

MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA
BETÄNKANDEN OCH UTLÅTANDEN



Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017

Oikeusministeriön julkaisu 45/2017

Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017

*Suomi
Finland*
100

Oikeusministeriö

ISBN Nid.: 978-952-259-627-7

ISBN PDF: 978-952-259-626-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	8.9.2017	
Tekijät	Laura Nurminen		
Julkaisun nimi	Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 45/2017		
Diaari/hankenumero	OM 20/021/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-627-7	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-626-0	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-626-0		
Sivumäärä	51	Kieli	suomi
Asiasanat	kansalaisaloite, demokratia		
Tiivