, mikä olisi luonnollisesti vastoin poliittisen tasa-arvon ideaalia<sup>44</sup>.

Tuoreemmista demokratiateoreetikoista Benjamin Barberin vahvan demokratian teoria on keskeinen sekä osallistuvan että deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Barber uskoo siihen, että poliittisen osallistumisen ja keskustelun ansioista yksilöiden intressit muuttuvat kohtuullisiksi, toisin sanoen muiden ihmisten ja koko yhteiskunnan edun huomioiviksi. Barber kritisoi liberaalia demokratiateoriaa sen ihmiskäsityksestä, jonka mukaan yksilöt ovat kiinnostuneita lähinnä omasta edustaan. Tällaisen käsityksen vallitessa politiikka vaikuttaa yksityisten etujen taistelukentältä, jota on tärkeää rajoittaa. Barberin mukaan liberaalit demokratiateoreetikot jättävät huomiotta sosiaaliset suhteet, jotka ohjaavat merkittä-

---

sien julistuksessa näky Rousseaun perintö, jonka mukaan lait ilmentävät yleistähtoa, jonka muodostamiseen kaikilla kansalaisilla on oikeus. Tuori 1990, s. 272.

<sup>39</sup> Vrt. Hobbes 1999, passim.

<sup>40</sup> Rousseau 1988, s. 34–35 ja 40–44.

<sup>41</sup> Setälä 2003, s. 106.

<sup>42</sup> Mill 2004, 36–38.

<sup>43</sup> Mill 1954, s. 252–292.

<sup>44</sup> Setälä 2003, s. 113.

vällä tavalla ihmisten poliittisia intressejä ja saavat heidät ymmärtämään myös muiden etuja.<sup>45</sup>

### 2.2.3 Deliberatiivinen demokratia

Deliberatiivisen demokratian teorioiden mukaan demokratian tärkein osa-alue on päätöksentekoa edeltävä keskustelu ja julkinen harkinta eli deliberaatio. Ajatussuunta on ollut keskeisessä asemassa demokratiatutkimuksessa 1990-luvulta alkaen. Muihin demokratiateorioihin nähden deliberatiivisessa demokratiassa painotetaan enemmän poliittisen diskurssin sisältöä ja laatua. Aloiteinstituutiot ovat kiinnostavia deliberatiivisen demokratian näkökulmasta, koska ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden osallistua päätöksenteosta käytävään keskusteluun ja vaikutusvaltaa siihen, mistä keskustelua käydään. Aktiivisella kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli yhteiskunnallisessa keskustelussa. Kansalaisaloite voi tarjota myös kansalaisjärjestöille ja kansanliikkeille kanavan tuoda esiin vaatimuksiaan.<sup>46</sup>

Deliberatiivisessa demokratiassa ei pyritä yhdistelemään päätöksentekoon osallistuvien yksilöiden poliittisia preferenssejä vaan päätyämään rationaalisen julkisen keskustelun ja harkinnan kautta sellaisiin valintoihin, joiden perusteet ovat kaikkien hyväksyttävissä. Ajatuksena on, että parhaiten perustellut vaihtoehdot seuloutuvat julkisessa keskustelussa.<sup>47</sup> Deliberaatio eli julkinen harkinta edellyttää, että osapuolet ovat valmiita muuttamaan käsityksiään ja mielipiteitään prosessin kuluessa. Deliberaatiossa pyrkimykset vakuuttaa muut omasta näkemyksestä eivät saa sisältää pakkoa, manipulaatiota tai vääristeltyä tietoa.<sup>48</sup>

Deliberatiivinen demokratia oikeudenmukaisena ja järkevänä päätöksentekotapana tuntuu vastaavan moniin poliittisen päätöksenteon ongelmiin. Teorian ihanteellisuuudessa piilee kuitenkin myös sen ongelma: deliberaation edellytykset toteutuvat tuskin koskaan käytännössä. Deliberatiivisen demokratian teorioita onkin kritisoitu siitä, että ne kuvaavat enemmän ihanteellista yhteiskuntaa kuin demokratiaa<sup>49</sup>. Deliberatiivisen demokratian teorit sisältävät kuitenkin ajatuksia, jotka voivat auttaa kehittämään päätöksentekojärjestelmää myös epätäydellisessä todellisuudessa<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Barber 2003, s. 68–79 ja 127.

<sup>46</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 2.

<sup>47</sup> Setälä 2003, s. 131–133.

<sup>48</sup> Dryzek 2000, s. 2–3.

<sup>49</sup> Setälä 2003, s. 173–174.

<sup>50</sup> Deliberaation toteutumista lainsäätämisenä on teorian idealistisista piirteistä tutkittu. Deliberaatiosta perustuslakien säätämisen prosesseissa ks. Elster 1998.

Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria on keskeinen deliberatiivisen demokratian teorian kannalta. Teoriassaan Habermas käsittelee erilaisten keskustelussa eli diskurssissa esitettyjen väitteiden pätevyyttä ja legitimitettiä. Habermas puhuu ideaalista kommunikaatiotilanteesta, jossa moraalisesti itsenäiset yksilöt keskustelevat rationaalisesti. Habermasin mukaan demokraattisen päätöksenteon ja sen olosuhteiden tulisi muistuttaa ideaalia kommunikaatiotilannetta, jossa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua keskusteluun ja väitteiden arvo keskustelussa riippuu ainoastaan niiden todenmukaisuudesta, johdonmukaisuudesta ja eettisestä kestävyyydestä. Tällaisten olosuhteiden vallitessa tehdyt päätökset ovat Habermasin mukaan legitimejä.<sup>51</sup> Ongelmallisinta Habermasin deliberaatiota koskevien näkemysten kannalta onkin yhteiskunnan monimutkainen todellisuus, joka estää rationaalisen ja demokraattisen keskustelun ja argumenttien harkinnan<sup>52</sup>.

John Rawls on deliberatiivisen demokratian teoriassaan käsitellyt niitä kriteerejä, joita poliittiseen päätöksentekoon liittyvän harkinnan on täytettävä oikeudenmukaisten päätösten aikaansaamiseksi. Rawls lähestyy kysymystä hypoteettisesta lähtöasetelmasta, jota hän kutsuu tietämättömyyden verhoksi. Tietämättömyyden verholla tarkoitetaan tilannetta, jossa osapuolet eivät tunne omia kykyjään tai omaa yhteiskunnallista asemaansa ja joutuvat sen vuoksi määrittelemään oikeudenmukaisuuden periaatteet ikään kuin sokkona, omista eduistaan riippumatta.<sup>53</sup> Rawlsin teoriassa ihmisten vaatimuksille ja tarpeille voidaan antaa enemmän painoarvoa, jos ne ovat esimerkiksi erityisen kiireellisiä tai objektiivisesti poikkeuksellisen merkittäviä. Tässä mielessä Rawlsin teoria ei niinkään pyri suhtautumaan neutraalisti harkinnassa esillä oleviin vaatimuksiin vaan tähtää lopputuloksen tasapuolisuuteen<sup>54</sup>. Tietämättömyyden verho on ajatusleikkinä kiehtova, mutta Rawlsia on kritisoitu siitä, että teorian hypoteettinen alkutilanne on täysin todellisuuden vastainen<sup>55</sup>, mistä johtuen sen anti kollektiivisen päätöksenteon näkökulmasta jää vähäiseksi.

Rawlsin myöhempi tuotanto sisältää enemmän ajatuksia, joita voidaan hyödyntää myös käytännön päätöksenteon arvioinnissa. Rawls korostaa erityisesti, että demokraattisessa keskustelussa kaikkien relevanttien intressien ja arvojen on tultava esiin ja niitä on arvioitava kohtuuden periaatteiden mukaisesti. Tämä asettaa tosin vaatimuksia myös yksilöiden käyttäytymiselle: heidän on oltava sitoutuneita kuuntelemaan muiden mielipiteitä ja muut-

---

<sup>51</sup> Habermas 1996, passim.

<sup>52</sup> Setälä 2003, s. 137.

<sup>53</sup> Rawls 1988, s. 145–150.

<sup>54</sup> Setälä 2003, s. 143.

<sup>55</sup> Beitz 1989, s. 92. Beitzilla on myös oma poliittisen oikeudenmukaisuuden teoria, jota ei kuitenkaan tässä ole mahdollisuutta käsitellä enempää. Ks. Beitz 1989.

tamaan tarvittaessa omia näkemyksiään.<sup>56</sup> Vaikka tällainen mikroeettinen vaatimus saattaa kuulostaa utopistiselta, ei siihen pyrkiminen kuitenkaan ole turhaa. Poliittinen kulttuuri heijastuu myös ihmisten ajattelu- ja käyttäytymismalleissa, joten kohtuullisuuden vaatimusta saattaisi edistää päätöksentekojärjestelmä, jossa kaikki näkemykset tulisivat otetuksi huomioon.

Deliberatiivisen demokratian kannattajien mukaan päätöksenteko voi olla oikeutettua vain, jos kaikilla niillä, joita päätös koskettaa, on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon liittyvään julkiseen harkintaan. Tämä edellyttää, että julkinen valta on aidosti sitoutunut takaamaan mahdollisuudet osallistua julkiseen harkintaan myös sellaisten yksilöiden ja ryhmien osalta, jotka on perinteisesti suljettu päätöksenteon ulkopuolelle. John Dryzekin mukaan demokratiaa voidaan parantaa aktiivisesti lisäämällä syrjäytettyjen ihmisryhmien osallisuutta ja mahdollisuuksia osallistua.<sup>57</sup> Benjamin Barber nostaa esiin kansanäänestyksiin johtavat kansalaisaloitteet keinona tarjota kansalaisille muodollisesti tasapuolinen mahdollisuus vaikuttaa poliittisen päätöksenteon asialistaan. Lisättäessä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on kuitenkin samalla kiinnitettävä huomiota julkisen keskustelun edistämiseen ja siihen, että kansalaisia kannustetaan harkittujen mielipiteiden muodostamiseen. Konkreettisina ehdotuksina julkisen harkinnan lisäämiseksi Barber ehdottaa esimerkiksi, että kansanäänestyksissä tulisi olla enemmän kuin kaksi vaihtoehtoa tai että päätös tulisi tehdä kahden erillisen äänestyskierroksen perusteella.<sup>58</sup>

Julkisella harkinnalla on monia oletettuja vaikutuksia. Virheelliset väitteet ja sisäisesti ristiriitaiset uskomukset karsiutuvat pois, kun keskustelussa olevia väitteitä arvioidaan niiden todenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden kautta. Deliberaatio vaikuttaa myös käytyyn keskusteluun, kun ihmisten täytyy esittää vaatimuksensa siten, että niissä otetaan huomioon myös muiden vaatimukset. Näin ollen keskustelussa korostuvat kohtuullisuuden ja yleistettävyyden periaatteet.<sup>59</sup>

## **2.3 Suoran demokratian teoriat ja muodot**

### **2.3.1 Miksi suoraa demokratiaa?**

Tässä alaluvussa esitellään lyhyesti suoraan demokratiaan liittyvää käsitteistöä ja sen eri muotoja. Sekä kansalaisaloitteita että kansanäänestyksiä mahtuu yläkäsitteiden alle laaja

---

<sup>56</sup> Setälä 2003, s. 145.

<sup>57</sup> Dryzek 2000, s. 85–86

<sup>58</sup> Barber 2003, s. 284–298 ja Setälä 2003, s. 163–164.

<sup>59</sup> Setälä 2003, s. 149–151.



kirjo, ja niillä on hyvin erilainen merkitys riippuen esimerkiksi siitä, onko instituutio luonteeltaan sitova vai neuvoa-antava, valinnainen vai pakollinen tai kansan vai julkisen vallan liikkeelle panema.<sup>60</sup> Tämän alaluvun tarkoituksena on antaa taustoittava katsaus terminologiaan ja käytäntöihin, jotta myöhemmin Suomen lainsäädännön mukaisia vaikuttamiskanavia tarkasteltaessa ymmärretään, minkä tyyppisistä instituutioista on kyse ja minkälaisia valintoja niitä koskevaa lainsäädäntöä luotaessa on tehty. Ensin luodaan kuitenkin lyhyt katsaus demokratian ja erityisesti sen välittömän muodon puolesta esitettyihin argumentteihin<sup>61</sup>.

Demokratialla on keskeinen rooli valtiojärjestelmän ja julkisen vallan oikeuttajana. Ajatus kansasta vallan oikeutettuna lähteenä tuo ulkoista legitimaatiota järjestelmälle, johon sisältyy yksilön näkökulmasta paljon kieltoja ja oikeuksien rajoituksia. Demokratian ensisijaisuutta on perusteltu vetoamalla sen hyviin seurauksiin. Tällaisia, luonteeltaan seurauseettisiä teorioita kutsutaan lopputulosteorioiksi, jotka voidaan jakaa alakategorioihin. (a) Kansan tahto -teorioissa perustellaan demokratian paremmuutta sillä, että demokratia järjestelmänä tuottaa päätöksiä, jotka vastaavat mahdollisimman hyvin kansalaisten mieltymyksiä. (b) Paras lopputulos -teorioissa puolestaan demokratia nähdään välineenä saada aikaan mahdollisimman oikeita ja viisaita päätöksiä. Arvokkaina nähdään yksilöiden preferensseistä riippumattomat merkitykset, kuten moraaliset tai tiedolliset arvot. (c) Demokratiaa voidaan myös puolustaa sen epäsuorien seurausten kautta, joita Setälä kutsuu hyviksi sivutuloksiksi. Osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon kehittää kansalaisten kykyjä ja kartuttaa heidän tietämystään.<sup>62</sup>

Proseduraaliset demokratiateoriat puolestaan juontavat legitimitetin demokratiaan liittyvistä menettelyistä, joilla on seurauksista riippumattonta itseisarvoa. Poliittinen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat esimerkkejä arvoista, jotka toteutuvat demokraattisissa menettelytavoissa. Samalla nämä arvot toimivat myös rajoituksina menettelyprosesseille ja usein myös niiden tuloksena syntyville päätöksille.<sup>63</sup>

Perustuslain suoraa osallistumista koskevat säännökset ja yleinen demokratiaperiaate edellyttävät, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet eivät rajaudu vain edustukselliseen

---

<sup>60</sup> Ks. Büchi 2006, s. 15.

<sup>61</sup> Tutkielman rajauksen puitteissa ei ole mahdollista tarkastella kattavasti suoraan demokratiaan liittyvää keskustelua. Ian Budge on esittänyt keskeisimpiä puolesta ja vastaan -argumentteja selkeässä taulukkomuodossa, ks. Budge 1996, s. 59–60.

<sup>62</sup> Setälä 2003, s. 14.

<sup>63</sup> Setälä 2003, s. 17.

demokratiaan<sup>64</sup>. Andreas Gross on listannut suoran demokratian hyötyjä eri tasoilla. Hänen mukaansa suora demokratia nostaa yksilötasolla motivaatiota osallistua politiikkaan sekä lisää poliittisen kommunikaation ja tiedon määrää. Yhteiskunnallisia positiivisia vaikutuksia ovat esimerkiksi entistä avoimempi poliittinen keskustelu, entistä hajautuneempi valanjakko ja yhteiskunnallinen integraatio. Rakenteellisina suoran demokratian etuina Gross nimeää päätösten suuremman legitimitetin, pienemmän kuilun päätöksentekijöiden ja kansalaisten välillä ja politiikan monopolin purkautumisen.<sup>65</sup>

### 2.3.2 Suoran demokratian käsitteitä ja käytännön muotoja

Suora demokratia määritellään usein järjestelmäksi, jossa ihmiset voivat tiettyjen instituutioiden tai käytäntöjen avulla vaikuttaa päätöksentekoon ilman edustuksellisen demokratian välikättä. Yleensä suoran demokratian ylätasoa pidetään kansalaisaloitetta ja kansanäänestystä<sup>66</sup>. Kansalaisaloitteen avulla tietty määrä kansalaisia voi tuoda jonkin uuden kysymyksen päätöksenteon asialistalle, kun taas kansanäänestyksessä on kyse kannan ottamisesta yksittäiseen asiakysymykseen. Suora demokratia on joissakin yhteyksissä nähty edustuksellisen demokratian vastakohtana<sup>67</sup>. Käytännössä suora demokratia esiintyy kuitenkin valtiollisen tason päätöksenteossa aina yhdessä edustuksellisen järjestelmän kanssa, sitä tukien ja täydentäen<sup>68</sup>. Suora ja edustuksellinen demokratia toimivat rinnakkain jopa Sveitsissä, jossa kansalaisaloitteilla ja sitovilla kansanäänestyksillä on harvinaisen vahva asema<sup>69</sup>.

Suoran demokratian muotoja voidaan luokitella erilaisin perustein, ja kirjallisuudesta löytyy monenlaisia tyypittelyjä riippuen siitä, millä kriteereillä kategorisointi toteutetaan. Kansanäänestysten osalta tässä esityksessä seurataan Markku Suksen käyttämää hyvin sys-

---

<sup>64</sup> Ks. Jyränki 2000, s. 57 ja Tuori 1999, s. 462–463.

<sup>65</sup> Gross 2002, s. 333.

<sup>66</sup> Suoraan demokratiaan luetaan myös niin kutsuttu *recall* eli takaisinkutsuminen. Recall on järjestelmä, jossa kansalaiset voivat kansanäänestyksen kautta erottaa julkisen tehtävän haltijan ennen hänen virkakautensa päättymistä. Ks. tarkemmin Setälä 2010a, s. 119–120. Recall-järjestelmä ei ole kovin merkityksellinen kansalaisten suoran vaikuttamisen näkökulmasta muun muassa, koska se kytkeytyy niin voimakkaasti edustukselliseen järjestelmään. Schiller ja Setälä 2012a, s. 1. Sitä ei ole myöskään koskaan harkittu otettavaksi käyttöön Suomessa. Näiden seikkojen vuoksi recall on jätetty tämän tutkielman rajauksen ulkopuolelle.

<sup>67</sup> Ks. esim. Husa ja Jyränki 2012, s. 314–315.

<sup>68</sup> Schiller ja Mittendorf 2002, s. 13–14.

<sup>69</sup> Sveitsissä maan hallitus kirjoittaa kansalaisaloitteen jättämisen jälkeen raportin, jossa se ilmaisee kantansa aloitteeseen. Tämän jälkeen aloite siirtyy parlamentin käsiteltäväksi. Kummallakaan elimellä ei ole valtuuksia päättää aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, mutta ne ilmaisevat eräänlaisen suosituksen äänestäjille. Lutz 2012, s. 23–24.

temaattista luokittelua<sup>70</sup>. Pyrin soveltamaan samankaltaista kategorista lähestymistapaa myös kansalaisaloitteisiin.

### ***Kansanäänestykset***

Suksi on systematisoinut kansanäänestystyyppejä tarkastelemalla tiettyjä terminologisia ulottuvuuksia, jotka määrittävät pitkälti kansanäänestyksen roolin päätöksentekojärjestelmässä. Kansanäänestys voi ensinnäkin olla *pakollinen* tai *vapaaehtoinen*. Kansanäänestys on pakollinen, kun perustuslaissa säädetään, että kansanäänestys tulee järjestää tietyssä tilanteessa tietyn poliittisen kysymyksen ratkaisemiseksi. Vapaaehtoisten kansanäänestysten kategoria kattaa kaiken muun paitsi pakolliset kansanäänestykset. Vapaaehtoiseksi lasketaan esimerkiksi kansanäänestykset, jotka järjestetään esimerkiksi tietyn kansanedustajajoukon tai vaikkapa presidentin vaatimuksesta.<sup>71</sup>

Kansanäänestyksen merkityksen kannalta keskeistä on jako *sitoviin* ja *neuvoa-antaviin* äänestyksiin. Sitovassa tai päättävässä kansanäänestyksessä kansan mielipide ratkaisee asian lopullisesti. Jos kansanäänestyksen tulos ei ole sellaisenaan ratkaiseva vaan lopullisen päätöksen tekee jokin muu elin, kuten parlamentti, on kyseessä neuvoa-antava äänestys. On perusteltua kysyä, voidaanko neuvoa-antavia äänestyksiä kutsua kansanäänestyksiksi lainkaan, vai kuvaisiko esimerkiksi termi mielipidekysely paremmin niiden sitomattomuutta.<sup>72</sup>

Kolmas ulottuvuus on kysymys siitä, onko kansanäänestysinstituutio *ennakolta säännelty* vai *sääntelemätön*. Jos kansanäänestyksestä ja sen roolista päätöksentekojärjestelmässä on säädetty perustuslaissa, on kyseessä ennakolta säännelty instituutio. Jos perustuslaissa on pelkkä viittaus mahdollisuuteen järjestää kansanäänestys, luetaan instituutio Suksen määritelmässä sääntelemättömien kansanäänestysten kategoriaan. Ennakkosääntely muovaa kansanäänestysinstituutiota tiettyyn suuntaan ja institutionalisoi sen osaksi päätöksentekojärjestelmää.<sup>73</sup>

Kansalaisten roolin kannalta kuvaava on kansanäänestysten jaottelu *aktiivisiin* ja *passiivisiin*. Kansanäänestyksen järjestäminen voi edellyttää kansalaisten aktiivista panosta, esimerkiksi allekirjoitusten keräämistä kansanäänestysaloitteeseen, jolloin kyseessä on aktii-

---

<sup>70</sup> Suksi 1993, s.28–37, Suksi 2002 s. 30–34 ja Suksi 2005, *ibid.* Muista luokittelutavoista ks. esim. Setälä 1998.

<sup>71</sup> Suksi 1993, s. 28, Suksi 2002, s. 30.

<sup>72</sup> Suksi 2002, s. 30, Suksi 1993, s. 29.

<sup>73</sup> Suksi 1993, s. 29. Ennakkosääntely perustuslain tasolla voi liittyä esim. instituution rakenteeseen, menettelyyn tai äänestyksen kohteeseen.

vinen kansanäänestys. Passiivisessa kansanäänestyksessä aloite äänestyksen järjestämiseen tulee edustuksellisen järjestelmän piiristä tai velvollisuus äänestyksen järjestämiseen seuraa suoraan lainsäädännöstä. Kansalla ei passiivisessa järjestelmässä ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mitkä poliittiset kysymykset tulevat suoran päätöksenteon kohteeksi.<sup>74</sup>

Näiden dikotomioiden avulla voidaan luoda teoreettisia kansanäänestysten malleja tai niitä voidaan käyttää olemassa olevien kansanäänestysinstituutioiden luonnehdintaan<sup>75</sup>. Tyypillisiä esimerkkejä ovat esimerkiksi passiivinen, päättävä, ennakolta säännelty ja pakollinen, jollainen olisi esimerkiksi järjestelmä, jossa perustuslain muutokset on lain mukaan alistettava sitovalle kansanäänestykselle<sup>76</sup>. Yhdistelmä aktiivinen, päättävä, ennakolta säännelty ja vapaaehtoinen kuvaa kaikkein välittömintä päätöksenteon muotoa ja tuo esiin kansanäänestyksen mahdollisen kytköksen kansalaisaloitteeseen<sup>77</sup>. Suomen lainsäädännön mukaista kansanäänestystä voidaan tämän tyypittelyn avulla kuvailla vapaaehtoiseksi, neuvoantavaksi, ennalta säännellyksi ja passiiviseksi. Suomen järjestelmään perehdytään tarkemmin kolmannessa luvussa.

### ***Kansalaisaloitteet***

Sovellan kansalaisaloitetyyppien systematisointiin samankaltaista kategorisointia, jota Suksi on käyttänyt kansanäänestyksen osalta. Suksen kansanäänestyksiin käyttämistä typologioista jako *ennakolta säänneltyihin* ja *sääntelemättömiin* soveltuu sellaisenaan kansalaisaloitteisiin<sup>78</sup>. Mitä tarkemmin aloiteinstituutiosta on säädetty perustuslain tasolla, sitä selkeämpi rooli sillä on päätöksentekojärjestelmässä. Jos taas perustuslaki sisältää ainoastaan hyvin kategorisen viittauksen kansalaisaloitteen mahdollisuuteen, jää aloiteinstituutio helposti irralliseksi ja sen tehtävä epäselväksi. Kansalaisaloitteet voivat tuskin olla ennakolta täysin sääntelemättömiä. Sääntelemättömässä spontaanissa aloitteessa olisi ennemmin kyse vetoomuksesta edustukselliseen järjestelmään.

Erityisesti kansalaisaloitteiden kannalta merkityksellisiksi ulottuvuuksiksi olen määritellyt jaon *välittömiin* ja *välillisiin* sekä *edistäviin* ja *torjuviin* aloitteisiin. Kansalaisaloite voi olla vaikutuskanavana *välitön* ja johtaa kansanäänestyksen järjestämiseen aloitteen sisältämästä

---

<sup>74</sup> Suksi 2002, s. 31.

<sup>75</sup> Suksi on käynyt systemaattisesti läpi eri ominaisuuksien yhdistelmistä muodostuvia mahdollisia ja mahdollittomia kansanäänestysinstituutioita. Ks. Suksi 1993, s. 30–37 ja Suksi 2002, s. 31–35.

<sup>76</sup> Tällainen kansanäänestystyyppi löytyy esimerkiksi Tanskasta ja Irlannista. Suksi 2002, s. 33.

<sup>77</sup> Sveitsin kansanäänestysjärjestelmä kuuluu tähän kategoriaan. Suksi 2002, s. 33.

<sup>78</sup> Muista Suksen käyttämistä jaotteluista sitovuutta/neuvoa-antavuutta koskeva kategorisointi aktualisoituu aloitteen välittömyyttä/välillisyyttä koskevassa arvioinnissa. Kysymykset pakollisuudesta/vapaaehtoisuudesta ja passiivisuudesta/aktiivisuudesta eivät ole relevantteja kansalaisaloitteiden kohdalla, koska kyse on aina kansalaisten vapaaehtoiseen aktiivisuuteen pohjaavasta osallistumisen muodosta.

esityksestä, tai vaihtoehtoisesti kysymys voidaan kansalaisaloitteen johdosta osoittaa vaaleilla valittujen edustajien päätettäväksi, jolloin kyseessä on *välillinen* päätöksentekomuoto. Kansanäänestykseen johtavaa aloitemuotoa kutsutaan täysimittaiseksi (eng. *full scale*) kansalaisaloitteeksi<sup>79</sup>. Edustuksellisten päättäjien käsiteltäväksi tarkoitettua aloitetta kutsutaan englanniksi käsitteillä *agenda initiative* tai *indirect initiative*. Suomessa tällaista järjestelmää on kirjallisuudessa ja lain esitöissä vakiintunut kuvaamaan käsite *sisällöllinen kansalaisaloite*.<sup>80</sup> Terminä sisällöllinen kansalaisaloite ei kovin hyvin kuvaa Suomen lainsäädännön mukaista aloiteinstituutiota. Instituution tarkoituksena ja faktisena vaikutuksena on tuoda poliittisia kysymyksiä edustuksellisen järjestelmän päätöksenteon asialistalle, joten kuvaavampi käsite olisi asialista-aloite, jota kirjallisuudessa myös käytetään. Vaikka tarjolla olisi osuvampiakin käsitteitä, pitäydytään tässä tutkielmassa kuitenkin kansalaisaloitetta koskevan lainsäädännön esitöiden terminologiassa<sup>81</sup> ja käytetään käsitettä sisällöllinen kansalaisaloite kuvaamaan suomalaista kansalaisaloiteinstituutiota<sup>82</sup>. Sisällöllisiä kansalaisaloitteita on tutkittu hyvin vähän. Yksi syy tähän saattaa olla, että niitä pidetään yleisesti heikkoina suoran demokratian muotoina, joilla ei ole merkittäviä vaikutuksia<sup>83</sup>.

Kansalaisaloitteiden roolia päätöksentekojärjestelmässä kuvaa jako *edistäviin* ja *torjuviin* aloitteisiin. Päätöksentekoa edistävillä aloitteilla tuodaan uusia kysymyksiä poliittisen päätöksenteon asialistalle<sup>84</sup>. Sekä sisällölliset että täysimittaiset kansalaisaloitteet voivat tarjota mahdollisuuden nostaa uusia asioita agendalle. Kansalaisaloitteet voivat olla myös torjuvia, jolloin niillä on päätöksiä kontrolloiva funktio. Aloitteella voidaan vaatia edustuksellisessa järjestelmässä tehdyn päätöksen kumoamista. Nämä aloitteet ja niiden johdosta järjestetyt kansanäänestykset luovat lainsäädäntöprosessiin kansan veto-oikeutta muistuttavan

---

<sup>79</sup> Setälä ja Schiller 2012, s. 6–7.

<sup>80</sup> Setälä 2010, s. 119.

<sup>81</sup> Esim. OMTR 2008:8, OMML 9/2010, OMML 14/2010 jne.

<sup>82</sup> Suomen lainsäädännön mukainen kansalaisaloite luetaan varsinkin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ongelmitta suoran demokratian muodoksi. Todettakoon kuitenkin, että löytyy myös kriittisiä puheenvuoroja, joiden mukaan sisällöllinen kansalaisaloite ei ole todellista suoraa demokratiaa, koska se johda sitovaan kansanäänestykseen. Ks. tarkemmin kansanäänestysmenettelyiden tyypittelystä Büchi 2011, s. 119–122. Büchin määritelmän mukaan edustuksellisen järjestelmän aloitteesta järjestetyt plebiskiitit eivät ole suoran demokratian muotoja, vaan ainoastaan kansalaisten alullepanemat tai lain velvoittamana järjestetyt kansanäänestykset.

<sup>83</sup> Setälä ja Schiller 2012, s. 6.

<sup>84</sup> Terminä *päätöksentekoa edistävä* on johdettu Pier Vincenzo Ulerin käyttämästä käsitteestä *decision promoting*, jota hän soveltaa ensisijaisesti kansanäänestyksiin. Ks. Uleri 1996, s. 12.

toiminnon<sup>85</sup>. Erillisen torjuvan aloitemuodon puuttuessa myös edistävää kansalaisaloitetta voidaan tosiasiaassa käyttää päätöksentekoa kontrolloivana mekanismina<sup>86</sup>.

Tosielämän kansalaisaloitemekanismeissa edellä mainitut kriteerit yhdistyvät eri tavoin. Sveitsissä käytössä on sekä edistävä että torjuva ennakolta säännelty ja välitön aloitemalli. Esimerkiksi Suomen kansalaisaloite puolestaan on välillinen ja edistävä ja ennakolta säännelty, tosin perustuslain tasolla jokseenkin niukasti. Joissain maissa, kuten Italiassa, Liettuassa ja Slovakiassa käytössä on sekä kansanäänestykseen johtava välitön että edustuksellisen elimen käsiteltäväksi päätyvä välillinen aloite. Kategoriat eivät kuitenkaan ole absoluuttisia, ja on olemassa monia järjestelmiä, joissa välillisiin aloitemuotoihin on kytketty ainakin mahdollisuus kansanäänestyksen järjestämiseen.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 7. Tällainen päätöksentekoa kontrolloiva aloiteinstituutio löytyy esimerkiksi Sveitsistä, jossa 50 000 kansalaista voi vaatia kansanäänestyksen järjestämistä 100 päivän kuluessa siitä, kun parlamentti on hyväksynyt lain. Jos lainsäädännössä ei ole erikseen mahdollistettu torjuvia aloitteita saatetaan täysimittaisia tai sisällöllisiä kansalaisloitteita käyttää myös päätöksentekoa kontrolloivaan tarkoitukseen.

<sup>86</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 7.

<sup>87</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 8. Näissä nimetyissä maissa järjestelmät ovat toisistaan irralliset, mutta Unkarista ja useista Saksan osavaltioista löytyy järjestelmä, jossa välillinen ja välitön aloitemalli on kytketty toisiinsa allekirjoitusmäärään liittyvällä porrastuksella: Vähemmän allekirjoituksia kerännyt aloite menee edustuksellisen elimen käsiteltäväksi, ja korkeamman kynnyksen ylittävistä aloitteista järjestetään kansanäänestys.

## **3 Välittömän vaikuttamisen muodot Suomessa ja EU:ssa**

### **3.1 Kansalaisaloitteen historiallinen ja eurooppalainen konteksti**

Kolmannessa luvussa esitellään kansalaisaloitelainsäädännön taustalla olevaa historiallista kehitystä ja Suomen lainsäädäntöön sisältyviä muita suoran vaikuttamisen elementtejä. Valtiosääntöhistoriallisen analyysin avulla pyritään asettamaan kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö osaksi valtiojärjestyksen kokonaisuutta ja näyttämään lukijalle, että osallistumismahdollisuuksien lisääminen on osa laajempaa historiallista kehityskulkua. Samalla käydään läpi muut institutionaaliset osallistumismuodot: neuvoo-antava kansanäänestys, kuntalaisaloite ja kunnallinen kansanäänestys sekä ympäristölainsäädäntöön liittyvät osallistumisoikeudet.

Luvun loppuun esitellään Euroopan unionin kansalaisaloitetta, jota koskeva sääntely astui niin ikään voimaan keväällä 2012. Eurooppalaisella kansalaisaloitteella on ollut taustarooli myös kansallisen kansalaisaloitelainsäädännön valmistelussa. Tutkielman rajauksesta johtuen katsaus on luonteeltaan tiivis ja pyrkii antamaan yleiskäsityksen EU-kansalaisaloitteen institutionaalisesta luonteesta ja merkityksestä.

### **3.2 Välitön vaikuttaminen Suomen valtiosääntöhistoriassa**

#### **3.2.1 Autonomian ajasta neuvoo-antavaan kansanäänestykseen**

Kansanvallan periaatteet rantautuivat Suomeen kansainvälisesti vertaillen melko myöhään. Ruotsin vallan kausi jätti jälkeensä vahvan hallitsijavaltaisuuden perinnön, mikä soveltui autonomian ajan oloihin hyvin. Vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa tehtiin Suomen valtiosääntöhistorian kannalta merkittävä valinta, kun säätykokous korvattiin yksikamarisella eduskunnalla, joka valittiin yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden kautta. Tasavaltaisuuden ja kansansuverenisuuden periaatteet tunnustettiin vasta vuoden 1919 hallitusmuodossa.<sup>88</sup>

Vuoden 1919 hallitusmuoto pohjautui täysin edustuksellisen demokratian ajatukselle eikä sisältänyt suoran demokratian elementtejä<sup>89</sup>. Ensimmäinen välittömän vaikuttamisen mahdollisuus suomalaisille tarjoutui vuonna 1931, kun eduskunta päätti järjestää neuvoo-

---

<sup>88</sup> Jyränki ja Husa 2012, s.37.

<sup>89</sup> Yksi syy haluttomuudelle ottaa käyttöön välittömän vaikuttamisen instrumentteja liittynee vuoden 1918 sisällissotaan ja sen jäljiltä yhteiskunnassa vallinneeseen epäluottamukseen. Suomen kansanvaltuuskunnan perustuslakiehdotukseen oli sisällytetty runsaasti suoran vaikuttamisen elementtejä, mukaan lukien sitova kansanäänestys ja kansalaisaloite, mutta ehdotusta tuskin saattoi pitää vallinneisiin oloihin nähden realistisena. Suksi 2005, s. 1128.

antavan kansanäänestyksen kieltolain kumoamisesta. Hallitusmuoto ei sisältänyt mainintaa kansanäänestyksestä, mutta kansanäänestystä valmisteltaessa perustuslakivaliokunta otti kannan, että sellainen voitaisiin järjestää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tiettyjen edellytysten täytyessä<sup>90</sup>.

Ajatus kansanäänestyksen kirjaamisesta valtiosäännön osaksi nousi vuosikymmenten saatossa esiin silloin tällöin, mutta vasta 1980-luvulla toteutetut valtiosäännön pienet muutokset johtivat siihen, että neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskeva säännös otettiin Suomen hallitusmuotoon. Uudistusta valmistelleen kansanäänestyskomitean suhtautuminen eri sääntelyvaihtoehtoihin oli yleisesti pidättyväinen. Tämä liittyy ainakin osittain siihen, että silloinen valtiosääntöympäristö ei vielä pohjautunut normaaliparlamentarismiin<sup>91</sup>, mikä heijastui väistämättä demokratiaa koskeviin käsityksiin laajemmin. Komitean mietinnössä nousi esiin myös ajatus kansalaisaloitteesta<sup>92</sup>. Komitea keskittyi tarkastelemaan kansalaisaloitetta kansanäänestyksen käynnistäjänä, ja sisällöllinen kansalaisaloite lain säätämiseksi mainitaan lähinnä kuriositeettina. Mietinnössä esitellään kaksi mallia, joissa kansalaiset voisivat tehdä eduskunnalle aloitteen neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. Molemmissa malleissa päätäntävältä äänestyksen järjestämisestä säilyisi kuitenkin eduskunnalla. Komitea päätyi lopulta suhtautumaan molempiin esittelemiinsä malleihin varsin kriittisesti, eikä pitänyt niitä tarpeellisina.<sup>93</sup> Mietinnöstä annettujen lausuntojen joukossa oli suoriin vaikutusmahdollisuuksiin positiivisemminkin suhtautuvia näkemyksiä ja pidemmälle suoran demokratian suuntaan meneviä ehdotuksia<sup>94</sup>. Yleisesti voidaan sanoa, että neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskeva sääntely jäi formaaliksi ja keskittyi lähinnä kansanäänestyksen järjestämiseen liittyviin muodollisuuksiin.

---

<sup>90</sup> Kansanäänestys voitiin ensinnäkin järjestää vain erityisistä ja pakottavista syistä, ja lisäksi sen kohteena olevan kysymyksen täytyi kuulua kansan kokemus- ja tietopiiriin. Perusteluna säätämisyjärjestykselle oli, että kansanäänestys ei muodostuisi kiinteäksi osaksi valtiollista päätöksentekojärjestelmää, eikä uhkaisi eduskunnan asemaa lainsäätäjänä. Perustuslakivaliokunnan laatimia kriteereitä käytettiin myöhemmin torjumaan kansanäänestysten käyttöä. Suksi 2005, s. 1130. Ks. HE 89/1931 ja PeVM 11/1931.

<sup>91</sup> OMT 2008:8, s. 32.

<sup>92</sup> Kiinnostavaa on, että terminologia vuoden 1983 komiteamietinnössä (KM 1983:25) on lähempänä kansalaisaloitetyöryhmän mietinnön (OMML 21/2011) kanssa termin *sisällöllinen* kansalaisaloite osalta: Näissä mietinnöissä sisällöllisellä kansalaisaloitteella (tai *kansanaloitteella*, kuten sitä aiemmissa asiakirjoissa kutsutaan) tarkoitetaan aloitetta, joka ei johda kansanäänestyksen järjestämiseen. Vuoden 2004 selvityksessä (OMJU 2004:12) puolestaan sisällöllisen kansalaisaloitteen katsotaan kytkeytyvän kansanäänestyksen järjestämiseen. Ks. OMJU 2004:12, alaviite 41.

<sup>93</sup> KM 1983:25 s. 74–79. Yhtenä erityisenä ongelmakohtana kansalaisaloitteessa komitea piti sen määrittämistä, “missä määrin eduskunta voi uuttaa aloitteen sisältämää lakiehdotusta, jotta se kuitenkin vastaisi aloitteen tekijöiden tarkoitusta”. KM 1983:25 s. 77. Tämä huolenaihe on relevantti myös nykymuotoisen kansalaisaloitteen näkökulmasta, ja on kiinnostavaa, ettei sen valmistelussa asiaan kiinnitetty huomiota.

<sup>94</sup> Professori Ilkka Heiskanen esitti mm. porrastettua kansalaisaloitetta, jossa aloitteen käsittelytapa ja sitovuus riippuisi sen keräämien allekirjoitusten määrästä. OLJ 12/1983, s. 30.



Perustuslain 53.1 §:n mukaan eduskunta päättää kansanäänestyksen järjestämisestä säätämällä asiasta lain. Kyseisessä laissa on lisäksi määriteltävä äänestysvaihtoehdot ja äänestyksen ajankohta. Suomessa on tähän mennessä järjestetty kaksi valtiollista neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Vuonna 1931 järjestettiin kansanäänestys kieltolain kumoamisesta (340/1931) ja vuonna 1994 äänestettiin Suomen liittymisestä Euroopan Unionin jäseneksi (578/1994)<sup>95</sup>. Nykymuodossaan neuvoo-antava kansanäänestys on sisältynyt perustuslakiin vuodesta 1987<sup>96</sup>. Neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä käytettävistä menettelyistä on säädetty erikseen lailla (571/1998).

Neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevaa sääntelyä on kritisoitu monista eri näkökulmista. Kansanäänestyksen suhde edustukselliseen demokratiaan on sen sitomattomuuden vuoksi epäselvä. Neuvoo-antavasta luonteestaan huolimatta kansanäänestys mielletään usein sitovaksi, mikä johtaa ristiriitaiseen tilanteeseen. Suksi on kuvannut tilannetta kahden suvereenin kilpailuksi saman päätöksen tekemisestä saman oikeusjärjestyksen sisällä<sup>97</sup>. Lainsäädännössä ei määritellä, minkälaisissa tilanteissa neuvoo-antava kansanäänestys tulisi järjestää. Tilannetta pahentaa myös sääntelyn vähäisyys ja yleisyys etenkin perustuslain tasolla, minkä johdosta neuvoo-antavan kansanäänestyksen rooli valtiollisessa päätöksentekojärjestelmässä on häilyvä<sup>98</sup>. Kansanäänestyksen neuvoo-antavuus asettaa myös yksittäiset kansanedustajat erikoiseen asemaan. Heillä ei ole velvollisuutta noudattaa äänestyksen lopputulosta, mutta toisaalta äänestys tarjoaa heille tilaisuuden olla ottamatta itse kantaa äänestyksen kohteena olevaan kysymykseen: he voivat joko vedota kansan mielipiteeseen tai edustuksellisuuden periaatteeseen valtiosääntömme perusratkaisuna ja sen sisältämään riippumattomuuteen. Neuvoo-antavaa kansanäänestystä voidaan myös käyttää taktisesti legitimaation hakemiseksi tietyille poliittiselle kysymykselle.<sup>99</sup> Edustuksellisen demokratian elimillä on äänestyksen järjestämisessä niin merkittävä asema, että neuvoo-antavan kansanäänestyksen rooli kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta on pitkälti näennäinen.

---

<sup>95</sup> Ahvenanmaalla EU-jäsenyydestä järjestetystä erillisestä neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä ks. Suksi 1999, s. 76–77.

<sup>96</sup> Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa säännös kansanäänestyksen järjestämisestä siirrettiin eduskunnan toimintaa sääntelevään 4 lukuun eduskunnan tehtäväluettelon osaksi. Säännöksen sijoittamista nykyiselle paikalleen on arvioitu oikeussystemaattisesti epäloogiseksi. Ks. tarkemmin Jyränki ja Husa 2012, s. 314. Kansalaisaloitteen osalta sijainnista perustuslaissa ks. 4.1-luku.

<sup>97</sup> Suksi 1996, s. 61 ja Suksi 2002, s. 42.

<sup>98</sup> OMJU 2004:12, s. 35.

<sup>99</sup> OMJU 2004:12, s. 34 ja 36. Ks. myös Setälä 1998 s.137.

### 3.2.2 Kunnalliset suoran osallistumisen keinot

Vuonna 1990 oli paikallistason demokratian vuoro saada entistä välittömämpiä muotoja, kun kunnallista neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevat säännökset otettiin kunnallislaikiin. Nykyisin kunnallista kansanäänestystä koskeva säännös löytyy kuntalain (36/1995) 30 §:stä, jonka mukaan kunnanvaltuusto voi päättää, että kunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa järjestetään neuvoa-antava kansanäänestys<sup>100</sup>. Lisäksi kuntalain 31 §:n mukaan vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi. Päätösvalta äänestyksen järjestämisestä on kunnanvaltuustolla, jonka on tehtävä päätös viipymättä<sup>101</sup>. Äänestys voidaan järjestää joko koko kunnassa tai ainoastaan tietyllä kunnan osa-alueella. Kunnallisissa kansanäänestyksessä noudatettava menettelystä säädetään lailla 656/1990.

Kunnan asukkaille on säädetty kuntalain 28 §:ssä vielä erillinen aloiteoikeus<sup>102</sup>. Yksittäisellä kuntalaisella on oikeus tehdä aloite kunnalle sen toimintaa koskevassa asiassa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Pykälän 3 momentin mukaan kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet on saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa. Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

Yhdyn Sutelan näkemykseen siitä, että kunnallisen kansanäänestysaloitteen ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen rooli kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta on hyvin pieni<sup>103</sup>. Valtuustolle on annettu päätösvalta sekä äänestyksen järjestämisestä että sen lopputuloksen noudattamisesta<sup>104</sup>. Vaikuttaa siltä, että kunnallinen kansanäänestysinstituutio saattaa pikemminkin johtaa kunnan asukkaiden turhautumiseen kuin kannustaa heitä aktiiviseen ja osallistuvaan kuntalaisuuteen. Valitettavan usein valtuusto on päättänyt

---

<sup>100</sup> Suomessa on vuosina 1990–2010 järjestetty noin 56 kunnallista neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Oikeusministeriön tilasto osoitteessa <http://www.vaalit.fi/uploads/njtw8jks0wd.pdf>.

<sup>101</sup> Suomessa on esimerkiksi Ruotsista poiketen säädetty valituskielto valtuuston kansanäänestyksen toimeenpanopäätöksestä. Sutela kyseenalaistaa valituskiellon funktion, koska valtuuston päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus ainoastaan laillisuusperiaatteella. Sutela 2000, s. 236.

<sup>102</sup> Kiinnostavaa on, että aloiteoikeuden osalta ei ole säädetty erikseen ikäraja. Aloitteita voi siis tehdä myös iältään äänioikeusikärajan alittava henkilö. Sutela 2000, s. 178.

<sup>103</sup> Ks. Sutela 2010, s. 262–266.

<sup>104</sup> Sutela käyttää oikeusvertailevassa väitöskirjatutkimuksessaan kunnallisten kansanäänestysinstituutioiden vertailumittarina typologiaa asteikolla yhdestä kuuteen, jossa kuntalaisten vaikuttaminen päätöksentekoon kasvaa asteittain. Tällä asteikolla Suomen neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys sijoittuu luokkaan kaksi, lievä osallistuminen. Sutela 2000, s. 18–24 ja 243–246.

olla järjestämättä kunnallisella kansalaisaloitteella vaadittua kansanäänestystä. Tilanteissa, joissa kunnallinen kansanäänestys on järjestetty, valtuusto on usein lopulta kuitenkin toiminut sen tuloksen vastaisesti erityisesti kuntaliitoskysymyksissä<sup>105</sup>. Maija Setälä on ehdottanut kunnallisen suoran demokratian kehittämistä korvaamalla valtuuston päätösvalta kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä aloitteentekijöiden ja valtuuston välisillä neuvotteluilla, joiden jälkeen aloitteentekijät saisivat päättää aloitteen viemisestä kansanäänestykseen<sup>106</sup>.

### **3.2.3 Perusoikeus- ja perustuslakiuudistus sekä osallistumisoikeudet ympäristöoikeudessa**

Seuraava valtiosääntötasoinen askel osallistumisoikeuksien kehittämisessä otettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, jonka yhteydessä silloiseen hallitusmuotoon otettiin kaksi suoriin vaikutusmahdollisuuksiin liittyvää säännöstä. Nykyisin PeL 14.3 §:ssä sijaitsevassa säännöksessä julkiselle vallalle asetetaan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan nimenomaisesti kansalaisaloite esimerkkinä osallistumisjärjestelmistä, joiden avulla julkinen valta voisi toteuttaa edistämisvelvollisuuttaan<sup>107</sup>. Varsinaisten osallistumisperusoikeuksien lisäksi suoran vaikuttamisen kannalta tärkeitä ovat luonnollisesti myös poliittisen toiminnan vapautta ja sananvapautta turvaavat perusoikeudet<sup>108</sup>.

Perustuslain 20.2 §:ssa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ulottaa kansanvaltan ja osallistumisen periaatteet julkiseen vallankäyttöön ympäristöoikeuden alalla. Perusoikeusuudistuksen toteuttamishetkellä säännös tarkoitti perustuslaillista toimeksiantoa kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisillä olisi entistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa sen nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon<sup>109</sup>. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia sekä päätöksenteon avoimuutta korostettiin uudella tavalla perusoikeusuudistuksen jälkeen toteutetuissa ympäristölainsäädännön uudistuksissa. Ympäristölainsäädännössä korostuu erityisesti vaikuttamismahdollisuuksien rooli oikeusturvan ele-

---

<sup>105</sup> Setälä 2010, s. 121.

<sup>106</sup> Setälä 2012, s. 129.

<sup>107</sup> HE 309/1993 vp, s. 62.

<sup>108</sup> Poliittisista perusoikeuksista ks. Toropainen 2002, s. 73. Jyränki puolestaan puhuu demokraattisista perusoikeuksista: Jyränki 2002, s. 6.

<sup>109</sup> HE 309/1993 vp, s. 67.

menttinä: osallistumisen ja vuorovaikutuksen kautta ennakolta ja muutoksenhaku- ja valitusoikeuksien kautta jälkikäteisesti<sup>110</sup>.

Keskeinen vaikutusmahdollisuuksien parantamisen tapa ympäristölainsäädännössä on ollut ei-asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Tämä kehitys on alkanut jo 1980-luvun lopussa vesilakin (sitemmin uusittu 587/2011) lisätyillä kuulemissäännöksillä. Ennakollisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta tärkein ympäristöoikeudellinen instrumentti on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Sen keskeinen periaate on, että kaikilla, joiden asemaan, etuihin tai oikeuksiin suunnitteilla oleva hanke potentiaalisesti vaikuttaa, on mahdollisuus ilmaista näkemyksensä hankkeesta, ennen kuin toteuttamisesta päätetään. Myös kansalaisjärjestöjen itsenäisten valitusoikeuksien laajentuminen ympäristölainsäädännössä on merkittävä kehityspiirre vaikutusmahdollisuuksien laajentamisen näkökulmasta.<sup>111</sup> Ympäristölainsäädännön kehityksen taustalla vaikuttaa perusoikeusuudistuksen lisäksi vuonna 1998 hyväksytty tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleis-sopimus (Sops 122/2004, Århusin sopimus).

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa PeL 2.2 §:ään otettiin myös yleissäännös, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös liittyy läheisesti edellä esiteltyihin perustuslain toisen luvun osallistumista koskeviin perusoikeuksiin. Esitöiden mukaan yksilön vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet ovat demokratian kannalta niin tärkeässä asemassa, että niitä koskeva säännös on haluttu perusoikeusluvun lisäksi ottaa myös valtiojärjestyksen peruseriaatteita koskevaan lukuun<sup>112</sup>.

Perustuslain 2.2 §:llä on pyritty ottamaan huomioon yhteiskunnallisen vaikuttamisen eri tasot. Se kattaa siten paitsi perinteiset vaikuttamisen keinot kuten äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä myös muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskanavat. Säännöksellä nostetaan esiin yksilön vaikutusmahdollisuudet itseään ja elinympäristöään koskeviin päätöksiin. Kansanvallan kannalta on keskeistä, että eduskunnan päätettävänä olevista asioista käydään vapaata ja julkista keskustelua sekä ennen päätöstä että sen jälkeen. Myös kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet ovat toimivan demokratian tärkeitä elementtejä. Esitöiden mukaan säännöksellä viitataan yleisellä tasolla

---

<sup>110</sup> Määttä 2002, s. 37–38.

<sup>111</sup> Määttä 2002, s. 43–46.

<sup>112</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

myös erilaisiin yhteistoiminnan muotoihin ihmisten välillä. Säännös ilmentää periaatetta, jonka mukaan yksilön vaikutusmahdollisuudet eivät demokraattisessa yhteiskunnassa voi rajoittua ainoastaan vaaleissa äänestämiseen.<sup>113</sup> Demokratiateorioiden näkökulmasta tällä kirjauksella tehdään eroa liberaaliin demokratiateoriaan, jossa nimenomaan vaaleissa äänestäminen on riittävä ja oikea tapa toteuttaa demokratiaa.

Perustuslain 2.2 §:n säännös on luonteeltaan yleinen ja julistuksellinen. Sellaiseksi sen vaikutukset ovat myös pääosin jääneet. Anu Mutasen mukaan säännöksen voidaan nähdä kuitenkin tukevan tulkintaa, jonka mukaan suorien osallistumisoikeuksien laajentamista koskevan lainsäädännön ei voida ainakaan kevyin perustein katsoa olevan vastoin perustuslaissa säädettyä eduskunnan ja kuntien ylintä päätösvaltaa<sup>114</sup>.

Kansanäänestystä koskevaan sääntelyyn perustuslakiuudistuksessa ei haluttu puuttua, koska ainoa lainsäädännön nojalla järjestetty kansanäänestys ei tarjonnut tarpeeksi kokemustietoa sääntelyn toimivuudesta.<sup>115</sup> Tämä argumentti on helppo kyseenalaistaa toteamalla, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen olematon käyttö kertoo itse asiassa paljon sääntelystä ja instituution merkityksestä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksille. Jotta vaikuttamisinstituutiota voitaisiin pitää onnistuneena, on selvää, että sitä tulee käyttää.

### **3.2.4 Uusi kiinnostus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin**

Kansanäänestyslainsäädännön soveltamisesta ei saatu käytännön kokemuksia perustuslakiuudistuksen jälkeenkään, mutta kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen nousi uudelleen esiin 2000-luvun taitteen jälkeen. Perustuslain seurantatyöryhmä nosti vuonna 2002 esiin voimistuneen tarpeen kehittää ja tehostaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Keinoina tähän työryhmä otti esiin neuvoa-antavan kansanäänestyksen muuttamisen sitovaksi tai erilaiset kansalaisaloitejärjestelyt.<sup>116</sup>

Oikeusministeriössä tehtiin vuonna 2004 selvitys valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista osana vuosina 2003–2007 toteutettua hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Selvitys sisälsi kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden lisäksi myös kansalaisaloitteeseen liittyviä ajatuksia. Selvityksen johtopäätös oli, että neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö ei juurikaan lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja on siten ongelmallinen. Tarpeen järjestelmän syvälliselle kehittämiselle

---

<sup>113</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>114</sup> Mutanen 2002, s. 92.

<sup>115</sup> HE 1/1998 vp, s. 102.

<sup>116</sup> OMTR 2002:7, s. 6.

arvioitiin olevan selvä.<sup>117</sup> Samassa selvityksessä nostettiin esiin myös kansalaisaloite erityisesti keinona parantaa kansalaisten luottamusta päätöksentekojärjestelmään ja nostaa poliittisen järjestelmän legitimaatiota. Sekä sisällöllinen kansalaisaloite että kansanäänestysaloite nähtiin välineinä ottaa kansalaisten mielipiteet ja itsenäinen kansalaistoiminta osaksi poliittisen päätöksenteon arkipäivää. Esille nostetaan myös vaihtoehto, jossa kansalaisaloite olisi kytketty nykymuotoiseen neuvoa-antavaan kansanäänestykseen.<sup>118</sup>

Kansalaisaloite yhtenä vaihtoehtona valtiollisen tason suoran demokratian ratkaisujen uudistamiseksi sisältyi myös perustuslain toimivuutta ja muutostarpeita arvioineen Perustuslaki 2008 -työryhmän muistioon. Edustukselliseen järjestelmään liittyvien ongelmien vuoksi pidettiin välttämättömänä, että aikaisempia välitöntä vaikuttamista koskevia ratkaisuja tarkastellaan uudelleen. Työryhmä pohti myös kansanäänestysinstitiution oikeudellisen luonteen muuttamista sitovaksi yhtenä suoran vaikuttamisen kehittämismahdollisuutena. Työryhmän kannanoton mukaan kansalaisaloitemekanismin käyttöönotto saattaisi kuitenkin olla periaatteellisesti merkittävämpi muutos kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta kuin kansanäänestyksen muuttaminen sitovaksi. Luontevimpana vaihtoehtona pidettiin valtiosäännön täydentämistä sisällöllisellä kansalaisaloitteella, ja työryhmä esitti lopputuloksenaan, että asiaa tulisi harkita perustuslain arviointihankkeen yhteydessä.<sup>119</sup>

Vuonna 2010 perustuslain tarkistamiskomitea ehdotti mietinnössään Perustuslaki 2008 -työryhmän ehdotuksen mukaisesti sisällöllistä kansalaisaloitetta koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin<sup>120</sup>. Kansalaisaloitelakia valmistelemaan asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella myös Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmään liittyvät kansalliset säännökset. Työryhmä laati mietintönsä hallituksen esityksen muotoon, jota kansalaisaloitelakia koskeva hallituksen esitys (46/2011) noudattaa.<sup>121</sup>

Demokratiapoliittista keskustelua on pyritty edistämään vuonna 2010 tehdyllä valtioneuvoston periaatepäätöksellä demokratian edistämisestä<sup>122</sup> ja sitä taustoittaneella Demokratiapolitiikan suuntaviivat -nimisellä selvityksellä<sup>123</sup>. Selvityksessä on tarkasteltu demokratiapolitiikkaa laajasta perspektiivistä aina edustuksellisen demokratian kehittämisestä de-

---

<sup>117</sup> OMJU 2004:12, s. 36.

<sup>118</sup> OMJU 2004:12, s. 42–43.

<sup>119</sup> OMTR 2008:8, s. 32–36.

<sup>120</sup> OMML 9/2010, s. 52–54 ja 84–86.

<sup>121</sup> OMML 21/2011.

<sup>122</sup> OMML 17/2010.

<sup>123</sup> OMML 14/2010.

mokradiakasvatukseen. Periaatepäätös sisältää yhteensä 32 toimenpidekokonaisuutta, joihin sisältyy muun muassa kirjaus suorien vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä sekä muodollisten että epämuodollisten menettelyjen kautta. Myös verkkodemokratian kehittäminen ja paikallistason demokratia on otettu esille.<sup>124</sup> Periaatepäätös ei vielä ole lupaus aidon suoran demokratian toteuttamisesta, mutta laaja-alaisuudessaan ja ennakkoluulottomuudessaan se herättää toiveita entistä myönteisemmästä suhtautumisesta välittömään vaikuttamiseen.

### **3.3 Euroopan unionin kansalaisaloite**

#### **3.3.1 Eurooppalaisen kansalaisaloitteen tausta**

Kansallisten kansalaisaloitteiden ohella Eurooppa sai 1. huhtikuuta 2012 myös ensimmäisen valtiollista tasoa laajemman suoran vaikutuskanavan, kun Euroopan unionin kansalaisaloite otettiin käyttöön. Tässä luvussa tarkastellaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen institutionaalista rakennetta ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Lopuksi esitetään arvio EU:n kansalaisaloitejärjestelmän merkityksestä ja onnistumisesta.

Ajatus eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta tuli julkisuuteen vuonna 2003, kun EU:n perustuslakiehdotusta valmistellut konventti päätti viime hetkellä lisätä ehdotukseensa kirjauksen unioninlaajuisesta kansalaisaloitteesta. Kansalaisjärjestöt ja -verkostot olivat jo 1990-luvulta alkaen kehitelleet ajatuksia ylikansallisesta suorasta demokratiasta Euroopassa.<sup>125</sup> Kirjaus eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta sisällytettiin lopulta vuonna 2007 hyväksytyyn Lissabonin sopimuksen 10 ja 11 artiklaan (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, SopS 67/2009). Eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta säädetään tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa kansalaisaloitteesta (16.2.2011 (EU), N:o 211/2011 EUVL L 65/1, s. 1–22, tästä eteenpäin *asetus*).

Aloiteinstituution on asetuksen johdanto-osan mukaan määrä vahvistaa EU-kansalaisuuden merkitystä ja edistää EU:n demokraattista toimintaa. Johdanto-osassa korostetaan, että kansalaisia on rohkaistava aloitteiden järjestämiseen tekemällä aloiteprosessiin liittyvistä menettelyistä ja vaatimuksista selkeitä, helppokäyttöisiä ja oikeasuhtaisia. Komissiolle on lisäksi asetettu kansalaisaloitetta koskeva tiedonanto- ja neuvontavelvollisuus.

---

<sup>124</sup> OMML 17/2010, s. 15.

<sup>125</sup> Kaufmann 2012, s. 229–232.

### 3.3.2 Eurooppalaista kansalaisaloitetta koskeva sääntely

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen järjestäjänä on asetuksen 3 artiklan mukaan oltava vähintään seitsemän EU-kansalaisen muodostama kansalaistoimikunta, jossa on oltava jäseninä vähintään seitsemän jäsenvaltion asukkaita. Toimikunnan on nimettävä keskuudestaan edustaja ja varaedustaja, jotka toimivat yhteyshenkilöinä komission suuntaan. Aloitteelle on kerättävä vähintään miljoona tuenilmausta yhdestä neljäsosasta jäsenvaltioita. Tämänhetkisen 27 jäsenvaltion unionissa vaatimus tarkoittaa, että allekirjoittajia on oltava vähintään seitsemästä jäsenvaltiosta<sup>126</sup>. Allekirjoittajien määrälle on asetuksen 7 artiklassa asetettu valtiokohtainen vähimmäismäärä, jonka tulee täytyä vähintään seitsemän jäsenvaltion kohdalla. Suomen osalta tuenilmauksia on oltava vähintään 9 750 kappaletta<sup>127</sup>. Oikeus tuenilmauksen jättämiseen on asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa sidottu äänioikeuteen Euroopan parlamentin vaaleissa. Ikäraja tuenilmaisun jättämiselle on siten 18 vuotta kaikissa muissa jäsenvaltioissa paitsi Itävallassa, jossa Euroopan parlamentin vaaleissa saavat äänestää 16 vuotta täyttäneet.

Virallinen aloiteprosessi lähtee liikkeelle, kun kansalaistoimikunta pyytää komissiolta aloitteen rekisteröintiä. Tässä yhteydessä komissio tutkii, että aloite täyttää asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset. Ehdotettua aloitetta ei rekisteröidä, jos 1) kansalaistoimikunnan kokoonpano ei vastaa sille asetettuja vaatimuksia, 2) jos aloite ei kuulu komission toimivaltaan, 3) jos aloite on selvästi loukkaava, asiaton tai haitantekotarkoituksessa tehty taikka 4) jos aloite on selvästi Euroopan unionista annetun sopimuksen 2 artiklassa määriteltyjen EU:n arvojen vastainen. Jos kaikki ehdot täyttyvät, aloite rekisteröidään komission sähköiseen rekisteriin<sup>128</sup>.

Komission rekisteröinnistä alkaa kulua vuoden määräaika tuenilmausten keräämiselle. Tuenilmauksia voidaan asetuksen 5 artiklan mukaan kerätä sekä paperimuodossa että sähköisesti. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansalaisaloitteen järjestäjien on ennen tuenilmausten sähköisen keräämisen aloittamista hankittava jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta hyväksyntä keruujärjestelmälleen. Suomessa toimivalta järjestelmien hy-

---

<sup>126</sup> Kroatian on määrä liittyä EU:n jäseneksi 1.7.2013, mutta myös 28 jäsenvaltion unionissa vaatimus on seitsemän jäsenvaltiota.

<sup>127</sup> Kunkin jäsenvaltion vaadittu allekirjoitusten lukumäärä saadaan kertomalla kyseisestä maasta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten lukumäärä luvulla 750. Taulukko allekirjoitusmääristä löytyy kansalaisaloiteasetuksen liitteestä I.

<sup>128</sup> Aloiterekisteri löytyy osoitteesta <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/>. 22.10.2012 rekisterissä oli 12 aloitetta, joiden osalta tuenilmausten keräys oli käynnissä. Lisäksi sivustolta löytyy tieto sulkeutuneista ja rauenneista aloitteista sekä hylätyt kansalaisaloitteiden rekisteröintipyyntö perusteluineen. Ensimmäisen kuuden kuukauden aikana komissio rekisteröi kymmenen aloitetta ja tehnyt seitsemän hylkäyspäätöstä.



väksymiseen on KaL 10 §:n mukaan Viestintävirastolla, ja sen on muiden kansallisten viranomaisten tapaan tehtävä päätös järjestelmän hyväksynnästä kuukauden kuluessa sille esitetystä pyynnöstä. Komissio on julkaissut avoimen lähdekoodin ohjelmiston<sup>129</sup>, jota voidaan käyttää tuenilmausten sähköiseen keräykseen, mutta järjestäjät voivat halutessaan käyttää myös muuta ohjelmistoa. Paperimuodossa tuenilmaukset on kerättävä virallisella lomakkeella, joka on vahvistettu asetuksen liitteessä II.

Allekirjoittajilta tuenilmauksen yhteydessä kerättävät tiedot vaihtelevat jäsenvaltioittain. Kaikilta allekirjoittajilta kerätään tuenilmauksen jättämisen yhteydessä nimi, vakituinen asuinvaltio, syntymäaika, kansalaisuus sekä allekirjoituksen päiväys. Suomessa kerättävien tuenilmausten osalta kerätään vain nämä tiedot. Useimmat jäsenvaltiot vaativat lisäksi vakituisen osoitteen ja syntymäpaikan sekä henkilökohtaisen tunnistenumeron tai henkilöllisyyden osoittavan asiakirjan numeron.<sup>130</sup> Jäsenvaltioittain vaihtelee myös se, tuleeko kussakin jäsenvaltiossa allekirjoittavien henkilöiden olla kyseisen jäsenvaltion kansalaisia vai riittääkö, että heillä on maassa vakituinen asuinpaikka. Vaihtelevat käytännöt vaikeuttavat merkittävästi tuenilmausten keräystä ja heikentävät näkemykseni mukaan merkittävästi järjestelmän käytettävyyttä.

Kun järjestäjät ovat keränneet tarvittavat miljoona allekirjoitusta, toimitetaan tuenilmaukset asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa kuvatulla tavalla kansallisten viranomaisten tarkastettavaksi. Suomessa toimivaltainen viranomainen on KaL 10 §:n mukaan Väestörekisterikeskus (VRK), joka vastaa maan kansalaisten ja Suomessa vakituisesti asuvien EU-kansalaisten tuenilmausten tarkistamisesta<sup>131</sup>. Tarkastuksen jälkeen kansalliset viranomaiset antavat kansalaistoimikunnan edustajalle päätöksen tuenilmaisujen määrästä ja oikeellisuudesta. Tämän jälkeen järjestäjät voivat toimittaa aloitteen komissiolle.

Kun aloite on luovutettu komissiolle, sen tehtävänä on kolmen kuukauden kuluessa antaa tiedonanto jatkotoimista. Tätä ennen komission on järjestettävä aloitteen tehneen kansalaistoimikunnan kanssa tapaaminen, jossa järjestäjillä on tilaisuus esitellä aloitetta ja sen taustaa. Aloitteen järjestäjille on asetuksen 11 artiklan mukaan järjestettävä tilaisuus esitellä aloitteensa myös julkisessa kuulemistilaisuudessa Euroopan parlamentissa. Tutkittuaan

---

<sup>129</sup> Ohjelmisto on saatavilla osoitteessa <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100>.

<sup>130</sup> Tarvittavat tiedot määritellään asetuksen liitteessä III. Osa jäsenvaltioista vaatii ilmoittamaan lisäksi nimen syntymähetkellä, isän nimen tai henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan myöntäneen viranomaisen. Huomionarvoista on, että Suomi kuuluu niiden valtioiden joukkoon, joiden osalta tietovaatimukset ovat niukimmat.

<sup>131</sup> Luettelo tuenilmaukset tarkistavista kansallisista viranomaisista löytyy osoitteesta <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification>.

aloitetta komissio antaa asetuksen 10 artiklan mukaisesti virallisen vastauksensa tiedonantona, jossa esitetään komission poliittiset ja oikeudelliset päätelmät aloitteesta. Tiedonannossa kerrotaan, ryhtyykö komissio toimenpiteisiin aloitteen johdosta ja perustelut päätökselle. Komissio voi antaa aloitteen pohjalta säädösehdotuksen parlamentille ja neuvostolle, jotka käsittelevät sen noudattaen asianmukaista lainsäädäntömenettelyä. Aloite ei kuitenkaan velvoita komissiota jatkotoimenpiteisiin. Komission päätös perustuu aloitteen ”poliittiseen analyysiin”, eikä sillä ole yleistä velvollisuutta antaa sen pohjalta säädösehdotusta. Komissiolle on kuitenkin asetettu velvoite perustella kielteinen kantansa. Komission päätös on lopullinen, eikä siitä voi valittaa<sup>132</sup>. On kiinnostavaa nähdä, millaista poliittista harkintaa komissio asiassa käyttää.

Eurooppalaiseen kansalaisaloitejärjestelmään on sisäänrakennettu seurantajärjestelmä, jonka puitteissa komission on määrä laatia kertomus asetuksen soveltamisesta kolmen vuoden välein. Asetuksen 22 artiklan mukaan ensimmäinen kertomus on laadittava 1.4.2015 mennessä.

### **3.3.3 Eurooppalaisen kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ja vaikutukset**

Bruno Kaufmann on kuvannut eurooppalaisen kansalaisaloitejärjestelmän merkitystä demokratian kannalta ylikansalliseksi *babystepiksi*, hataraksi vauvanaskeleeksi<sup>133</sup>. Suunta on oikea, mutta instituution merkitys kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta on hyvin pieni.

Eurooppalainen kansalaisaloitejärjestelmä on Suomen kansallisen aloitemekanismin tapaan sisällöllinen, eli se ei sisällä mahdollisuutta järjestää kansanäänestystä aloitteen sisältämästä kysymyksestä. EU-aloitteessa on kuitenkin vielä yksi EU:n institutionaalisesta rakenteesta johtuva ylimääräinen välikäsi, jolla on poliittisen harkinnan nojalla täysi valta jättää aloite antamatta eteenpäin. EU:n päätöksentekojärjestelmää ei tietenkään voi verrata vaikkapa Suomen kansalliseen järjestelmään, mutta on selvää, että komission aloitteentekomonopoli heikentää entisestään eurooppalaisten kansalaisaloitteiden vaikuttavuutta. Komissiolla on jatkossakin pääsääntöisesti yksinoikeus päättää unionin päätöksenteon asialis-

---

<sup>132</sup> Komission kansalaisaloitetta koskevalla kysymys- ja vastaussivustolla aloitteen järjestäjien reagointikeinoiksi on mainittu kansalliset valituskeinot, eli kääntyminen hallinto- tai oikeusviranomaisten puoleen ja lisäksi kantelu komissiolle EU-lainsäädännön laiminlyönnistä. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>. Vaikuttaa hyvin epätodennäköiseltä, että näillä keinoilla kyettäisiin muuttamaan aloitteen kohtaloa.

<sup>133</sup> Kaufmann 2012, s. 229.

tasta<sup>134</sup>. On kiinnostavaa nähdä, minkälaisissa tapauksissa komissio käyttää poliittista harkintavaltaa ja jättää antamatta aloitteen lainsäädäntöehdotuksena eteenpäin, ja ei siten anna Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisuutta poliittiseen päätöksentekoon. Myös EU:n säädösprosessin yleinen monimutkaisuus on omiaan heikentämään kiinnostusta aloitteiden tekemiseen<sup>135</sup>.

Vaikka sähköinen allekirjoitusten kerääminen ei Suomen näkökulmasta tuntuisi mullistavalta, on se EU:lta suuri teko aidon helppokäyttöisyyden puolesta. Sähköinen kannattaminen on kansallisissa kansalaisaloiteprosesseissa harvinaisuus. Toisin kuin Suomen omassa kansalaisaloitejärjestelmässä, sähköisen tuenilmauksen jättäminen EU-aloitteelle ei edellytä vahvaa sähköistä tunnistamista. Tämä madaltanee kynnystä aloitteen allekirjoittamiseen. Sen sijaan se, ettei kerättävistä tiedoista ole sovittu yhdessä vaan kaikilla jäsenvaltioilla on omat käytäntönsä ja vaatimuksensa, on selvä takaisku helppokäyttöisyydelle ja selkeydelle. Kaiken kaikkiaan aloitteen tekemiseen liittyvä byrokratia vaikuttaa korkealta, vaikka sitä karsittiinkin siitä, mitä komissio alun perin ehdotti<sup>136</sup>.

Unioni ei tarjoa aloitteen järjestäjille käännoispalvelua, mutta komissio tarkastaa heidän toimittamansa käännökset, jotta kieliversioiden yhdenmukaisuus on taattu<sup>137</sup>. Komissiolla on EU-aloitetta koskeva yleinen neuvontavelvollisuus ja EU-toimielinten verkkosivuilta löytyy paljon tietoa aloitejärjestelmästä, joskin hajanaisena. Jo ennen aloitejärjestelmän käyttöönottoa esitettiin kuitenkin huolia komission aloitteentekijöille tarjoaman tuen riittävydestä ja laadusta<sup>138</sup>. Ajatus aloitteentekijöiden käytettävissä olevasta avoimen lähdökoodin ohjelmistosta tuenilmausten sähköiseen keräykseen on tärkeä aloitteen käyttökelpoisuuden näkökulmasta. Komission julkaisemassa ohjelmistossa on kuitenkin ollut merkittäviä ongelmia, ja komissio on joutunut perustamaan oman väliaikaisen palvelun tuenilmausten keräystä varten, jotta aloitteille voidaan ylipäättään kerätä kannatusta. Komissio päätti myös pidentää tuenilmausten keräysaikaa niille aloitteille, joiden kohdalla keräys oli aloitettu ennen sähköisen järjestelmän käyttöönottoa.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> Setälä 2012, s. 127.

<sup>135</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 258.

<sup>136</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 258.

<sup>137</sup> Kaufmann 2012, s. 237–238.

<sup>138</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 258.

<sup>139</sup> Euroopan komission varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič'in tiedote 18.7.2012. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_eci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm).

## 4 Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö

### 4.1 Kansalaisaloitelainsäädännön tavoitteet ja perustuslailliset kytkökset

Maaliskuun alussa 2012 astui voimaan perustuslain 53 §:n uusi 3 momentti, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Perustuslaissa säädetään kansalaisaloitejärjestelmästä yleisellä tasolla, ja tarkemmat menettelyt määräytyvät tavallisen lain tasolla säädetyin kansalaisaloitelain perusteella.

Tässä luvussa tarkastellaan tuoretta lainsäädäntöä. Sääntelyä ei ole juuri ehditty tutkia, joten on perusteltua analysoida kansalaisaloiteinstituutiota melko perusteellisesti lainopillisesta näkökulmasta. Lainsäädännön sisällön esittelyn lisäksi tarkastellaan lakia säädettäessä tehtyjä valintoja ja nostetaan esiin mahdollisia tulkintaongelmia. Perspektiivi tarkasteluun on kriittinen ja heijastelee tutkielman yleistä demokratiamyönteistä ja kansalaisten osallistumista korostavaa näkökulmaa. Hyödynnän analyysissä mahdollisuuksien mukaan myös toisessa luvussa esiteltyjä osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioita. Oman arvioni kansalaisaloitejärjestelmän toimivuudesta ja kehitystarpeista esitän johtopäätösluvussa.

Kansalaisaloitejärjestelmän toimintaa ja vaikutuksia on vaikea ennustaa. Husa ja Jyränki katsovat kansalaisaloitetta selkeästi edustuksellisen demokratian perspektiivissä kuvaillessaan aloitetta mahdollisena perustuslaillisen poliittisen painostuskeinona, jolla pyritään vaikuttamaan suoraan lainsäädäntövaltaa käyttävään eduskuntaan. Husan ja Jyrängin mukaan on selvää, että tarkoituksena ei ole ollut muuttaa vallanjakoon liittyviä toimivaltuuksia siirtämällä valtioneuvoston lainvalmistelu- ja aloitevaltaa kansalle.<sup>140</sup>

Kansalaisaloitteesta säädetään PeL 53.3 §:ssä, mutta aloitejärjestelmä kytkeytyy tiiviisti myös laajempaan perustuslain kokonaisuuteen ja perusoikeusjärjestelmään. Kansalaisaloitejärjestelmä toteuttaa osaltaan PeL 14.3 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Toinen liittymäkohta löytyy PeL 10.2 §:stä, jossa julkinen valta veloitetaan pyrkimään siihen, että se turvaa yksilöiden mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

---

<sup>140</sup> Jyränki ja Husa 2012, s. 317.

Kansalaisaloitejärjestelmän yleisenä tavoitteena on vapaan kansalaistoiminnan edistäminen ja tukeminen. Pyrkimyksenä on tätä kautta vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa siten, että ”eri väestöryhmät osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen”.<sup>141</sup> Perustuslakivaliokunta on mietinnössään korostanut kansalaisaloitejärjestelmän roolia keinona vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan<sup>142</sup>. Muodollisesta perspektiivistä katsottuna kansalaisaloite on yhdenvertainen vaikuttamiskanava: kaikilla äänioikeutetuilla kansalaisilla on yhtäläinen oikeus osallistua aloitteen tekemiseen. Tämä piirre kytkee kansalaisaloitelainsäädännön myös deliberatiivisen demokratian teorioihin. Esimerkiksi Robert Dahlin mukaan poliittisen yhdenvertaisuuden periaate tarkoittaa, että kansalaisilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa poliittisen päätöksenteon asialistaan<sup>143</sup>.

Lain esitöissä nimetään kolme ominaisuutta, jotka kansalaisaloiteinstituution on määrä toteuttaa. Järjestelmän tulisi olla ensinnäkin joustava, millä tarkoitetaan esimerkiksi, että aloitteen vireillepanijalle tulee jäädä päätösvaltaa muun muassa aloitteen muodon ja allekirjoitusten keräystavan suhteen. Lisäksi joustavuus edellyttää, että lainsäädännössä tulee asettaa kansalaisaloitteiden tekemiselle vain perusteltuja ja välttämättömiä rajoituksia. Toiseksi keskeistä on kansalaisaloitejärjestelmän luotettavuus, mutta siihen liittyvien vaatimusten on oltava oikeasuhtaisia, eivätkä ne tosiasiallisesti saa muodostua esteeksi aloitejärjestelmän käyttämiseksi kansalaistoiminnan välineenä. Kolmanneksi esitöissä korostetaan kansalaisaloitejärjestelmän käyttökelpoisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että järjestelmässä on sovitettava tasapainoisella tavalla yhteen yhtäältä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen, toisaalta eduskunnan ja hallintoviranomaisten toiminnan sujuvuus ja resurssit.<sup>144</sup> Käyttökelpoisuuden käsitteestä voi johtaa myös toimivuuteen ja käytettävyyteen liittyviä puolia, jotka korostuvat erityisesti kannatusilmoitusten keräämiseen ja allekirjoittamiseen liittyvissä menettelyissä ja järjestelmissä.

## **4.2 Aloiteoikeuden soveltamisala ja kansalaisaloitteen muoto**

### **4.2.1 Henkilöllinen soveltamisala**

Oikeus kansalaisaloitteen tekemiseen on PeL 53.3 §:ssa sidottu äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Aloiteoikeuden rajaamista näillä kriteereillä on perusteltu sillä, että ky-

---

<sup>141</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>142</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 2.

<sup>143</sup> Dahl 1989, s. 311–312.

<sup>144</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

seessä on valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuus<sup>145</sup>. Myös kansalaisaloitteen allekirjoittajilta edellytetään Suomen kansalaisuutta ja äänioikeutta. Tässä mielessä kansalaisaloite vertautuu valtiollisiin vaaleihin. Äänioikeusikäraja on tällä hetkellä 18 vuotta kaikissa Suomessa järjestettävissä vaaleissa ja neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä.

Kansalaisaloitteen vireillepanosta säädetään tarkemmin KaL 3 §:ssä. Vireillepanijana eli aloiteprosessin käynnistäjänä voi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Kriteerit vireillepanolle vastaavat aloitteen allekirjoittamiselle asetettuja edellytyksiä: Myös vireillepanijan tulee olla luonnollinen henkilö, eivätkä esimerkiksi yhdistykset voi omissa nimissään panna vireille aloitteita. Vireillepanijoina voi olla myös ryhmä kansalaisia, kunhan kaikki heistä täyttävät laissa asetetut vireillepano-oikeuden kriteerit. Vireillepanijalle on nimettävä vähintään yksi edustaja ja yksi varaedustaja. Vireillepanija voi itse toimia myös edustajana aloitteelle, mutta varaedustajan on oltava toinen henkilö<sup>146</sup>.

Kansalaisaloitetta ei voi saada vireille, eikä sille voi kerätä tukea nimettömänä. Vireillepanija ja edustaja on KaL 5 §:n mukaan ilmoitettava, kun aloitteelle kerätään kannatusilmoituksia. Tieto vireillepanijasta sekä edustajasta ja varaedustajasta yhteystietoineen on lisäksi KaL 3.3 §:n mukaan ilmoitettava kansalaisaloiteprosessiin liittyville viranomaisille asioinnin yhteydessä.

Vireillepanijan ja edustajan rooliin liittyy useita kansalaisaloitelaista johtuvia tehtäviä ja velvollisuuksia. Aloitteen käynnistämisen lisäksi vireillepanijan tehtävänä on huolehtia aloitteen valmistelusta ja tuenilmaisujen keräämisestä. Edustajan tehtäväksi on puolestaan KaL 9.1 §:ssä säädetty kannatusilmoitusten toimittaminen Väestörekisterikeskuksen (VRK) tarkastettavaksi. Lisäksi edustajan vastuulla on KaL 11 §:n mukaan kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnan käsiteltäväksi, kun keräys on päättynyt ja VRK on vahvistanut kerättyjen tuenilmaisujen riittävän määrän. Muodollisesti kansalaisaloitteen tekijöinä ovat sen allekirjoittaneet henkilöt<sup>147</sup>. Vireillepanija ja edustaja vastaavat yhdessä siitä, että kannatusilmoitusten keräämisessä noudatetaan KaL 5–7 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Lisäksi vireillepanija ja edustaja ovat KaL 12 §:n mukaan osaltaan vastuussa siitä, että kannatusilmoitusten keräyksessä kertyneitä henkilötietoja käsitellään lain mukaisesti. Vireillepanijaan ja edustajaan voi viime kädessä kohdistua myös rikosoikeudellinen vastuu, johon palataan alaluvussa 4.5.3.

---

<sup>145</sup> HE 60/2010, s. 40.

<sup>146</sup> HE 46/2011 vp, s. 26.

<sup>147</sup> HE 46/2011 vp, s. 27.

#### 4.2.2 Aloitteen sisältö

Perustuslain mukaan kansalaisaloite voi koskea ainoastaan lainsäädäntöasiaa. Aloiteoikeuden kohdentaminen tällä tavoin ei kuitenkaan luo merkittäviä rajoituksia sen käytölle. Aloite voidaan tehdä olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi tai kumoamiseksi tai vaihtoehtoisesti voidaan vaatia uuden lain säätämistä. Lainsäädäntöasian käsite on ylipäättään laaja: eduskunta voi periaatteessa säätää lailla myös sellaisesta asiasta, jota siihen saakka on säädelty asetuksen tasolla<sup>148</sup>.

Aloiteoikeus ei siis koske muita eduskunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä kuin lainsäädäntöasioita. Perustuslain muutoksen esitöiden mukaan tärkeimpiä soveltamisalan ulkopuolelle rajattuja asiaryhmiä ovat budjettivallan käyttö ja kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Budjettivallan käytön sulkeminen aloiteoikeuden ulkopuolelle ei kuitenkaan tarkoita, ettei ehdotetulla lainsäädännöllä saisi olla taloudellisia vaikutuksia.<sup>149</sup> Kansalaisaloite voi siis koskea myös sellaista lakia, jolla on budjettivaikutuksia. Myös kansainvälisten velvoitteiden osalta rajaava vaikutus on pienempi kuin esityöt antavat ymmärtää. Dualistisen ajattelutavan mukaisesti kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät normit on saatettava kansallisesti voimaan, jotta niistä tulee osa Suomessa noudatettavaa oikeusjärjestystä. Ennen kansallista voimaansaattamista kansainvälinen sopimus kuitenkin hyväksytään ratifioimalla se kansainvälisoikeudellisesti.<sup>150</sup> Jos kansallinen voimaansaattaminen tapahtuu eduskunnan säätämällä lailla, ei ole estettä sille, että kansalaisaloitteella pyrittäisiin kumoamaan laki, jolla velvoite on saatettu voimaan<sup>151</sup>. Tällaisen aloitteen hyväksyminen edellyttäisi luonnollisesti, että eduskunta irtisanoisi kyseisen kansainvälisen sopimusvelvoitteen.

Kansalaisaloite voi koskea myös perustuslain muuttamista. Perustuslakia koskevia aloitteita ei ole haluttu rajata aloiteoikeuden ulkopuolelle tai asettaa eri asemaan muiden aloitteiden kanssa<sup>152</sup>. Perustuslain erityinen asema näkyykin ennen kaikkea PeL 73 §:n mukaisesti vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä, jota perustuslain muuttaminen eduskunnassa edellyttää. Esimerkiksi Itävallassa, Espanjassa ja Puolassa, joissa on Suomen tapaan käytössä

---

<sup>148</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>149</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>150</sup> Jyränki ja Husa 2012, s. 293–294.

<sup>151</sup> Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri kansalaisaloitetta koskevassa infotilaisuudessa eduskunnan kansalaisinfossa 21.5.2012.

<sup>152</sup> Perustusoikeuksien ja demokratian suhde on kiinnostava kysymys, johon ei valitettavasti tutkielman rajauksen puitteissa ole mahdollisuutta paneutua. Ks. perusoikeuksien ja demokratian suhteesta Tuori 2011 ja demokratiasta perustuslakikontrollin näkökulmasta Lavapuro 2010.

sisällöllinen kansalaisaloite, perustuslaki on rajattu kokonaan tai osittain aloiteoikeuden ulkopuolelle<sup>153</sup>.

Aloiteoikeudelle ei johdu perustuslaista myöskään sisällöllisiä rajoituksia. Aloitteiden perustuslainmukaisuus ja yhteensopivuus kansainvälisten velvoitteiden kanssa arvioidaan muiden lakien tapaan osana eduskuntakäsittelyä<sup>154</sup>. Perustuslakivaliokunta otti kansalaisaloitelaista antamassaan mietinnössä kannan, jonka mukaan valiokuntien olisi perusteltua jättää selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet käsittelemättä, vaikka ne olisivat muodollisesti tulleet vireille eduskunnassa<sup>155</sup>. Tämä näkemys vaikuttaa erikoiselta kansallisen perustuslakikontrollijärjestelmän näkökulmasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on PeL 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Olisi erikoista, jos sama järjestely ei soveltuisi kansalaisaloitteen kautta vireille tulleisiin lakiehdotuksiin. Perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavien aloitteiden vaijennus valiokunnissa olisi huono ratkaisu myös demokratian näkökulmasta. Parempi vaihtoehto olisi menetellä normaalin perustuslakikontrollia koskevan käsittelyjärjestyksen mukaisesti, jolloin ristiriita perustuslain kanssa todettaisiin, tämä tulkinta perusteltaisiin ja siitä käytäisiin keskustelua. Samalla avoin ja julkinen menettely tarjoaisi edellytykset myös julkisen keskustelun käymiselle, mikä puolestaan on edellytys deliberatiivisen demokratian teoriaan sisältyvälle julkiselle harkinnalle<sup>156</sup>. Lisäksi perustuslakivaliokunnalla on käytettävissään paras asiantuntemus sen tulkitsemisessa, milloin jokin lakiehdotus on perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Olen vakuuttunut, että tämä menettely olisi parempi myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

#### 4.2.3 Aloitteen muotovaatimukset

Aloitteen tekemiseen liittyvistä muotoseikoista säädetään tarkemmin kansalaisaloitelaissa. Kansalaisaloite voidaan tehdä joko *lakiehdotuksen* muodossa, tai se voi sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Jälkimmäistä aloitemuotoa kutsutaan tässä tutkielmassa *toimenpidealoitteeksi*<sup>157</sup>. Aloitteen vireillepanija voi valita, kummassa muodossa hän tekee

---

<sup>153</sup> Setälä 2010b, s. 219.

<sup>154</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>155</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 3

<sup>156</sup> Kuvatunkaltaisessa tilanteessa valiokuntakäsittelyn nykyistä suurempi avoimuus olisi erityisen perusteltua. Kansalaisille voitaisiint arjota mahdollisuus seurata asiantuntijakuulemisia aloitteen perustuslainmukaisuudesta esimerkiksi verkon kautta.

<sup>157</sup> Tässä käytetystä käsitteestä huolimatta on kuitenkin huomattava, että kansalaisaloitetta itsenäisenä instituutiona ei ole haluttu kytkeä PeL 39 §:n 2 momentin mukaisiin kansanedustajan aloiteoikeuden määräemuotoihin. HE 60/2010, s. 40. Kansalaisaloite lainvalmisteluun ryhtymisestä on kuitenkin myös



aloitteen. Lakiehdotuksen muotoon tehdyn aloitteen tulee sisältää säädösteksti siinä muodossa, jossa sitä ehdotetaan hyväksyttäväksi. Toimenpidealoite eli ehdotus lainvalmistelutoimiin ryhtymisestä on väljemmin muotoiltu ehdotus lainsäädännön muuttamisesta tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Toimenpidealoite ei siis sisällä lakiehdotusta vaan kehotuksen lainvalmistelun aloittamiseksi valtioneuvostossa.

Vireillepanijalle on järjestelmän joustavuuden ja käyttökelpoisuuden nimissä haluttu jättää vapaus päättää aloitteen muodosta. Esitöiden mukaan toimenpidealoite voi olla käyttökelpoinen vaihtoehto erityisesti laajoissa ja monimutkaisissa lainsäädäntöasioissa, joissa lakiehdotuksen muotoon laadittu aloite vaatisi perusteellista valmistelua, johon vireillepanijalla ei välttämättä ole mahdollisuutta. Yksinkertaisissa asioissa, kuten voimassaolevan lain kumoamiseen liittyvissä aloitteissa lakiehdotuksen muotoon tehty aloite voisi hallituksen esityksen mukaan olla mahdollinen vaihtoehto.<sup>158</sup> On hyvä, että vaativalle lakiehdotuksen ja perustelujen kirjoittamiselle on luotu vaihtoehto. Aloitteen muodosta kuitenkin riippuu, miten pitkä valmisteluprosessi aloitteella on edessä sen siirryttyä eduskunnan käsittelyyn. Toisin kuin lakiehdotuksen muodossa tehty aloite, toimenpidealoite lähtee eduskunnasta asianomaiseen ministeriöön valmisteltavaksi. Tästä näkökulmasta yksityiskohtaisemmin kirjoitetulla lakiehdotusmuotoisella aloitteella on edessään enemmän valmisteluvaiheita, jotka ovat samalla myös mahdollisia uhkia aloitteen sisällön pysymiselle sellaisena kuin aloitteentekijät ovat tarkoittaneet.

Aloite on KaL 4.1 §:n mukaan perusteltava riippumatta siitä, tehdäänkö se lakiehdotuksen vai toimenpidealoitteen muodossa. Perusteluvaatimus voidaan hallituksen esityksen mukaan rinnastaa kansanedustajan lakialoitteen perusteluvollisuuteen. Kansalaisaloitteen aiheesta riippuu, kuinka seikkaperäisesti se on perusteltava. Kansalaisaloitelain esitöiden mukaan kansalaisaloitteiden osalta lähtökohtana on, että ne on perusteltava mahdollisimman lyhyesti.<sup>159</sup> Samanlainen vaatimus koskee myös kansanedustajien lakialoitteita<sup>160</sup>. Kansalaisaloitteiden kohdalla ei nähdäkseen ole yleensä tarkoituksenmukaista, että perustellut ovat mahdollisimman lyhyet. Toisin kuin kansanedustajalla, aloitteen vireillepanijalla ei ole mahdollisuutta esimerkiksi aloitteen täysistuntokäsittelyssä suullisesti puolustaa ja perustella aloitetta. Myös valiokuntakäsittelyn osalta kansalaisaloitteen vireillepanija on eri

---

esitöissä rinnastettu kansanedustajan lainsäädäntöasiaa koskevaan toimenpidealoitteeseen, ks. HE 46/2011 vp, s. 27.

<sup>158</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>159</sup> HE 46/2011 vp, s. 27–28.

<sup>160</sup> PNE 1/1999 vp.

tavalla pimennossa kuin lakialoitteen tehnyt kansanedustaja. Nämä seikat huomioon ottaen kansalaisaloite on pääsääntöisesti syytä perustella mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Kehotusta tiiviisiin perusteluihin tulisi osallistumisoikeuksien näkökulmasta tulkita aloitteen vireillepanijan eduksi. On tärkeää, ettei aloitteelta edellytetä tyhjentäviä perusteluita ja esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohjeissa asetettuja vaatimuksia<sup>161</sup>. Perusteluiden vähimmäistasona voidaan pitää, että niistä käy ilmi, mitä aloitteella tavoitellaan<sup>162</sup>.

Aloitteelle tulee KaL 4.1 §:n mukaan antaa sen sisältöä kuvaava, yksilöivä otsikko. Otsikon tarkoitus on antaa käsitys siitä, mitä aloite koskee, ja erottaa aloite riittävällä tavalla mahdollisista muista samaa asiaa koskevista vireillä olevista aloitteista. Eduskuntakäsittelyyn eteneville aloitteille annetaan lisäksi oma valtiopäiväasiakirjanumero, jonka avulla ne ovat yksilöitävissä.<sup>163</sup> Otsikoinnin lisäksi KaL 4.1 § edellyttää, että aloite on päivittävä. Aloitteen päiväyksestä alkaa KaL 5.2 §:n mukainen kuuden kuukauden määräaika, jonka kuluessa kannatusilmoitukset on kerättävä. Samaan aloitteeseen ei KaL 4.2 §:n mukaan saa sisällyttää erilaisia asioita. Tällä hieman kömpelöllä ilmaisulla<sup>164</sup> on haluttu rajata kansalaisaloitteet koskemaan yhtä säänneltävää asiakokonaisuutta kerrallaan. Aloite voi kuitenkin sisältää ehdotuksen useamman lain muuttamiseksi, jos tämä on tarpeen aloitteen tavoitteen toteuttamiseksi.

Kansalaisaloitteen tekemistä ei estä se, että eduskunnan käsiteltävänä on samaa asiaa koskeva kansalaisaloite, hallituksen esitys tai kansanedustajan lakialoite<sup>165</sup>. Lainsäädännössä ei myöskään ole rajoitettu aloiteoikeutta tilanteessa, jossa samansisältöinen aloite on kertaalleen hylätty eduskunnassa. Teoreettisena haittapuolena saattaa olla eduskunnan kuorittuminen peräkkäisistä vastaavista aloitteista, mutta nähdäkseni tämä ei olisi riittävä peruste aloiteoikeuden rajaamiselle. On todennäköistä, että kansalaisaloitteiden joukossa on sellaisia kysymyksiä, joiden mahdollisuudet tulla hyväksytyiksi ovat voimakkaasti sidoksissa yhteiskunnallisen arvomaailman kehitysvaiheeseen<sup>166</sup>. Kieltämällä samansisäl-

---

<sup>161</sup> Ks. Hallituksen esitysten laatimisohjeet, OMJU 2004:4. Kirjallisuutta lainlaatumisesta ks. esim. Tala 2005.

<sup>162</sup> Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri kansalaisaloitetta koskevassa infotilaisuudessa eduskunnan kansalaisinfossa 21.5.2012. Majuri käytti esimerkkinä turkistarhauksen kieltämiseen tähtäävää kansalaisaloitetta, jonka perusteluihin sisältyy muun muassa pitkälle menevää lain vaikutusten arviointia, ja totesi, että vaatimustaso on huomattavasti tätä matalampi.

<sup>163</sup> HE 46/2011 vp, s. 28.

<sup>164</sup> Samanlainen ilmaus sisältyy kansanedustajan eduskunta-aloitteita sääntelevään ETJ 20 §:ään.

<sup>165</sup> HE 46/2011 vp, s. 20.

<sup>166</sup> Esimerkiksi samaa sukupuolta olevien avioliiton toteutumismahdollisuudet olivat hyvin erilaiset kymmenen vuotta sitten kuin nykyään.

töisten aloitteiden tekeminen rajattaisiin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia hyvin merkittävällä tavalla.

## 4.3 Kannatusilmoitukset

### 4.3.1 Kannatusilmoituksen sisältö

Kannatusilmoitukseksi kutsutaan KaL 5.1 §:n mukaan kansalaisaloitetta tukevaa allekirjoitusta. Allekirjoituksen lisäksi kannatusilmoitukseen on kuitenkin sisällyttävä seuraavat KaL 6 §:ssä määritellyt tiedot<sup>167</sup>:

- 1) kansalaisaloitteen otsikko ja päiväys;
- 2) aloitteen allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta;
- 3) aloitteen allekirjoittajan vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että hän on tehnyt kannatusilmoituksen samaan aloitteeseen vain kerran;
- 4) kannatusilmoituksen päiväys.

Kannatusilmoituksen jättäjästä kerätään allekirjoituksen yhteydessä henkilötiedot, joiden avulla hänet voidaan yksilöidä väestötietojärjestelmästä. Täydellisen nimen, syntymäajan ja kotikunnan lisäksi ei tallenneta muita tietoja, kuten henkilötunnusta. Myöskään sähköisen allekirjoituksen yhteydessä ei ole sallittua kerätä kuin KaL 6 §:ssä säädetty tiedot, vaikka vahva sähköinen tunnistaminen tarjoaisi teknisesti myös muita henkilötietoja.<sup>168</sup>

Viranomaisen hallussa olevat kannatusilmoituksilla kerätyt tiedot tulevat KaL 12.1 §:n mukaan julkisiksi, kun 50 000 allekirjoittajan vähimmäismäärä on tullut täyteen, käytännössä siis VRK:n tarkastuksen jälkeen. Aloitetta kannattaneiden nimien julkisuus herätti keskustelua eduskuntakäsittelyn aikana, ja eduskunta muutti hallituksen esityksen sitä koskevaa säännöstä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Oikeusministeriön työryhmä oli esittänyt mietinnössään, että viranomaisen hallussa olevat allekirjoittajien henkilötiedot olisivat olleet salassa pidettäviä, ja hallituksen esityksessä ehdotettiin samaa<sup>169</sup>. Salassapitoa perusteltiin sillä, ettei kansalaisaloitteen allekirjoittamista voida rinnastaa sellaiseen yhteiskunnalliseen toimintaan, jonka tulee olla julkista. Esitöiden mukaan tietojen julkisuus voisi vaikuttaa negatiivisesti kansalaisten haluun kannattaa tietynlaisia aloittei-

---

<sup>167</sup> Hallituksen esityksen mukaan kannatusilmoitukseksi kutsutaan sitä kokonaisuutta, jonka KaL 6 §:ssä määritellyt tiedot muodostavat. HE 46/2011 vp, s. 28. Tämän järkevämmän määritelmän valossa 5 §:n maininta siitä, että kannatusilmoitukset ovat yhtä kuin aloitetta tukevat allekirjoitukset, vaikuttaa tarpeettomalta ja epäjohdonmukaiselta.

<sup>168</sup> HE 46/2011 vp, s. 29.

<sup>169</sup> OMMML 21/2011, s. 59 ja HE 46/2011 s. 34–36.

ta.<sup>170</sup> Hallituksen esityksen mukaan kannatusilmoituksen jättäjä olisi voinut kannatusilmoituksessa antaa aloitteen vireillepanijalle suostumuksen henkilötietojensa luovuttamiseen muille kuin VRK:lle.<sup>171</sup> Käytännössä tämä olisi mahdollistanut esimerkiksi reaaliaikaisen nimilistan ylläpitämisen internetissä, mikä olisi varmasti hyödyttänyt aloitteita tukevaa kansalaistoimintaa ja niihin liittyviä kampanjoita. Ehdotuksen mukaan allekirjoittajalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus myös kieltää tietojensa luovuttaminen muille kuin salsapitovelvolliselle VRK:lle, jolloin ne olisivat pysyneet salaisina<sup>172</sup>.

Perustuslakivaliokunta kritisoi hallituksen esityksen sääntelyä henkilötietojen julkisuudesta epäselväksi ja ehdotti 12 §:ää muutettavaksi niin, että viranomaisen hallussa olevat tiedot allekirjoittajista olisivat automaattisesti julkisia. Valiokunta perusteli näkemystään kansalaisaloitteen painoarvolla osana valtiollisen tason päätöksentekojärjestelmää ja totesi, että tämänkaltaisen ”valtiollisen toimen tekijät eivät voi jäädä salaan”. Yksityisyydensuojan turvaamiseksi henkilötiedot eivät kuitenkaan ole julkisia niin kauan kuin kannatusilmoitusten kerääminen on vielä kesken. Tämän vuoksi oikeusministeriötä ei pidetä pykälän tarkoittamana viranomaisena, jonka hallussa olevat tiedot ovat automaattisesti julkisia, vaikka kannatusilmoituksia kerättäisiin sen ylläpitämässä sähköisessä palvelussa.<sup>173</sup> Kannatusilmoitukset tulevat siten julkisiksi, kun VRK antaa päätöksen riittävästä hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä. Tiedot ovat julkisia, kunnes VRK:lle KaL 12.3 §:ssa säädetty velvollisuus hävittää kannatusilmoitukset aktualisoituu. VRK:lla on velvollisuus hävittää kannatusilmoitukset, kun aloitteen käsittely eduskunnassa on saatettu päätökseen tai tilanteessa, jossa aloitetta ei toimiteta eduskunnan käsiteltäväksi, yhdeksän kuukauden kuluttua VRK:n antamasta päätöksestä.

#### **4.3.2 Kannatusilmoitusten kerääminen**

Kannatusilmoituksia voidaan kerätä sekä paperimuodossa että sähköisesti internetissä. Vireillepanija ja edustaja saavat vapaasti päättää, mitä kanavia kannatusilmoitusten keräämiseen käytetään. Kannatusilmoituksia kerätessä esillä pidettävistä tiedoista säädetään KaL 5.3 §:ssä. Aloitteen otsikon, päiväyksen ja varsinaisen ehdotuksen lisäksi allekirjoittajilla tulee olla mahdollisuus tutustua ehdotuksen perusteluihin. Lisäksi vireillepanijan ja edustajan nimi sekä edustajan yhteystiedot on asetettava allekirjoittajien nähtäville. Kerätessä kannatusilmoituksia paperimuodossa vaadittujen tietojen on oltava konkreettisesti allekir-

---

<sup>170</sup> HE 46/2011 vp, s. 21.

<sup>171</sup> HE 46/2011 vp, s. 30.

<sup>172</sup> HE 46/2011 vp, s. 30 ja 35.

<sup>173</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 2–3.

joittajien nähtävissä. Velvoite ei täyty sillä, että keräyksen yhteydessä ilmoitetaan esimerkiksi verkko-osoite, josta tiedot löytyvät. Sähköisessä keräyksessä tiedot esitetään sen sivuston yhteydessä, jossa kannatusilmoituksia kerätään.<sup>174</sup> Verkkokeräyksessä myös linkki tietoihin lienee riittävä, ja esimerkiksi kattavien perusteluiden osalta se saattaa usein olla havainnollisempi ja selkeämpi vaihtoehto.

Aloitetta tai sen päiväystä ei saa muuttaa sen jälkeen, kun kannatusilmoitusten keräys on aloitettu. Myös tämä ilmeinen periaate on kirjattu KaL 5.3 §:ään. Aloitteen sisällön muuttaminen johtaisi siihen, että kannatusilmoituksensa jo jättäneet henkilöt olisivat tosiasiaassa allekirjoittaneet toisen aloitteen.

Kannatusilmoitusten keruuajaksi on KaL 5.2 §:ssä säädetty kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden määräaika lasketaan aloitteen päiväyksestä, ja sen perusteella määräytyy viimeinen päivä, jolle päivätyt kannatusilmoitukset VRK hyväksyy tarkastuksessaan. Aloite kannattaa luonnollisesti päivätä siten, että keräys voidaan aloittaa mahdollisimman pian päiväyksen jälkeen, ja esimerkiksi mahdollinen oikeusministeriön sähköiseen keräysjärjestelmään liittyvä ennakkotarkastus kannattaa hoitaa ennen sitä.

Esitöiden mukaan puolen vuoden ajanjaksoa voidaan pitää riittävänä kannatusilmoitusten keräämiseen Suomen oloissa. Hallituksen esityksen mukaan pidempi määräaika voisi olla aloitteen allekirjoittajan näkökulmasta ongelmallinen, koska aloitteeseen liittyvät olosuhteet tai allekirjoittajan mielipide saattavat muuttua. Jos ajanjakso allekirjoitusten keruuta varten olisi merkittävästi pidempi, voisi olla tarpeen säätää allekirjoittajalle mahdollisuus peruuttaa kannatusilmoituksensa määräajan kuluessa.<sup>175</sup> Suomen järjestelmän erityispiirteiden vuoksi on vaikea antaa yksioikoista arviota siitä, onko kuuden kuukauden keruu aika allekirjoituksille sopiva. Luonnollisesti keruuajan pituus on suhteutettava kerättävien kannatusilmoitusten määrään. Erityisesti sähköinen kannatusilmoitusten keruu on muualla Euroopassa niin harvinaista, että sen vaikutukset keräyksen tehokkuuteen jäävät pitkälti käytännössä nähtäviksi.

Kerätessä kannatusilmoituksia paperimuodossa on KaL 5.1 §:n mukaan käytettävä oikeusministeriön asetuksella säätämää lomakekaavaa<sup>176</sup>. Lomakekaavan ansiosta paperimuotoiset ilmoitukset voidaan VRK:ssa lukea sähköisesti, jolloin niiden tarkistaminen on huo-

---

<sup>174</sup> HE 46/2011 vp, s. 29.

<sup>175</sup> HE 46/2011 vp, s. 29.

<sup>176</sup> Oikeusministeriön asetus kansalaisaloitelaissa tarkoitetuissa paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytettävästä lomakekaavasta 17.2.2012/86.

mattavasti helpompaa<sup>177</sup>. Lomakkeiden sähköinen luettavuus edellyttää, että ne tulostetaan ja täytetään A4-kokoisina. Lomakemuodon ansiosta on helpompi myös varmistaa, että kannatusilmoitus sisältää kaikki KaL 6 §:ssä säädetyt tiedot. Lomakekaavan haittapuolena vireillepanijalle ja edustajalle on ainakin se, että kannatusilmoituksia ei ole mahdollista kerätä esimerkiksi sanomalehteen laitettavalla mainoksella, jonka osana on täytettävä kannatusilmoituspohja.

Kerättäessä kannatusilmoituksia sähköisesti on KaL 7 §:n mukaan käytettävä vahvaa sähköistä tunnistamista. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 3 luvussa säädetään muun muassa tunnistusmenetelmille asetettavista vaatimuksista ja palvelun tarjoajan velvollisuuksista. Viestintävirasto ylläpitää lain 12 §:n mukaan rekisteriä lakisääteisen ilmoituksen tehneistä palveluntarjoajista<sup>178</sup>. Tällä hetkellä käytössä olevat vahvan sähköisen tunnistamisen menetelmät ovat pankkien tarjoama TUPAS-varmenne<sup>179</sup> eli verkkopankkitunnukset, puhelinoperaattoreiden tarjoama mobiilivarmenne ja VRK:n tarjoama sirullisen henkilökortin välityksellä käytettävä kansalaisvarmenne. Tunnistusmenetelmistä suosituin ja tällä hetkellä ainoa laajasti käytössä oleva on tunnistautuminen pankkitunnusten avulla<sup>180</sup>. Teleoperaattorit ovat tarjonneet mobiilivarmenteita vuodesta 2011 lähtien, mutta toistaiseksi suosio on ollut pientä. Oletettavasti mobiilivarmenteen suosio kasvaa, kun palvelu tulee tutuksi ja useammat ottavat palvelun käyttöön. Kansalaisvarmenne eli henkilökortin avulla tunnistautuminen vaatii sähköisen kortinlukijan, joka löytyy harvalta.

Verkkopankkitunnukset eivät kuulu lain luottolaitostoiminnasta (121/2007) 134 §:ssä tarkoitettuihin peruspankkipalveluihin, joiden tarjoamisesta pankki saa kieltäytyä vain painavin perustein. Hallituksen esityksessä 33/2002, johon alkuperäinen peruspankkipalveluita koskeva säännös sisältyi, peruspankkipalveluihin katsottiin kuuluvan myös nimenomaisesti verkkopankkitunnukset<sup>181</sup>, mutta eduskunnan talousvaliokunta kavensi soveltamisalaa ja

---

<sup>177</sup> HE 46/2011 vp, s. 28–29.

<sup>178</sup> Tällä hetkellä rekisterissä on kolme mobiilioperaattoria, 77 pankkia sekä Väestörekisterikeskus.  
<http://www.ficora.fi/index/palvelut/palvelutaiheittain/sahkoinenallekirjoitus/reksiteritunnistamispalvelujentarjoajista/tunnistuspalvelujentarjoajat.html>.

<sup>179</sup> TUPAS on Finanssialan keskusliiton määrittelemä menettely, jolla voidaan tunnistaa luotettavasti verkkopalveluiden käyttäjiä pankkien verkkopankkitunnuksilla. Ks. FK:n Tupas-tunnistusperiaatteet:  
[http://www.fkl.fi/teemasivut/sahkoinen\\_asiointi/tupas/](http://www.fkl.fi/teemasivut/sahkoinen_asiointi/tupas/).

<sup>180</sup> Kuluttajaviraston tiedote 13.4.2012: Verkkopankkitunnukset turvattava kaikille:  
<http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/Uutiset/2012/tiedote/tiedotteet-2012/verkkopankkitunnukset-turvattava-kaikille>.

<sup>181</sup> HE 33/2002 vp, s. 75.

korvasi maininnan verkkopankkitunnuksista ilmaisulla ”tarpeelliset tilinkäyttövälineet”<sup>182</sup>. Kuluttajaviraston mukaan etenkin henkilöillä, joilla on maksuhäiriömerkintä, on ollut vaikeuksia saada pankkitunnuksia<sup>183</sup>. Mediassa on ollut esillä myös ainakin yksi tapaus, jossa asiakkaalle ei ole myönnetty pankkitunnuksia, koska hänellä ei ole säännöllisiä tuloja<sup>184</sup>.

Finanssialan keskusliitto on Kuluttajaviraston kanssa käymiensä keskusteluiden johdosta suosittanut pankeille, etteivät ne epäisi pankkitunnuksia pelkästään yksittäisen maksuhäiriömerkinnän johdosta<sup>185</sup>. Kuluttajavirasto on ottanut toistuvasti kantaa sen puolesta, että pankkitunnukset sisällytettäisiin peruspankkipalveluihin<sup>186</sup>. Vaatimukseen on helppo yhtyä: pankkipalveluiden lisäksi verkkopankkitunnuksia tarvitaan viranomaisten kanssa asiointiin ja nyt kansalaisaloitelainsäädännön myötä myös demokraattiseen osallistumiseen. Tilanne, jossa ihmisen poliittiset vaikutusmahdollisuudet ovat sidoksissa hänen tulotasoonsa ja varallisuuteensa, on yhdenvertaisuusnäkökulmasta kestävä.

Sähköisessä kannatusilmoitusten keräyksessä on KaL 7 §:n mukaan käytettävä Viestintäviraston hyväksymää tietojärjestelmää. Omaehtoisen sähköisen keräysjärjestelmän voi perustaa myös muu taho kuin aloitteen vireillepanija tai edustaja<sup>187</sup>. Järjestelmän tulee KaL 7.1 §:n mukaan käyttää vahvaa sähköistä tunnistamista, ja tietojen tulee olla sellaisessa VRK:n tarkemmin määrittelemässä muodossa, että ne voidaan yhdistää sähköisesti väestötietojärjestelmän tietoihin kannatusilmoitusten tarkastusta varten. Lisäksi kannatusilmoitusten keräysjärjestelmän sisältämien tietojen luvaton muuttaminen ja muu asiaton käsittely tulee estää käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittäväillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä. Momentissa säädetyt vaatimukset ovat osa niin sanottua kansallisen turvalli-

---

<sup>182</sup> TaVM 25/2002 vp, s. 3–4.

<sup>183</sup> Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 7/2010: Peruspankkipalvelut puutteellisia ilman verkkopankkitunnuksia. Ks. lisäksi Peltonen 2011, s. 258–259.

<sup>184</sup> YLE Uutiset 13.4.2012: Köyhyys estää pankkitunnusten saamisen. Saatavilla osoitteesta [http://yle.fi/uutiset/koyhyys\\_estaa\\_pankkitunnusten\\_saamisen/3401605](http://yle.fi/uutiset/koyhyys_estaa_pankkitunnusten_saamisen/3401605).

<sup>185</sup> Finanssialan keskusliiton lausunto 22.6.2011 vastauksena OM:n lausuntopyyntöön OM13/41/2010.

<sup>186</sup> Kuluttajaviraston tiedote 13.4.2012: Verkkopankkitunnukset turvattava kaikille <http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/Uutiset/2012/tiedote/tiedotteet-2012/verkkopankkitunnukset-turvattava-kaikille> ja Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 7/2010: Peruspankkipalvelut puutteellisia ilman verkkopankkitunnuksia.

<sup>187</sup> Ensimmäisenä sähköisten kannatusilmoitusten jättäminen oli mahdollista Avoin ministeriö -palvelussa 1.10.2012.

suusauditoinnin kriteeristöä (KATAKRI), joka on yleinen kriteeristö tietojärjestelmien auditointia varten<sup>188</sup>.

Viestintävirasto tarkistaa, täyttääkö keräykseen käytettävä tietojärjestelmä KaL 7.1 §:ssä määritellyt kriteerit. Hyväksynnästä ei saa periä maksua vireillepanijalta ja edustajalta. KaL 7.3 §:n mukaan tieto Viestintäviraston hyväksynnästä on oltava kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävissä verkkosivustolla, jossa kannatusilmoitukset kerätään. Viestintäviraston päätös omaehtoisen sähköisen kannatusilmoitusten keräysjärjestelmän hyväksynnästä on hallintopäätös, johon voi KaL 15 §:n mukaan hakea muutosta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyllä tavalla.

Oikeusministeriön ylläpitämästä palvelusta kannatusilmoitusten sähköiseen keräämiseen säädetään KaL 8 §:ssä. Sähköisen palvelun tuottaminen ei ollut aikataulullisesti mahdollista siten, että se olisi ollut valmis lain voimaantulon aikaan 1. Maaliskuuta 2012, joten verkkopalvelua koskeva 8 § astuu voimaan vasta 1. joulukuuta 2012. Sähköinen kannatusilmoitusten keruujärjestelmä on osa laajempaa vuosina 2011–2013 toteutettavaa Osallistumisympäristö-hanketta, jolla pyritään parantamaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia internetissä<sup>189</sup>. Oikeusministeriön ylläpitämän verkkopalvelun käyttäminen allekirjoitusten keräämiseen on vapaaehtoista. Kannatusilmoituksia voidaan kerätä oikeusministeriön palvelun sijaan tai ohella paperilla tai yhdessä tai useammassa Viestintäviraston hyväksymässä omaehtoisessa verkkopalvelussa. Myös oikeusministeriön verkkopalvelun on täytettävä sähköisille keräysjärjestelmille KaL 7 §:ssä säädetyt tekniset vaatimukset. Oikeusministeriön tehtävänä on toimia aloitteen vireillepanijan lukuun palvelun ylläpitäjänä<sup>190</sup>. Ministeriön roolilla ylläpitäjänä ei ole vaikutusta aloitteeseen liittyviin oikeudellisiin velvoitteisiin kuten aloitteen vireillepanijan vastuuseen henkilötietolain mukaisena rekisterinpitäjänä. Oikeusministeriö ei myöskään tarjoa vireillepanijalle esimerkiksi oikoluku-, neuvonta- tai käännöspalvelua.

Oikeusministeriön ylläpitämään sähköiseen kannatusilmoitusten keräysjärjestelmään sisältyy ennakkotarkastus, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei aloitteen teksti julkisesti esillä pidettynä täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä

---

<sup>188</sup> HE 46/2011 vp, s. 31. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö KATAKRI löytyy osoitteesta [http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI\\_versio\\_II.pdf](http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI_versio_II.pdf).

<sup>189</sup> HE 46/2011 vp, s. 31.

<sup>190</sup> HE 46/2011 vp, s. 32.



aloitteita ei oteta palveluun kannatusilmoitusten keräämistä varten.<sup>191</sup> Käytännössä kyseeseen tulevat erilaiset ilmaisunvapausrikkokset, kuten rikoslain (39/1889, RL) 11:8 §:n kiihottaminen kansanryhmää vastaan, RL 17:10 §:n uskonrauhan rikkominen tai RL 24:9 §:n kunnianloukkaus. Lisäksi oikeusministeriön verkkopalvelua koskevassa KaL 8 §:ssä on nimenomaisesti mainittu, että edellytyksenä kannatusilmoitusten keräämiselle ministeriön verkkopalvelussa on, että aloite täyttää kansalaisaloitelaissa säädetyt vaatimukset. Ministeriö tarkastaa siten myös, että aloite kohdistuu lainsäädäntöasiaan ja täyttää muut KaL 3–4 §:ssa asetetut vaatimukset muun muassa vireillepanijan ja edustajien tietojen ja muotovaatimusten osalta<sup>192</sup>. Jos allekirjoituksia kerätään omaehtoisessa järjestelmässä, tarkastusta ei suoriteta. Mahdolliset puutteet käyvät siten ilmi vasta myöhemmässä vaiheessa ja voivat pahimmillaan johtaa aloitteen raukeamiseen. Vastaavan tarkastuksen tarjoamista vapaaehtoisena olisi syytä harkita myös sellaisille aloitteille, joille ei kerätä kannatusilmoituksia oikeusministeriön verkkopalvelussa.

Kannatusilmoitusten kerääminen oikeusministeriön verkkopalvelussa edellyttää KaL 8.1 §:n mukaan myös, että aloitteelle on kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä kerätty vähintään viisikymmentä kannatusilmoitusta. Lakia valmistelleen työryhmän ja hallituksen esityksen mukaan olisi epätarkoituksenmukaista ja palvelun ylläpidolle työlästä, jos kansalaisaloitteet pääsisivät oikeusministeriön palvelussa suoraan yleisön nähtäville ilman minkäänlaista kynnystä. Aloitteiden esilläpidolle on luotu seula vaatimalla ”jonkinlaista kannatuspohjaa” ennen sen asettamista yleisön nähtäväksi.<sup>193</sup> Vaadittavat viisikymmentä kannatusilmoitusta voidaan luonnollisesti kerätä paperimuodossa, mutta vaihtoehtoisesti ne voidaan kuitenkin kerätä myös oikeusministeriön palvelussa siten, ettei aloite ole vielä yleisön nähtävissä<sup>194</sup>. Esitöistä ei käy ilmi, mitä tällä tarkalleen tarkoitetaan ja minkälaisin teknisillä järjestelyillä se on tarkoitus toteuttaa. Yksinkertaisimmassa vaihtoehdossa aloite löytyisi palvelusta suoran verkko-osoitteen avulla mutta ei näkyisi palvelussa mahdollisissa erilaisissa listauksissa tai hakutuloksissa. Verkko-osoitetta voisi levittää esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai sähköpostitse vaadittavan viidenkymmenen kannatusilmoituksen keräämiseksi. Tämän mallin näkökulmasta esitöissä käytetty argumentti, jonka mukaan aloitteiden suora pääsy yleisön nähtäville olisi työlästä oikeusministeriön palvelun ylläpidolle, vaikuttaa vähemmän perustellulta. Merkittävä osa ylläpidon työmäärästä aktualisoi-

---

<sup>191</sup> HE 46/2011 vp, s. 32.

<sup>192</sup> Oikeusministeriön verkkokeruujärjestelmään liittyvistä päätöksistä voi KaL 15 §:n mukaan valittaa hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla.

<sup>193</sup> OMMML 21/2011, s. 54 ja HE 46/2011 vp, s. 31.

<sup>194</sup> HE 46/2011 vp, s. 31.

tuu joka tapauksessa, kun aloite asetetaan palveluun, riippumatta siitä, onko se yleisön nähtävillä vai ei. Myös ennakkotarkastus täytynee suorittaa ensin, etenkin jos aloite näkyy kenelle tahansa, jolla on tiedoissaan aloitteen suora verkko-osoite<sup>195</sup>.

Tosiasiassa kannatusilmoitusten keräämiseen käytettävissä oleva aika oikeusministeriön palvelussa on kuutta kuukautta lyhyempi, koska viidenkymmenen allekirjoituksen keräämiseen käytettävä aika sisältyy myös kokonaiskeruuu aikaan. Esitöiden mukaan viidenkymmenen kannatusilmoituksen keruulle asetettaisiin erityinen yhden kuukauden määräaika<sup>196</sup>, mutta mikäli lukumäärä tulisi täyteen aiemmin, olisi luonnollisesti tarkoituksenmukaista lähettää kannatusilmoitukset oikeusministeriön tarkistettavaksi jo ennen kuukauden määräajan päättymistä.

Ministeriö ei toimita kannatusilmoituksia keräyksen päätyttyä VRK:lle automaattisesti, vaan KaL 9.2 §:n mukaan tarkastettavaksi toimittaminen tapahtuu edustajan pyynnöstä. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska aloitteen vireillepanijalla voi olla erilaisia intressejä sen suhteen, haluaako hän esimerkiksi viedä aloitteen eteenpäin mahdollisimman pian 50 000 allekirjoituksen minimimäärän tultua täyteen, vai onko tarkoituksena käyttää koko kuuden kuukauden määräaika ja kerätä mahdollisimman suuri määrä tuenilmauksia, vaikka minimimäärä olisi tullut täyteen jo aikaisemmin.

Verkkopalvelun käytöstä ei KaL 8.3 §:n mukaan peritä maksua. Aloitteen tekeminen ja kannatusilmoituksen allekirjoittaminen sähköisesti on siis käyttäjälle maksutonta. Oikeusministeriö ottaa vastattavakseen sähköisen allekirjoittamisen edellyttämästä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta johtuvat kustannukset, jotka omaehtoisessa kannatusilmoitusten keruujärjestelmässä jäävät ylläpitäjän maksettaviksi.

#### **4.3.3 Kannatusilmoitusten tarkastaminen**

Allekirjoitusten keräyksen päätyttyä edustaja toimittaa kannatusilmoitukset VRK:lle, joka tarkistaa ne ja vahvistaa hyväksytyjen ilmoitusten määrän. Tarkka ajankohta on edustajan ja vireillepanijan harkittavissa: keräystä voidaan jatkaa vielä 50 000 kannatusilmoituksen rajan täytyttyä aina kuuden kuukauden määräajan loppuun saakka. Riittävän tuen varmis-

---

<sup>195</sup> Esitöiden perusteella on hieman epäselvää, missä vaiheessa ennakkotarkastuksen on ajateltu tapahtuvan. Hallituksen esitykseen on kirjoitettu ensin, että oikeusministeriö tarkistaa ensimmäiset 50 kannatusilmoitusta, ja vasta sen jälkeen viitataan aloitteen ennakkotarkastukseen. Siltä osin, kun viitataan sisällön tarkastamiseen rikoksen tunnusmerkistön täyttävien ilmausten varalta, todetaan kuitenkin, ettei tällaisia aloitteita otettaisi oikeusministeriön verkkopalveluun allekirjoitusten keräystä varten. HE 46/2011 vp, s. 32. Vaikuttaisi siis siltä, että ainakin rikollisen sisällön osalta tarkastus olisi välttämätöntä tehdä ennen yhdenkään kannatusilmoituksen keräämistä oikeusministeriön verkkopalvelussa.

<sup>196</sup> HE 46/2011 vp, s. 32.

tamiseksi on syytä kerätä ainakin hieman yli vaaditun rajan, jotta aloite ei kaadu mahdollisiin tarkastuksissa hylättyihin kannatusilmoituksiin. Lisäksi aloitteen käynnistäjät saattavat haluta kerätä mahdollisimman paljon tuenilmauksia merkinä aloitteen laajasta tuesta. Oikeusministeriö toimittaa verkkopalvelussaan kerätyt kannatusilmoitukset VRK:lle KaL 9.2 §:n mukaan edustajan pyynnöstä<sup>197</sup>. VRK:n mukaan vireillepanijan on pidettävä kirjaa kerättyjen kannatusilmoitusten lukumäärästä ja tämä tieto on toimitettava VRK:lle tarkastushakemuksen yhteydessä. Kannatusilmoitusten toimittamistavasta tarkastettavaksi on sovittava etukäteen. Sähköisten ilmoitusten osalta on huolehdittava tietoturvasta, eikä niitä saa sen vuoksi lähettää sähköpostitse.<sup>198</sup>

Kannatusilmoitusten oikeellisuus tarkastetaan yksilöimällä allekirjoittaja väestötietojärjestelmästä, ja tarvittaessa tietojen oikeellisuutta voidaan selvittää myös muilla tavoilla. Kelpoisuuden varmistamiseksi tarkistetaan allekirjoittajien äänioikeus ja Suomen kansalaisuus sekä kannatusilmoituksen päiväys. Oikeellisuuden ja kelpoisuuden lisäksi tarkistetaan, että allekirjoittaja on jättänyt kannatusilmoituksen vain kerran. VRK käyttää paperimuotoisten kannatusilmoitusten tarkastuksessa satunnaisotantaa.<sup>199</sup> Otannan perusteella tehtävissä analyysissä käytetään kahden prosentin virhemarginaalia, jota tulkitaan aloitteentekijöiden hyödyksi<sup>200</sup>. Virhemarginaalin suojea tulkinta on perusteltu ratkaisu kansalaisaloittelainsäädännön tavoitteiden näkökulmasta.

Tarkastuksen päätteeksi VRK vahvistaa päätöksellään KaL 9.3 §:n mukaan hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Tarkastus ja sen johdosta annettava päätös on KaL 9.4 §:n nojalla aloitteentekijöille maksuton. Jos vaadittu kannatusilmoitusten määrä ei täyty hylättyjen kannatusilmoitusten vuoksi, on edustajalle tarjottava mahdollisuus täydentää hakemusta. Tällaisessa tilanteessa vireillepanija ja edustaja voisivat vielä jatkaa kannatusilmoitusten keräämistä edellyttäen, että kuuden kuukauden keräysaika ei ole vielä päättynyt.<sup>201</sup> VRK:n päätöksestä riippuu myös allekirjoitusten julkisuus: kannatusilmoituksilla kerätyt tiedot tulevat KaL 12.1 §:n mukaan julkisiksi ainoastaan, jos 50 000 allekirjoittajan vä-

---

<sup>197</sup> Kyseinen pykälän 2 momentti tulee voimaan 1.12.2012 samaan aikaan OM:n sähköistä keräysjärjestelmää koskevan sääntelyn kanssa.

<sup>198</sup> VRK:n sivusto kansalaisaloitteesta: <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=698>. Sivulta löytyy myös tarkastushakemus ja lsätietoja kannatusilmoitusten toimittamisesta VRK:lle.

<sup>199</sup> HE 46/2011 vp, s. 32–33.

<sup>200</sup> Jos tarkastuksessa käy ilmi esimerkiksi, että satunnaisotannalla valituista kannatusilmoituksista 5 prosenttia on kelpaamattomia, tarkoittaa kahden prosentin virhemarginaali, että todellisuudessa kelpaamattomia on 3–7 prosenttia. Aloitteentekijöiden hyväksi tapahtuvan tulkinnan johdosta kelpaamattomia ilmoituksia katsotaan kokonaisuudesta olevan 3 prosenttia. VRK:n sivusto otantamenetelmästä <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=700>.

<sup>201</sup> HE 46/2011 vp, s. 33.

himmäismäärä tulee täyteen. VRK:n päätös kannatusilmoitusten määrästä on hallintopäätös, johon voi KaL 15 §:n mukaan hakea muutosta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyllä tavalla.

#### **4.4 Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa**

Edustajan tehtävänä on KaL 11.1 §:n mukaan toimittaa eduskunnalle kansalaisaloite ja VRK:n päätös, jossa on vahvistettu hyväksytyjen kannatusilmoitusten riittävä määrä. Eduskunnalle toimitettavan kansalaisaloitteen on lisäksi kohdistuttava lainsäädäntöasiaan ja täytettävä muun muassa KaL 3 §:n ja 4 §:n muotovaatimukset. Edustajan on KaL 11.2 §:n mukaan saatettava aloite eduskunnan käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa VRK:n päätöksestä. Puolen vuoden jousto voi olla tarpeen esimerkiksi lähestyttäessä vaalikauden loppua, kun halutaan varmistaa, etteivät eduskuntavaalit johda eduskunnan käsiteltävänä olevan aloitteen raukeamiseen PeL 49 §:n mukaisesti. Jos aloitetta ei toimiteta eduskunnalle kuuden kuukauden määräajassa, aloite raukeaa. Vireillepanijalle ja edustajalle ei kuitenkaan ole haluttu asettaa velvollisuutta saattaa aloitetta eduskuntaan. Aloite voi menettää tarpeellisuutensa tai ajankohtaisuutensa esimerkiksi tilanteessa, jossa aloitteen sisältämä tavoite on vireilläoloaikana saavutettu muuta kautta.<sup>202</sup>

Eduskunnalla on velvollisuus ottaa lain edellytykset täyttävä kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Eduskunnalla on kuitenkin täysi valta päättää aloitteen hyväksymisestä tai tehdä muutoksia aloitteen sisältöön.<sup>203</sup> Perustuslakivaliokunta on mietinnössään todennut, että kansalaisaloitteisiin tulisi eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, mutta niiden käsittely ei saa olla kritiikitöntä<sup>204</sup>.

Hallituksen esitysten osalta eduskunnalla on lähtökohtaisesti rajoittamaton oikeus muuttaa lakiesityksen sisältöä lainsäädäntöpäätöksessään. Muutosvalta on laaja, mutta sen rajoina voitaneen pitää tilannetta, jossa laki muutoksen jälkeen koskisi aivan eri asiaa kuin hallituksen esityksellä on alun perin tarkoitettu. Tämä tilanne voidaan kuitenkin välttää tuomalla asia tarvittaessa kansanedustajan lakialoitteena valiokunnan kautta uudelleen täysistuntoon päätettäväksi.<sup>205</sup> Vastaavan periaate rajoittanee viime kädessä myös eduskunnan mahdollisuutta muuttaa kansalaisaloitteen sisältöä. Kansalaisaloiteinstituution hengen mukaista olisi kuitenkin, että tilanteessa, jossa eduskunnan tahtona olisi muuttaa aloitteen si-

---

<sup>202</sup> HE 46/2011 vp, s. 34.

<sup>203</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>204</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 2–3.

<sup>205</sup> Jyränki ja Husa 2012, s. 231.

sältöä ratkaisevalla tavalla, kansalaisaloite hylättäisiin ja uusi lakiehdotus tehtäisiin kansanedustajan lakialoitteen tai tilanteesta riippuen hallituksen esityksen muodossa. Lainsäädännöstä ei koidu estettä sille, että sama asia on yhtäaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä kansalaisaloitteen, hallituksen esityksen ja kansanedustajan lakialoitteen johdosta<sup>206</sup>. Kuten edellä on todettu, samasta asiasta voitaisiin tehdä eduskunnalle myös useampia peräkkäisiä aloitteita, jos ensimmäinen aloite ei johda tavoiteltuun tulokseen.

Laissa ei ole säädetty erityisistä määräajoista tai menettelytavoista kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelylle. Muissa Euroopan valtioissa käytössä olevista sisällöllisistä kansalaisaloitejärjestelmistä Espanjassa parlamentilla on velvollisuus käsitellä aloite kuuden kuukauden sisällä, ja Puolassa ja Unkarissa aikaa aloitteen käsittelylle on kolme kuukautta<sup>207</sup>. Kysymys eduskuntakäsittelyn määräajasta ei ole aivan yksinkertainen. Liian lyhyt määräaika saattaisi pahimmassa tapauksessa muodostua esteeksi kansalaisaloitteen mahdollisimman perusteelliselle käsittelylle. Toisaalta demokratiamyönteisestä näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että valiokunnat eivät hautaa aloitteita kaikessa hiljaisuudessa vetoamalla ajanpuutteeseen. Aloitteiden eduskuntakäsittelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun lain soveltamisesta saadaan käytännön kokemusta, ja tarvittaessa tulisi harkita tarpeeksi pitkän määräajan säätämistä käsittelyn asianmukaisuuden turvaksi.

Eduskunnan työjärjestykseen (40/1999, ETJ) tehtiin kansalaisaloitelain säätämisen yhteydessä teknisiä muutoksia, joilla huomioidaan kansalaisaloite uutena instituutiona<sup>208</sup>. Puhemies ilmoittaa ETJ 19 §:n mukaan täysistunnossa, että kansalaisaloite on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi, samaan tapaan kuin ilmoitetaan esimerkiksi hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Kansalaisaloite lähetetään muiden asioiden lailla valmisteltavaksi valiokuntaan, jonka eduskunta valitsee lähetekeskustelun jälkeen. Kansalaisaloitteen yhteensopivuus perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa tarkistettaisiin tarvittaessa pyytämällä PeL 74 §:n mukaisesti lausunto perustuslakivaliokunnalta<sup>209</sup>. Hallituksen esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kantaa on syytä kysyä erityisesti, jos aloite liittyy perus- tai ihmisoikeuksiin tai kansalliskielten asemaan<sup>210</sup>.

---

<sup>206</sup> HE 46/2011 vp, s. 34.

<sup>207</sup> Setälä 2010b, s. 219.

<sup>208</sup> PeVM 7/2011 vp.

<sup>209</sup> Perustuslakivaliokunta otti kansalaisaloitelaista antamassaan mietinnössä (PeVM 6/2011 vp, s. 3) kannan, jonka mukaan valiokuntien olisi perusteltua jättää selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet käsittelemättä, vaikka ne olisivat muodollisesti tulleet vireille eduskunnassa. Tähän problematiikkaan on paneuduttu kansalaisaloitteen sisältöä käsittelevässä 4.2.2-luvussa.

<sup>210</sup> HE 46/2011 vp, s. 34.

Kansalaisaloite rinnastuu vähintään sadan kansanedustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija suhteessa muihin kansanedustajien lakialoitteisiin<sup>211</sup>. Asiantuntijoiden kuulemista koskevassa ETJ 37 §:ssä mainitaan erikseen, että kansalaisaloitetta käsiteltäessä valiokunnan tulee varata aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluksi. Lisäksi ETJ:ssä säädetään aloitteen julkaisemisesta valtiopäiväasiakirjana ja sen kääntämisestä eduskunnan kansliassa suomen tai ruotsin kielelle.

Kansalaisaloitteen käsittelyjärjestys valiokuntakäsittelyn jälkeen riippuu siitä, onko se laadittu lakiehdotuksen vai toimenpideoitteen muotoon. Säädöstekstin muotoon laaditut kansalaisaloitteet käsitellään täysistunnossa kahdessa käsittelyssä kuten ETJ 53 §:ssä säädetään. Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään lakiehdotuksesta yleiskeskustelu. Yleiskeskustelun päätyttyä siirrytään asian yksityiskohtaiseen käsittelyyn, jossa päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Jos täysistunto on valmis hyväksymään lakiehdotuksen valiokunnan mietinnön mukaisena, todetaan ensimmäinen käsittely päättyneeksi. Mikäli lakiehdotuksen sisältöön halutaan tehdä muutoksia, lakiehdotus lähetetään eduskunnan päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan, jossa asian käsittely etenee kuten ETJ 53 §:ssä on säädetty.

Toimenpideoitteina tehdyt kansalaisaloitteet käsitellään eduskunnassa ainoan käsittelyn asiana. Käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja päätetään siihen sisältyvästä ehdotuksesta. Kansalaisaloitteiden kohdalla tämä ETJ 55 §:ssä mainittu ehdotus on valiokunnan kanta siihen, tulisiko asiassa ryhtyä lainvalmisteluun. Jos eduskunta päättää, että asiassa ryhdytään lainvalmisteluun, se antaa valtioneuvostolle/ministeriölle toimeksi ryhtyä valmistelemaan kansalaisaloitteen mukaista lainsäädäntöä.

On vaikea ennustaa, miten aloitteiden eduskuntakäsittely todellisuudessa toteutuu. Paljon riippuu siitä, minkälaisia aloitteita eduskunta saa ensimmäisinä käsiteltäväkseen. Kansalaisaloiteinstituution ja ihmisten siihen kohdistamien odotusten kannalta olisi toivottavaa, että eduskunta suhtautuisi aloitteisiin vakavasti ja käsitteisi ne tehokkaasti ja perusteellisesti. Kenties kaikkein huonoimpana vaihtoehtona näyttäytyy tilanne, jossa kansalaisaloitteella tehtyyn lakiehdotukseen tehdään valiokuntakäsittelyn aikana niin paljon muutoksia, että se muuttuu vaikutuksiltaan aivan toiseksi kuin on tarkoitettu. Valitettavaa olisi myös aloitteen hautautuminen valiokuntakäsittelyyn. Julkisen keskustelun ja deliberatiivisen demokratian näkökulmasta olisi rehellisempää ja avoimempaa, että eduskunta ottaisi sel-

---

<sup>211</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

keästi kantaa aloitteen sisältämään kysymykseen. Näin kansalaisilla on myös asianmukaiset mahdollisuudet ottaa kansanedustajien valinnat huomioon äänestäessään neljän vuoden välein eduskuntavaaleissa. Näiden skenaarioiden todennäköisyys riippuu ainakin aloitteiden saamasta mediahuomiosta ja niihin liittyvästä poliittisesta paineesta sekä esimerkiksi siitä, kuinka paljon aloitteita eduskunnan käsiteltäväksi tulee.

## **4.5 Kansalaisaloitteeseen liittyvät oikeudelliset vastuut**

### **4.5.1 Henkilötietojen suoja**

Kannatusilmoituksista kertyvien henkilötietojen käsittelystä ja siihen liittyvästä vastuusta säädetään KaL 12 §:ssä. Pykälän 1 momentissa on nimenomaisesti mainittu, että kannatusilmoituksilla kerättyjä henkilötietoja ei voida käyttää muuhun kuin laissa määriteltyihin tarkoituksiin, joita ovat kansalaisaloitteen tekeminen, kannatusilmoitusten tarkastaminen ja hyväksytyjen kannatusilmoitusten vahvistaminen<sup>212</sup>. Vireillepanija, edustaja ja heidän puolestaan allekirjoittajien henkilötietoja käsittelevät tahot saavat luovuttaa tietoja ainoastaan VRK:lle. Kansalaisaloitelaista poistettiin eduskuntakäsittelyssä ehdotettu säännös, jonka mukaan allekirjoittaja olisi voinut kannatusilmoituksessa antaa nimenomaisen suostumuksen tietojensa luovuttamiseen muille kuin VRK:lle. Tämä olisi mahdollistanut esimerkiksi kannatusilmoituksen jättäneiden julkisen nimilistan pitämisen internetissä<sup>213</sup>. Vaikka säännös poistettiin, voivat yksittäiset henkilöt luonnollisesti edelleen ilmaista julkisesti tukensa aloitteelle keräyksen ollessa vielä käynnissä.

Vireillepanijalle ja edustajalle on KaL 12.2 §:ssä asetettu velvollisuus hävittää mahdolliset hallussaan olevat sähköiset tai paperiset kannatusilmoitukset viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun VRK on antanut päätöksen vahvistettujen kannatusilmoitusten määrästä. Oikeusministeriön sähköiseen palveluun tallennetut kannatusilmoitukset hävitetään vireillepanijan tai edustajan pyynnöstä. Jos kannatusilmoituksia ei toimiteta VRK:n tarkastettavaksi, kuuden kuukauden määräaika lasketaan keräyksen päättymisestä<sup>214</sup>. Näin tulee menetellä myös, mikäli aloite ei kerää vaadittua määrää allekirjoituksia.<sup>215</sup> VRK:n on KaL 12.3 §:n mukaan hävitettävä kannatusilmoitukset, kun aloitteen käsittely eduskunnassa on saatettu päätökseen. Jos aloitetta ei toimiteta eduskunnan käsiteltäväksi, VRK säilyttää kannatusilmoituksia yhdeksän kuukautta antamastaan päätöksestä.

---

<sup>212</sup> HE 46/2011 vp, s. 35.

<sup>213</sup> HE 46/2011 vp, s. 35.

<sup>214</sup> Tämä määräaika on yhdenmukainen KaL 11.2 §:n aloitteen raukeamiselle asetetun määräajan kanssa. Keräyksen päättymisajankohtana pidetään viimeisen kannatusilmoituksen päiväystä. HE 46/2011 vp, s. 35.

<sup>215</sup> HE 46/2011 vp, s. 35.

Kansalaisaloitelain kannatusilmoituksista kertyneiden tietojen käsittelyä koskevat säännökset saavat erityislainsäädäntönä etusijan, mutta muilta osin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999, HetiL), jossa säädetään muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista sekä rekisterinpitäjän vahingonkorvausvelvollisuudesta ja rangaistusvastuusta. Nimenomaisella viittauksella on haluttu varmistaa henkilötietolain soveltuminen myös paperilla kerättyjen ilmoitusten käsittelyyn, vaikka ne eivät muodostaisi HetiL 2.2 §:ssä tarkoitettua henkilörekisteriä tai sen osaa. Aloitteen vireillepanija ja edustaja ovat HetiL 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjiä sekä itse järjestämässään kannatusilmoitusten keräyksessä että kerättäessä kannatusilmoituksia oikeusministeriön sähköisessä palvelussa.<sup>216</sup> Vireillepanijan ja edustajan on jo ennen kannatusilmoitusten keräyksen aloittamista laadittava keräyksen myötä kertyviä henkilötietoja varten HetiL 10 §:n mukainen rekisteriseloste<sup>217</sup>. Rekisteröidyllä on muun muassa HetiL 26 §:n mukainen oikeus tarkastaa henkilörekisterissä olevat tietonsa.

#### **4.5.2 Taloudellisen tuen ilmoittamisvelvollisuus**

Avoimuuden näkökulmasta on tärkeää, että kansalaisaloitteen allekirjoittajat tietävät aloitteentekijöiden sidonnaisuuksista kuten siitä, mitkä tahot ovat tukeneet aloiteprosessia taloudellisesti. KaL 13.1 §:ssä säädetään vireillepanijan ja edustajan velvollisuudesta ilmoittaa aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki ja tuen antaja, jos tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Raja on lahjoittajakohtainen ja täyttyy siten, vaikka lahjoitukset tulisivat samalta lahjoittajalta useammassa osassa. Jos lahjoituksen kokonaissumma on alle 1 500 euroa, saa yksityishenkilön nimen julkaista vain hänen suostumuksellaan.<sup>218</sup> Erillistä suostumusta ei edellytetä, jos tuki on saatu oikeushenkilöltä.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin luetaan kaikki tuki, joka liittyy kansalaisaloiteprosessiin *toiminnallisesti ja välittömästi*. Esitöissä mainitaan esimerkkeinä mainoskampanjaan, verkkokeräyksen järjestämiseen tai aloitteen sisällön valmisteluun saatu tuki. Taloudellinen tuki on ilmoitettava myös, kun se osoitetaan muodollisesti aloitteen takana olevalle taustayhteisölle ja tuen antaminen liittyy välittömästi kansalaisaloitteen tekemiseen.<sup>219</sup> Ra-

---

<sup>216</sup> HE 46/2011 vp, s. 35.

<sup>217</sup> Aloitteentekijöiden henkilötietoihin liittyvistä vastuista ks. VRK:n ohje: Henkilörekisterin rekisterinpitäjän tietosuojavelvoitteet tietojen keruuvaiheessa, 28.2.2012.

<sup>218</sup> Sääntely on yhdenmukainen ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) kanssa mm. euromääräisen ilmoittamiskynnyksen, yksityishenkilön henkilöllisyyden suojan ja anonyymien tuen vastaanottamiskiellon osalta.

<sup>219</sup> HE 46/2011 vp, s. 36.



hanarvoisena tukena pidetään KaL 13.2 §:n mukaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saatuja suorituksia. Muu kuin rahallinen tuki muutetaan euromääräiseksi käypään arvoonsa. Tällaista tukea voi olla esimerkiksi maksutta tarjottu mainostila tai muut ilmaishyödykkeet. Sen sijaan tavanomaista talkootyötä, kuten paperisten kannatusilmoitusten keräämistä<sup>220</sup> tai tavanomaisia ilmaispalveluja, ei KaL 13.2 §:n mukaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna taloudellisena tukena. Ilmoitusvelvollisuutta arvioitaessa otetaan KaL 13.3 §:n mukaan huomioon tuki, joka on saatu aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kannatusilmoitusten keräyksen aloittamista ja viimeistään kolme kuukautta sen jälkeen, kun aloite on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos aloite ei etene eduskuntaan, päättyy ajallinen ulottuvuus siihen, kun keräys lopetetaan tai kun se raukeaa KaL 11.2 §:n mukaisesti<sup>221</sup>.

Taloudellista tukea ei voi antaa nimettömänä. KaL 13.4 § kieltää sellaisen tuen vastaanottamisen, jonka antajaa ei voida selvittää. Kielto ei kuitenkaan koske pienimuotoisesta tuotemyynnistä tai varainkeruusta kertyviä tuloja. Tällaisessa tavanomaisessa keräystoiminnassa lahjoitussummat jäävät kauaksi ilmoitusvelvollisuuden alarajasta. Poikkeus ei soveltuisi, jos rahankeräys olisi mittaluokaltaan sellaista, että siihen sovellettaisiin rahankeräyslakia (255/2006).<sup>222</sup>

Aloitteen tekemiseen saatu tuki on KaL 14.1 §:n mukaan ilmoitettava internetissä aloitteentekijöiden itse valitsemalla verkkosivustolla. Menettely rakentuu vireillepanijan ja edustajan ilmoittamisvelvollisuuden varaan, eikä siihen liity erillistä viranomaisvalvontaa. Tietojen tulee olla esillä viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden päättyessä, ei kuitenkaan ennen kannatusilmoitusten keräyksen aloittamista. Verkkosoite on KaL 14.2 §:n mukaan oltava allekirjoittajien nähtävissä kerätessä kannatusilmoituksia aloitteelle. KaL 14.3 §:n mukaan taloudellista tukea koskevat tiedot on poistettava verkkosivustolta kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä. Poistamisvelvollisuudesta säättämistä on perusteltu sillä, että tukea koskevat ilmoitukset sisältävät henkilötietoja, joiden esillä pitämiselle toistaiseksi ei ole perustetta<sup>223</sup>. Jos aloite ei etene eduskunnan käsittelyyn, on tiedot poistettava keräyksen päätyttyä tai sen rauettua kuuden kuukauden kuluttua VRK:n hyväksytyjen tuenilmaisujen määrää koskevan päätöksen antamisesta.

---

<sup>220</sup> HE 46/2011 vp, s. 36.

<sup>221</sup> Tämä tulkinta perustuu siihen, että KaL 14.3 §:n mukaan tiedot taloudellisesta tuesta tulee hävittää verkkosivustolta keräyksen päättyessä tai aloitteen rauetessa, jos se ei etene eduskuntaan.

<sup>222</sup> HE 46/2011 vp, s. 36.

<sup>223</sup> HE 46/2011 vp, s. 38.

### 4.5.3 Rikosoikeudellinen vastuu

Kansalaisaloitteen tekemiseen liittyy myös tilanteita, joissa vireillepanija, edustaja tai kannatusilmoituksen tekijä saattaa syyllistyä rikoslain mukaan rangaistavaan tekoon. KaL 15 §:ssä on Vierailupäivä keskeisimpiin rangaistusuhkiin, joita kansalaisaloiteprosessiin sisältyy, mutta viittaus ei sulje pois muiden rikoslain säännösten soveltuvuutta<sup>224</sup>.

Jos allekirjoittaja antaa kannatusilmoituksessa väärää tietoa, hän voi syyllistyä RL 16:5 §:n mukaiseen *väärän henkilötiedon antamiseen*. Rikoslain säännöksen mukaan rikokseen syyllistyy se, joka viranomaisen erehdyttämistarkoituksessa antaa henkilöllisyydestään väärän tai harhaanjohtavan tiedon. Edustaja voi syyllistyä RL 16:8 §:n *väärän todistuksen antamiseen virkavallalle*, jos hän toimittaa VRK:n tarkastettavaksi tekaistuja kannatusilmoituksia. Ilmoitukset voivat olla joko hänen itsensä tai muiden tekaisemia, ratkaisevaa on, että edustaja tietää niiden virheellisyydestä.<sup>225</sup> Väärän todistuksen antamiseen virkavallalle syyllistyy RL 16:8.1 §:n mukaan se, joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen. Rangaistavaa lienee siten myös useampien kuin yhden kannatusilmoituksen jättäminen, koska ilmoitukseen sisältyy allekirjoittajan vakuutus siitä, että hän on jättänyt ilmoituksen ainoastaan kerran.

Vireillepanijaan ja edustajaan voivat lisäksi KaL 15 §:n mukaan kohdistua rikoslain henkilötietojen käsittelyä koskevat rangaistussäännökset. Vireillepanija ja edustaja voivat syyllistyä RL 38:9 §:n *henkilörekisteririkokseen*, jos he tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta käsittelevät henkilötietoja vasten tiettyjä henkilötietolain säännöksiä tai rikkovat henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, kuten KaL 12 §. Lievemmästä tekemuodosta *henkilörekisteririkkomuksesta* säädetään HetiL 48 §:ssä.

Myös salassapitovelvollisuuksien rikkomiseen liittyvät rangaistukset mainitaan KaL 15 §:ssä. *Salassapitorikosta* koskevan RL 38:1 §:n mukaan kiellettyä on salassa pidettävän seikan paljastaminen tai käyttäminen hyödyksi. Lievempänä tekemuotona 38:2 §:ssä säädetään *salassapitorikkomuksesta*. Eduskunta poisti hallituksen esitykseen sisältyneen ehdotuksen, jolla julkisuuslakiin olisi otettu säännös kannatusilmoitusten sisältämien tietojen salassapidosta niiden ollessa viranomaisen hallussa<sup>226</sup>. Salassapitorikoksiin liittyvien mainintojen merkitys KaL 15 §:ssä on eduskunnan tekemän muutoksen jälkeen kyseenalainen.

---

<sup>224</sup> HE 46/2011 vp, s. 38.

<sup>225</sup> HE 46/2011 vp, s. 39.

<sup>226</sup> HE 46/2011 vp, s. 21. Kannatusilmoituksiin sisältyvien tietojen julkisuudesta ks. tarkemmin alaluku 4.3.1.

## 5 Johtopäätökset

### 5.1 Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ja vaikutukset

Edellisessä luvussa käytiin yksityiskohtaisesti läpi kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä ja järjestelmän institutionaalista rakennetta sekä käsiteltiin voimassaolevan lainsäädännön tulkintakysymyksiä. Tässä luvussa on tarkoitus analysoida kansalaisaloitejärjestelmän merkitystä ja esittää näkemyksiä sitä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.

Marraskuun puolivälissä 2012 tätä tutkielmaa viimeisteltäessä tuenilmausten kerääminen ensimmäiseen vaaditun määrän kannatusilmoituksia keränneeseen kansalaisaloitteeseen on juuri lopetettu<sup>227</sup>. Turkistarhauksen kieltämistä koskevasta aloitteesta tulee hyvin todennäköisesti ensimmäinen kansalaisaloite, jonka eduskunta saa käsiteltäväkseen. Kuten useaan kertaan on todettu, kansalaisaloiteinstituution todellista merkitystä ja vaikutuksia ei vielä tässä vaiheessa voi ennustaa varmasti. Vasta käytännön kokemukset muun muassa eduskunnan suhtautumisesta aloitteisiin osoittavat, minkälainen rooli aloiteinstituutiolle Suomessa muodostuu.

Joitakin päätelmiä aloitejärjestelmän merkityksestä ja vaikutuksista voidaan tehdä sen institutionaalisen rakenteen perusteella. Arvioinnissa hyödynnetään vertailua muihin Euroopan valtioihin, joissa on käytössä Suomen järjestelmää muistuttava sisällöllinen kansalaisaloite, mutta kunkin valtion rakenteellisten erityispiirteiden vuoksi yksittäisiä piirteitä ei voi suoraan vertailla keskenään. Vertailussa hyödynnetään erityisesti Itävallan<sup>228</sup>, Espanjan ja Puolan aloitejärjestelmistä saatuja kokemuksia, koska näissä valtioissa on Suomen tapaan käytössä ainoastaan sisällöllinen kansalaisaloite, joka ei siis johda sitovaan kansanäänestykseen.

Keskeisessä roolissa aloiteinstituution merkityksen kannalta ovat aloitejärjestelmän perusrakenteet, kuten vaadittu allekirjoittajien määrä ja keräysaika. Suomessa 50 000 kannatusilmoituksen kynnys vastaa noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista kansalaisista<sup>229</sup>. Itävallassa vastaava kynnys on 1,6 prosenttia ja allekirjoitusoikeutettuja ovat kaikki 16 vuotta täyttäneet kansalaiset. Järjestelmän käyttöä vaikeuttaa huomattavasti se, että aikaa allekir-

---

<sup>227</sup> HS.fi 14.11.2012:

<http://www.hs.fi/kotimaa/Turkistarhauskielto+eduskunnan+k%C3%A4sittelyyn++aloitteeseen+yli+60000+nime%C3%A4/a1305616506085>.

<sup>228</sup> Itävallassa käytössä on sekä liittovaltio- että osavaltiotason aloite, joista tässä käsitellään ainoastaan ensimmäistä.

<sup>229</sup> Oikeusministeriön vaalitietojärjestelmän mukaan vuoden 2011 eduskuntavaaleissa äänioikeutettuja oli yhteensä 4 159 857. [http://192.49.229.35/E2011/s/aanioikeutetut/aoik\\_kokomaa.html](http://192.49.229.35/E2011/s/aanioikeutetut/aoik_kokomaa.html).

joitusten keräämiselle on ainoastaan viikko, ja tuenilmauksen voi allekirjoittaa ainoastaan sen paikkakunnan viranomaisen luona, jossa allekirjoittajalla on rekisteröity kotipaikka.<sup>230</sup> Puolassa 99 000 allekirjoituksen keräämiselle on aikaa kolme kuukautta. Allekirjoitusten määrä vastaa vain hieman yli 0,3 prosenttia äänioikeutetuista mutta on silti osoittautunut vaikeaksi saada kokoon<sup>231</sup>. Espanjassa aloite tarvitsee noin 1,5 prosentin kannatuksen kaikista äänioikeutetuista<sup>232</sup>. Keräysaika on yhdeksän kuukautta, ja sitä voidaan perustellusta syystä jatkaa kolmella kuukaudella. Espanja on Suomen ohella harvoja valtioita, joissa kansalaisaloitteen tukeminen sähköisesti on mahdollista.<sup>233</sup> Tämä helpottanee allekirjoitusten keräämistä huomattavasti, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa esimerkiksi vaadittua allekirjoitusten määrää.

Sisällölliseksi kansalaisaloitteeksi Suomen allekirjoitusten määrää, keräystapaa ja ajanjaksoa koskeva sääntely ei ole kansainvälisesti vertaillen ankarimmasta päästä. Paperisten kannatusilmoitusten keräämiseen Suomen kuuden kuukauden määräaika vaikuttaa kuitenkin lyhyeltä. Oikeusministeriö tai mikään muukaan virallinen taho ei pidä kirjaa vireillä olevista kansalaisaloitteista, joten on mahdoton sanoa, kuinka paljon aloitteita on tähän mennessä käynnistetty<sup>234</sup>. Oikeusministeriön verkkokeruujärjestelmän viivästyminen on mitä luultavimmin saanut monet aloitteentekijät odottamaan sähköistä allekirjoitusmahdollisuutta. Vaadittavien 50 000 kannatusilmoituksen kokoon saamiseksi aloitteelle on kerättävä keskimäärin lähes 275 allekirjoitusta päivässä. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa tällaisen määrän kerääminen paperilla on erittäin haastava tehtävä. Edellä mainittu turkistarhauksen koskemista koskeva aloite keräsi valtaosan kannatusilmoituksista ennen kuin sähköinen kannattaminen oli mahdollista, mitä voidaan pitää merkinä hyvin organisoidusta ja erittäin aktiivisesta kampanjasta. Suomen ilmasto-olosuhteilla on myös tiettyjä vaikutuksia paperimuotoisten kannatusilmoitusten keräämiseen: ihmiset ovat liikkeellä lähinnä kesäisin, joten aloitteiden vireillepano kannattaa tästä näkökulmasta katsottuna ajoittaa kevääseen. Kahdentoista kuukauden keräysaika asettaisi eri vuodenaikoina käynnistetyt aloitteet yhdenvertaiseen asemaan.

Aloitteiden vaikutukset riippuvat sitovuuden lisäksi siitä, mistä asioista aloitteita voidaan tehdä. Suomen lainsäädännön mukainen aloiteoikeuden kohdentuminen lainsäädäntöasioi-

---

<sup>230</sup> Giese 2012, s. 179 ja 181.

<sup>231</sup> Rytel-Warzocho 2012, s. 218 ja 225.

<sup>232</sup> Cuesta-López 2012, s. 196–197.

<sup>233</sup> Cuesta-López 2012, s. 200.

<sup>234</sup> Osoitteeseen <http://kansalaisaloite.org/> kootaan vapaaehtoisvoimin tietoja aloitteista, joiden keruu-aika on käynnissä. Marraskuun 2012 puolella välissä sivustolla on kuusi aloitetta aloitetta.

hin vaikuttaisi kansainvälisesti vertaillen olevan melko tyypillinen ratkaisu, joskin tiukempiakin rajoituksia löytyy. Samankaltainen soveltamisala on käytössä esimerkiksi Itävallassa, jossa kansalaisaloite ei Suomen tapaan voi kohdistua muihin parlamentin toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin, kuten kansainvälisten velvoitteiden ratifiointiin. Itävallassa aloitteen ei myöskään edellytetä olevan kansainvälisen oikeuden tai EU-lainsäädännön mukainen.<sup>235</sup> Puolassa taas aloitteita ei voi tehdä perustuslaissa säädettävistä asioista<sup>236</sup>, kun taas Espanjassa aloiteoikeuden ulkopuolelle on perustuslain lisäksi rajattu muun muassa kansainvälisiin sitoumuksiin ja verotukseen liittyvät lait<sup>237</sup>. Suomessa aloiteoikeuden asiallinen soveltamisala on siis laajempi kuin Espanjassa ja Puolassa.

Kysymys siitä, kuka aloitteita tekee ja missä tarkoituksessa, on niin ikään kiinnostava aloiteinstituution roolin kannalta. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että kansalaisaloitteiden aiheet vaihtelevat melko laajalti. Espanjassa yli puolet tehdyistä aloitteista on tähdännyt työtä tai sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön muuttamiseen<sup>238</sup>, ja sekä siellä että Puolassa työmarkkinajärjestöt ovat olleet usein aloiteprosessien käynnistäjinä<sup>239</sup>. Itävallassa aloitteiden takana ovat perinteisesti olleet oppositiopuolueet, joille kansalaisaloitteet ovat muodostuneet keskeiseksi politiikanteon kanavaksi<sup>240</sup>. Myös hallituspuolueille tai muuten valtaapitäville poliittisille ryhmille kansalaisaloite voi olla esimerkiksi kampanjoinnin väline tai keino aktivoida kannattajia.

Suomen tähän mennessä ainoan menestyksellisen kansalaisaloitekampanjan taustalla oli neljä vakiintunutta kansalaisjärjestöä<sup>241</sup>, joilla oli käytössään myös kampanjointiin tarvittavat resurssit. Sisällöllisiin kansalaisaloitteisiin liittyvät vaatimukset ja menettelylliset kynnykset eivät tyypillisesti ole yhtä korkeita kuin täysimittaisissa aloiteinstituutioissa, mikä saattaa lisätä myös uusien ja pienten kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia aloitteen tekemiseen<sup>242</sup>. Kansalaisaloitteita voidaan tehdä myös sellaisista asioista, joiden hyväksyminen sellaisenaan lakina on epätodennäköistä. Erityisesti ruohonjuuritason aktivisteille tai uusille kansanliikkeille aloitteet voivat toimia välineenä tietyn kysymyksen nostamiseksi paitsi poliittisen päätöksenteon asialistalle myös julkisen keskustelun aiheeksi. Pienillä tai uusilla

---

<sup>235</sup> Giese 2012, s. 178–179.

<sup>236</sup> Rytel-Warzocha 2012, s. 214–215.

<sup>237</sup> Cuesta-López 2012, s. 198.

<sup>238</sup> Cuesta-López 2012, s. 205.

<sup>239</sup> Cuesta-López 2012, s. 205 ja Rytel-Warzocha 2012, s. 222–223.

<sup>240</sup> Giese 2012, s. 187.

<sup>241</sup> <http://turkistarhatonsuomi.fi/>

<sup>242</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 258.

yhteiskunnallisilla liikkeillä resurssit aloitekampanjan käymiseksi saattavat kuitenkin olla pienet.

Kansalaisaloitteiden määrän ja läpimenomahdollisuuksien arviointi Suomen järjestelmän osalta lienee tässä vaiheessa mahdotonta. Muiden maiden kokemusten perusteella vaikuttaisi siltä, että sisällölliset kansalaisaloitteet saavat ainakin jonkin verran mediahuomiota, mutta konkreettisista lakimuutoksista on saatu aikaan vähän. Erityisesti Itävallassa aloitteiden sisältämät ehdotukset ovat nousseet kiihkeän poliittisen keskustelun kohteiksi<sup>243</sup>. Itävallassa sisällöllinen kansalaisaloite on ollut käytössä vuodesta 1964, ja tänä aikana tehdystä noin 30 aloitteesta kuusi on johtanut lainsäädännön muutokseen<sup>244</sup>. Espanjassa on sitten aloiteinstituution käyttöönoton vuonna 1984 tehty yhteensä 45 kansallisen tason aloitetta, joista kaikkiaan 75 prosenttia on hylätty järjestelmään sisältyvän laillisuustarkastuksen tai määräajan ylittymisen vuoksi. Ainoastaan yksi aloite on hyväksytty parlamentissa.<sup>245</sup> Puolassa parlamentti on vuodesta 1997 alkaen käsitellyt 24 kansalaisaloitetta, joista seitsemän on johtanut lainmuutokseen<sup>246</sup>. Setälän ja Schillerin arvion mukaan Puolan verraten korkean menestysprosentin taustalla on se, että kansalaisaloitteiden muotovaatimuksista ja aloitteiden eduskuntakäsittelystä on säädetty yksityiskohtaisesti. Puolassa aloitteen tekijällä on myös oikeus osallistua aloitteeseen liittyvään lainsäädäntöprosessiin mutta mahdollisuudet vaikuttaa siihen ovat hyvin rajalliset.<sup>247</sup> Puolan kansalaisaloitejärjestelmä vaikuttaa olevan tarkastelluista sisällöllisistä aloitejärjestelmistä se, jolla on ollut merkittävimmät vaikutukset.

Kansalaisaloitteiden tekemiseen liittyvät vaatimukset ja menettelyt vaihtelevat valtioittain. Sisällöllisen kansalaisaloitteen merkitys ja kokemukset vaikuttavuudesta ovat jossain määrin erilaiset Espanjassa, Itävallassa ja Puolassa. Yleisenä johtopäätöksenä, joka pätee myös Suomen kansalaisaloitejärjestelmään, voidaan kuitenkin todeta, että sisällöllisten kansalaisaloitteiden vaikutusmahdollisuudet ovat institutionaalisesta rakenteesta riippumatta hyvin rajalliset. Niin kauan kuin päätösvalta aloitteen kohtalosta on parlamentilla, ei kansalla todellisuudessa ole valtaa muuhun kuin asian nostamiseen päätöksenteon asialistalle.

---

<sup>243</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 252.

<sup>244</sup> Kuudesta lakimuutokseen johtaneista aloitteista neljällä on ollut Giesen arvion mukaan merkittäviä vaikutuksia lainsäädäntöön, ja kahden osalta vaikutus on ollut pienempi. Giese 2012, s. 188.

<sup>245</sup> Cuesta-López 2012, s. 204 ja 208.

<sup>246</sup> Rytel-Warzocha 2012, s. 220.

<sup>247</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 254 ja Rytel-Warzocha 2012, s. 217.

## 5.2 Kansalaisaloitelainsäädännön kehittämistarpeet

Tutkimuksessa on aikaisemmin käsitelty hyvän demokratian elementtejä deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian teorioiden näkökulmasta sekä tarkasteltu välittömän vaikuttamisen historiaa Suomessa. Suomen kansalaisaloiteinstituution merkitystä on pyritty arvioimaan vertaamalla sitä muissa Euroopan valtioissa käytössä oleviin sisällöllisiin kansalaisaloitejärjestelmiin. Näiden taustoittavien seikkojen ansiosta on mahdollista esittää johtopäätöksenä joitakin arvioita lainsäädännön kehittämistarpeesta, vaikka lainsäädännön soveltamisesta ei vielä juuri olekaan kokemusta.

Näkemykseni mukaan keskeisin muutostarve kansalaisaloitejärjestelmässä on sen sitovuu- den lisääminen. Perustuslaki takaa kansalaisille oikeuden osallistua päätöksentekoon edustuksellisen järjestelmän lisäksi myös välittömästi, mutta alemmantasoista lainsäädäntöä konkreettisine vaikuttamismekanismineen ei juuri ole. Perustuslain periaatteellisten säännösten ja alemmantasoisen lainsäädännön todellisuuden väliin on jäänyt kuilu. Myös kansalaisaloitelainsäädännön esitöissä määritellyt tavoitteet, kuten kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen siten, että eri väestöryhmät osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen<sup>248</sup>, edellyttää aloitteen kytkemistä todelliseen vaikuttamisen mahdollisuuteen.

Suomessa ei ole käyty syvällistä periaatteellista keskustelua suoran demokratian roolista ja mahdollisuuksista. Suora vaikuttaminen nousee esiin lähinnä yksittäisten poliittisten kysymysten kohdalla ja keskittyy yleensä siihen, tulisiko tietystä kysymyksestä järjestää neuvoo-antava kansanäänestys<sup>249</sup>. Julkisen keskustelun puutteesta huolimatta suomalaiset ovat tutkimusten mukaan halukkaita lisäämään kansanäänestyksiä ja niiden sitovuutta. Täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset tulisi nykyistä useammin päättää kansanäänestyksellä, on 70 prosenttia suomalaisista. Kolme neljästä on täysin tai osittain sitä mieltä, että kansanäänestykset tulisi muuttaa sitoviksi.<sup>250</sup>

Useimmissa Euroopan valtioissa, joissa on käytössä täysimittainen kansalaisaloite, kansanäänestys on järjestettävä, jos parlamentti ei tietyn määräajan sisällä hyväksy aloitteen sisältämää ehdotusta. Joissain valtioissa voidaan järjestää aloitteentekijöiden kuuleminen tai neuvottelu edustuksellisen järjestelmän päättäjien kanssa. Sveitsissä ja eräissä Saksan osavaltioissa parlamentilla on oikeus esittää vastaehdotus, jonka hyväksyessään aloitteenteki-

---

<sup>248</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>249</sup> Setälä 2012, s. 120–121. Tuoreimpana esimerkkinä kysymyksestä, jossa melko laajalti julkisuudessa vaadittiin kansanäänestyksen järjestämistä, mainittakoon vuonna 2010 myönnetty valtioneuvoston periaatepäätökset uusien ydinvoimaloiden rakentamiseksi.

<sup>250</sup> Grönlund 2006, s. 85.

jät voivat vetää aloitteensa pois. Näissä järjestelmissä myös parlamentin vastaehdotus otetaan kansanäänestykseen yhdeksi äänestysvaihtoehdoksi.<sup>251</sup> Kyseisessä mallissa positiivista on erityisesti dialogi edustuksellisen ja suoran demokratian välillä. Tällainen vuorovaikutus vaikuttaa hyvältä ratkaisulta myös deliberatiivisen demokratian teorioissa keskeisen julkisen harkinnan näkökulmasta. Vastaavan mallin soveltumista Suomeen tulisi selvittää.

Sitovuuden kasvattamisen lisäksi kansalaisaloitelainsäädännössä ja -menettelyissä on myös muita kehittämistarpeita. Kansalaisaloitelainsäädännön yhtenä tavoitteena on, että se toimii osallistumiskanavana eri väestöryhmille. Vaarana kuitenkin on, että kansalaisaloitteista tulee niiden ihmisten työkalu, jotka jo valmiiksi ovat yhteiskunnallisesti aktiivisia, korkeasti koulutettuja ja hyvin toimeentulevia. Erityisesti osallistuvan demokratian näkökulmasta keskeinen kysymys on, miten kansalaisaloitejärjestelmä voi tavoittaa esimerkiksi ne ihmiset, jotka eivät äänestä vaaleissa.

Mahdollisimman laajan osallistumisen näkökulmasta keskeisessä roolissa on julkisen vallan tarjoama tuki ja aloitteen tekemiseen liittyvä neuvonta. On todennäköistä, että lakiehdotuksen muotoon laaditulla aloitteella on paremmat menestymismahdollisuudet, jos se on laadittu hyvin ja perusteltu kattavasti. Valiokunnalla on oikeus muokata käsiteltävänä olevaa aloitetta, joten tekstissä olevat puutteet tai lakitekniset virheet eivät sinänsä välttämättä ole kohtalokkaita mahdollisen lopullisen lainsäädännön kannalta, mutta niillä voi kuitenkin olla vaikutusta aloitteen uskottavuuteen. Vireillepanija voi toki tehdä aloitteen myös toimenpidealoitteen muodossa, mutta monivaiheisemman valmisteluprosessin vuoksi se ei liene keinona yhtä tehokas kuin lakiehdotuksen muotoon laadittu aloite. Lakiehdotuksen muotoon laadittavan aloitteen valmistelu vaatii aloitteen laatijalta ainakin jonkin verran lainlaatumiseen liittyvää osaamista. Virheettömän suomen- tai ruotsinkielisen tekstin laatiminen ei ole itsestäänselvyys kaikille, puhumattakaan siitä, että laatija tuntisi lainlaatumisen yksityiskohtia. Tukea aloitteiden valmisteluun voitaisiin tarjota esimerkiksi oikeudellisten ja kielellisten neuvontapalveluiden muodossa<sup>252</sup>. Valmisteluun liittyvä tuki olisi perusteltua myös demokratiateorioiden näkökulmasta. Osallistuvan demokratian teorioissa keskeinen lähtökohta on, että kun annetaan kansalle valtaa, on annettava myös välineet sen käyttämiseksi.

---

<sup>251</sup> Schiller ja Setälä 2012b, s. 250.

<sup>252</sup> Tällä hetkellä apua kansalaisaloitteiden laatimiseen tarjoaa Avoin ministeriö -kansalaisjärjestö. [www.avoinministerio.fi](http://www.avoinministerio.fi).



Jotta kansalaisaloite olisi kaikkien käytettävissä, on järjestelmästä tehtävä mahdollisimman helppo ja toimiva. On ensiarvoisen tärkeää, että vahvan sähköisen tunnistamisen välineet ovat kaikkien saatavilla. TUPAS-varmenteeseen perustuvat pankkitunnukset on sisällytettävä osaksi peruspankkipalveluita, jolloin esimerkiksi tulojen puute tai maksuhäiriömerkintä ei voi olla peruste niiden epäämiseen. Pohdittaessa kansalaisaloitelainsäädännön kehittämistä tulisi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta saatavia hyötyjä punnita siitä koituvan vaivan ja kustannusten kanssa ja sen myötä harkita tunnistamisvaatimuksesta luopumista<sup>253</sup>. Kansalaisaloitelain yhdeksi tavoitteeksi on asetettu järjestelmän luotettavuus, mutta siihen liittyvien vaatimusten on oltava oikeasuhtaisia, eivätkä ne tosiasiallisesti saa muodostua esteeksi aloitejärjestelmän käyttämiselle kansalaistoiminnan välineenä<sup>254</sup>. Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimusta on perusteltu väärinkäytösten vähentämisellä ja verkkoeräyksen luotettavuuden vahvistamisella<sup>255</sup>. Allekirjoittajan henkilöllisyyttä ei tarkisteta kerätessä kannatusilmoituksia paperilomakkeilla, joten yhdellä henkilöllä on teoriassa mahdollisuus täyttää useampi kannatusilmoitus. Väärinkäytöksiä pyritään ehkäisemään muun muassa VRK:n suorittamalla tarkastuksella ja mahdollisella rangaistusuhalla. Sähköinen kerääminen ei tässä mielessä poikkea paperikeräyksestä, eikä vahvan sähköisen tunnistamisen edellyttäminen vaikuta oikeasuhtaiselta keinolta väärinkäytösten estämiseksi. Muiden kansalaisaloitejärjestelmälle asetettujen tavoitteiden – joustavuuden ja käytökelpoisuuden<sup>256</sup> – näkökulmasta vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimus on selkeä heikkyyksi. Tunnistuspalvelut ovat maksullisia, joten vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta koituu kuluja vireillepanijalle tai oikeusministeriön järjestelmää käytettäessä viime kädessä veronmaksajille. Tunnistamisesta luopumisen puolesta puhuu myös tuore eurooppalaista kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö, joka ei edellytä sähköisiltä tuenilmauksilta vahvaa tunnistamista. Aloitteen kannattajat täyttävät sähköisesti samat tiedot kuin paperikeräyksessäänkin. Nämä argumentit yhdistettynä aiemmin esille tuotuihin ongelmiin pankkitunnusten saatavuudessa puoltavat sitä, että vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta luopumista tulisi selvittää.

Eri ihmisryhmien osallistumismahdollisuuksien parantaminen edellyttää, että erityisesti nuorten yhteiskunnallista vaikuttamista tuetaan. Mielestäni olisi perusteltua pohtia mahdol-

---

<sup>253</sup> Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta luopumista vaadittiin myös kansalaisaloitetyöryhmän mietintöön jätetyssä Vihreiden ja Vasemmistoliiton edustajan allekirjoittamassa eriävässä mielipiteessä. OMML 21/2011, s. 91–93.

<sup>254</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>255</sup> HE 46/2011 vp, s. 30.

<sup>256</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

lisuutta laskea kansalaisaloitteen vireillepanon ja allekirjoittamisen ikärajaa 16 ikävuo-teen<sup>257</sup>. Osallistumisoikeuksia koskevan PeL 14.3 §:n esitöissä korostetaan, että julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ei ole vaali- ja äänioikeuksien tapaan sidottu yksilön ikään<sup>258</sup>. Kansalaisaloitteeseen osallistumisen ikärajan laskeminen voisi olla osaltaan tukemassa nuorten kasvua osalliseen kansalaisuuteen, ja aloiteinstituutiota voitaisiin hyödyntää esimerkiksi demokratiakasvatuksessa. Tulevaisuuden demokratian kannalta on välttämätöntä, että myös nuoret ikäryhmät oppivat osallistumaan ja löytävät keinot vaikuttaa. 2000-luvun alussa tehdyn kansainvälisen vertailun mukaan suomalaisnuoret olivat 30 tutkimuksessa mukana olleen valtion nuorista kaikkein vähiten kiinnostuneita politiikasta ja perinteisestä kansalaisvaikuttamisesta. Yhteiskunnallisilta tiedoiltaan ja taidoiltaan suomalaiset nuoret sijoittuivat kuitenkin tutkimuksen kärkipäähän.<sup>259</sup> Poliittisessa retoriikassa peräänkuulutetaan usein, että nuorten ääni tulisi saada kuuluviin. Kansalaisaloitteessa päätöksenteon asialistaan vaikuttavana mekanismina on kyse juuri tästä: sellaisten poliittisten kysymysten nostamisesta esiin, jotka eivät saa tarpeeksi huomiota edustuksellisessa järjestelmässä. Tämän vaikuttamisvälineen ulottaminen laajemman ikäryhmän käytettäväksi toteuttaisi perustuslain velvoitteita edistää nuorten osallistumismahdollisuuksia ja antaisi parhaimmillaan kokemuksia osallistumisesta.

### 5.3 Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen

Tässä tutkielmassa on useaan kertaan painotettu, että todellisessa suorassa demokratiassa kansalaisilla on aitoa päätösvaltaa., jota kansa käyttää käytännössä sitovien kansanäänestysten kautta. Sitovuuden merkityksen korostaminen ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sen rinnalle voitaisi ottaa hienovaraisempia, esimerkiksi kuulemiseen perustuvia kanavia, joissa painopiste on kenties vaikuttamisen sijaan enemmän osallistumisessa.

Demokratiatutkimuksessa käytetään termiä *demokraattinen innovaatio* kuvaamaan pääasiassa suoran demokratian muotoja, jotka on erityisesti kehitetty lisäämään ja syventämään kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Demokraattiset innovaatiot on nähty mahdollisena ratkaisuna puhtaasti edustuksellisen järjestelmän puutteisiin ja ongelmiin.<sup>260</sup> Graham Smith nostaa demokraattisia innovaatioita käsittelevässä teoksessaan esiin perinteisempien suoran demokratian vaikuttamiskanavien lisäksi verkkodemokratian vai-

---

<sup>257</sup> Äänioikeusikärajan alentamista on viime vuosina pohdittu lähinnä kunnallisvaaleissa. Ks. OMMML 49/2010. Kuntalain 28 §:n aloiteoikeudelle ei ole säädetty ikärajaa lainkaan, joten aloitteita voi tehdä myös alle äänioikeuskäinen. Sutela 2000, s. 178

<sup>258</sup> HE 309/1993, s. 66.

<sup>259</sup> OMMML 14/2010, s. 136.

<sup>260</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 2.

kuttamiskanavia ja deliberatiivisen demokratian osallistumismuotoja<sup>261</sup>. Internet on mullistanut ajattelun niistä teknisistä välineistä, joita osallistumiseen ja demokraattiseen päätöksentekoon voidaan eri hallinnon tasoilla käyttää. Monet osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian ajatuksista, jotka muutama vuosikymmen sitten olivat vain ajatusleikkejä, ovat nykyään teknisesti helppoja toteuttaa. Internetin myötä myös avoimuuden merkitys on korostunut aivan eri tavalla kuin ennen.

Verkkoon liittyvissä osallistumismahdollisuuksissa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ihmisillä on mahdollisimman tasa-arvoiset mahdollisuudet käyttää palveluita. Internet on olennainen osa useimpien ihmisten arkea, mutta taidot tietoyhteiskunnan palveluiden käyttämiseen ovat erilaiset. Sähköisten palveluiden käyttämiseen liittyvää eriarvoisuutta kutsutaan digitaalseksi kuiluksi. Erityisesti osallistumisen ja vaikuttamisen siirtymässä verkkoon on varmistettava, ettei kyvyttömyys tai haluttomuus käyttää sähköisiä palveluita johda syrjäytymiseen yhteiskunnallisesta toiminnasta. Esteettömyys on keskeisessä roolissa suunniteltaessa verkkovaikuttamisen muotoja, ja erityisryhmien tarpeet on otettava huomioon. Parhaimmillaan verkon kautta tapahtuva demokraattinen vaikuttaminen voi myös parantaa esimerkiksi vammaisten ja sairaiden osallistumismahdollisuuksia.<sup>262</sup>

Hyvä esimerkki teknisen kehityksen mahdollistamista uusista osallistumisen menetelmistä on joukkoistaminen (eng. *crowdsourcing*). Joukkoistamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa ihmisten tietoa, taitoja ja kokemuksia kerätään jotakin tarkoitusta varten internetissä olevien avointen tehtävien avulla<sup>263</sup>. Joukkoistaminen on herättänyt kiinnostusta myös suomalaisissa päätöksentekijöissä: eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaan on perustettu joukkoistamishanke, ja valiokunta tilasi alkuvuodesta 2012 tutkija Tanja Aitamurrolta selvityksen joukkoistamisen käyttömahdollisuuksista päätöksenteossa. Joukkoistamisen soveltamismahdollisuudet demokraattisissa prosesseissa ovat monipuoliset. Islannissa joukkoistamisen avulla valmisteltiin maan perustuslain uudistusta vuosina 2009 ja 2010. Budjetin valmistelua on puolestaan joukkoistettu esimerkiksi Chicagossa Yhdysvalloissa ja Calgaryssa Kanadassa.<sup>264</sup> Kansalaisaloitteiden valmistelusta joukkoistamisen keinoin löytyy esimerkki myös Suomesta. Tutkielmassa jo useampaan otteeseen mainittu Avoin ministeriö-kansalaishanke tarjoaa sähköisessä palvelussaan alustan ja välineet muun muassa aloi-

---

<sup>261</sup> Smith 2009, *ibid.*

<sup>262</sup> OMML 14/2010, s. 110.

<sup>263</sup> Aitamurto 2012, s. 4.

<sup>264</sup> Ks. Aitamurto 2012, s. 18–20 ja 26–29.

teideoista käytävälle keskustelulle ja asiantuntijakommenttien hankkimiselle. Tulevaisuudessa tarkoitus on mahdollistaa myös aloitetekstien sähköinen yhteisvalmistelu.<sup>265</sup>

Oikeusministeriössä on ollut vuodesta 2010<sup>266</sup> käynnissä Osallistumisympäristö-hanke, joka on osa valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa (SADe)<sup>267</sup>. Osallistumisympäristö-hankkeen puitteissa on tarkoitus kehittää uusia välineitä ja toimintatapoja vuorovaikutukseen kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, julkishallinnon ja poliittisten päättäjien välillä. Tarkoituksena on luoda erilaisia verkkopalveluita ja -työkaluja muun muassa keskusteluun, kuulemiseen sekä edustuksellisen demokratian toimijoiden seuraamiseen.<sup>268</sup> Myös oikeusministeriön tarjoama KaL 8 §:ään perustuva sähköinen kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten keräyspalvelu on osa Osallistumisympäristö-hanketta<sup>269</sup>. Osallistumisympäristö-hankkeen piirissä on suunnitteilla lupaavia uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen kanavia, mutta kuten kaikessa vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä, osallistumisen ja vaikuttamisen seurauksia on syytä pitää tarkaan silmällä. Esimerkiksi yhteiskunnallisista asioista viranomaisen tarjoamalla verkkosivustolla käytävää keskustelua ei voida kutsua osallistumiseksi, jos se ei koskaan tavoita päättäjiä tai asiaa valmistelevia virkamiehiä.

Vaikuttaa siltä, että verkkodemokratia ja uudet osallistumisen muodot ovat viime vuosina nousseet Suomessa poliittisen keskustelun kohteeksi uudella tavalla. Verkkodemokratiaan viitataan myös vuoden 2010 valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä<sup>270</sup>, ja sitä käsitellään kattavasti etenkin periaatepäätöstä taustoittaneessa Demokratiapolitiikan suuntaviivat -selvityksessä<sup>271</sup>. Suomi on viime vuosina myös parantanut huomattavasti sijoitustaan YK:n toteuttamassa maailmanlaajuisessa selvityksessä, jossa tarkastellaan, miten hallinto on tarjonnut mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen sähköisessä ympäristössä. Vuonna 2008 Suomi oli vertailussa sijalla 45<sup>272</sup>, vuonna 2010 sijalla 19 ja tuoreimmassa, vuoden 2012 vertailussa Suomi pääsi sijalle 9<sup>273</sup>. Sijoitus maailman kymmenen eniten sähköisiä vaikuttamismahdollisuuksia tarjoavan valtion joukossa on

---

<sup>265</sup> [www.avoinministerio.fi](http://www.avoinministerio.fi). Avoin ministeriö on mainittu myös tulevaisuusvaliokunnalle tehdyssä selvityksessä. Ks. Aitamurto, s. 31–33.

<sup>266</sup> Osallisuutta tukevia hankkeita on ollut käynnissä eri ministeriöissä jo 1990-luvulta. Ks. Mutanen 2002, s. 94.

<sup>267</sup> SADe-hanke VM:n kotisivuilla: [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/023\\_sade/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp).

<sup>268</sup> <http://www.osallistumisymparisto.fi> ja <http://www.om.fi/osallistumisymparisto>.

<sup>269</sup> HE 46/2011 vp, s. 31.

<sup>270</sup> OMML 17/2010, s. 14–15.

<sup>271</sup> OMML 14/2010, s. 109–125.

<sup>272</sup> OMML 14/2010, s. 111.

<sup>273</sup> United Nations E-Government 2012, s. 31.

hieno saavutus, mutta etenkin aitojen vuorovaikutteisten osallistumiskanavien luomisessa on edelleen tekemistä.

Suomen on myös määrä liittyä maaliskuussa 2013 kansainväliseen Open Government Partnership -aloitteeseen (OGP), joka käynnistettiin YK:n yleiskokouksen yhteydessä vuonna 2011. Aloite ja siihen liittyvä verkosto tähtää avoimemman ja kansalaisille tehokkaammin vastuussa olevan hallinnon kehittämiseen. Pyrkimyksenä on muun muassa lisätä kansalaisten osallisuutta ja kehittää vuorovaikutusta kansalaisten ja hallinnon välillä uusien teknologioiden avulla.<sup>274</sup>

## 5.4 Lopuksi

Viime vuosikymmeninä toteutetut selvitykset ja käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksissa poliittiseen päätöksentekoon on parannettavaa<sup>275</sup>. Valtiollinen päätöksentekojärjestelmämme rakentuu niin vahvasti edustuksellisuuden periaatteen varaan, että luontevia vuorovaikutuksen kanavia kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä ei juuri ole. Samaan aikaan edustuksellinen järjestelmä osoittaa selviä merkkejä ongelmista. Esimerkiksi äänestysaktiivisuus ja kiinnostus osallistua poliittisten puolueiden toimintaan ovat Suomessa laskeneet muita läntisiä demokratioita jyrkemmin<sup>276</sup>. Puutteet vaikutusmahdollisuuksissa ovat omiaan vähentämään ihmisten luottamusta poliittiseen järjestelmään, joten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikissa muodoissa on perusteltua myös demokraattisen legitimaation näkökulmasta.

Kansalaisaloitejärjestelmän merkitystä on vaikea ennustaa, mutta ainakaan institutionaalinen rakenne ei viittaa siihen, että kyseessä olisi merkittävä käänne suoran demokratian suuntaan. Kansalaisaloitteen onnistuminen osallistumisen ja deliberaation näkökulmasta riippuu paljon siitä, mikä on ensimmäisten eduskunnan käsiteltäväksi etenevien aloitteiden kohtalo. Jos ne hautautuvat valiokuntiin tai ministeriöihin, kiinnostus vaikuttamiskanavaa kohtaan lopahtaa ja kansalaisaloiteinstituutio epäonnistuu tavoitteidensa saavuttamisessa.

Suomessa on perinteisesti lukkiuduttu niin vahvasti edustuksellisuuden periaatteeseen, ettei muita päätöksenteon malleja edes harkita. Suoran demokratian katsotaan olevan perustavanlaatuisessa ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa, ja se nähdään tästä näkökulmasta ensisijaisesti häiriötekijänä. Vaarana on, että vaatimukset vaikuttamismahdoli-

---

<sup>274</sup> VM:n tiedote 14.6.2012. VM:n asettama työryhmä kerää marraskuussa 2012 parhaillaan joukkoistamalla ideoita Suomen toimintaohjelmaan osoitteessa <http://www.suomijoukkoistaa.fi/>.

<sup>275</sup> Ks. esim. OMJU 12:2004, OMML 14/2010 ja OMML 17/2010.

<sup>276</sup> OMML 14/2010, s. 14.

suuksien kehittämistä pyritään hiljentämään luomalla näennäisiä osallistumisen ja suoran demokratian muotoja: kuulemiskanavia, joita päättäjät eivät kuuntele, ja vaikuttamiskeinoja, joilla ei ole todellisia vaikutuksia.

Kansalaisaloiteinstituutio antaa kansalaisille muodollisesti yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa. Käytännössä kansalaisaloitteiden kautta vaikuttaminen vaatii kuitenkin resursseja, jotka eivät yhteiskunnassa ole jakautuneet tasapuolisesti. Kaikilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia, edellytyksiä ja työkaluja vaikuttamiseen, ja tui valmisteluun on tarpeen. Yksittäisten ihmisten sosiaalisen pääoman lisäksi myös eri intressiryhmillä on erilaiset mahdollisuudet järjestäytyä poliittisten pyrkimystensä taakse. Aidon osallistumismahdollisuuksien lisäämisen näkökulmasta merkittävää on myös julkisen vallan rooli aloitteiden ja keskustelun fasilitaattorina. Keskeinen rooli on myös kansalaisaloitejärjestelmästä tiedottamisella.

Näkökulmaa voidaan laajentaa kansalaisaloitejärjestelmästä demokratiaan yleisemmällä tasolla. Yhdenvertaisuus demokratian peruselementtinä tarkoittaa, että kaikilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon. Tähän tavoitteeseen pyrittäessä joudutaan väistämättä kääntämään katse myös sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin sekä laajempiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten syrjäytymisen ehkäisyyn, osallisuuden ja sosiaaliseen koheesioon. Vahva demokratia ei tule toimeen ilman aktiivisia, itsenäisiä ja kiinnostuneita kansalaisia, jotka ovat kykeneviä ja motivoituneita hankkimaan tietoa ja tekemään harkittuja päätöksiä sen pohjalta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi esimerkiksi demokratiakasvatus ja jo ennen täysi-ikäisyyttä saadut vaikuttamisen kokemukset ovat tärkeässä roolissa. Oikeustieteen perinteinen näkökulma demokratiaan on liian kapea ja institutionaalinen. Aito osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen edellyttää näkökulman laajentamista muun muassa deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian teorioista kumpuaviin ajatuksiin. Uskon, että valtiosääntöoikeuden ja demokratiateorioiden näkökulmat yhdistävällä tutkimuksella olisi annettavaa demokratiapoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekojärjestelmän kehittämiseen.

Edustuksellisen demokratian toimijoiden suhde suoraan demokratiaan nojautuviin vaikuttamisen muotoihin on perinteisesti ollut vähintäänkin varauksellinen. Kansanäänestys neuvoa-antavana instituutiona on lähempänä mielipidekyselyä kuin suoraa demokratiaa. Myös kansalaisaloitteen osalta lopullinen päätösvalta on eduskunnalla, joten välittömästä päätöksenteosta ei tässäkään ole kyse. Toki on mahdollista, että molemmille osallistumismeka-

nismeille annetaan edustuksellisessa järjestelmässä niiden institutionaalista roolia suurempi merkitys. Suoran demokratian näkökulmasta asiantila ei kuitenkaan ole kovin lohdullinen niin kauan kuin valta painoarvon määrittämiseen on eduskunnalla.

Edustuksellisen järjestelmän päätöksentekijöiden suhtautuminen on ratkaisevaa myös kansalaisaloiteinstituution onnistumisen kannalta. Vaikka kansalaisaloitteessa aloite – nimensä mukaisesti – tulee kansalta, on eduskunnalla nykylainsäädännön mukaan laajat mahdollisuudet muokata ja lopullinen päätösvalta hyväksyä tai hylätä aloite, puhumattakaan aloitteen hautaamisesta valiokuntakäsittelyyn ja vaikenemisesta kuoliaaksi. Ajattelutavan muutos edustuksellisen demokratian toimijoiden piirissä on siis välttämätön, jotta kansalaisaloitteella olisi edes teoreettiset mahdollisuudet saavuttaa tavoitteensa. Suotavaa olisi, että demokratialla ja ihmisten osallistumisella olisi poliittisena tavoitteena itseisarvo, joka edesauttaisi tätä kulttuurinmuutosta.

Demokratiapoliittista keskustelua on ryhdytty viime vuosina käymään uudella tasolla muun muassa oikeusministeriössä toteutettujen selvitysten ja keskusteluasiakirjojen ansiosista, mutta konkreettiset vaikuttamiskanavat laahaavat perässä. Sekä demokratiateoreettisesta että käytännön näkökulmasta olisi perusteltua lisätä kansalaisaloitejärjestelmän sitovuutta. Sitovuus kannustaisi ihmisiä osallistuvaan kansalaisuuteen – todellisella demokratialla on todelliset vaikutukset. Motivaatio ja usko järjestelmään puolestaan ovat edellytys sille, että järjestelmällä ylipäätään on kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista parantavia vaikutuksia. Varsinaisen sitovan suoran demokratian ohella on oltava avoin teknisen kehityksen mahdollistamille uusille osallistumisen muodoille hallinnon eri tasoilla.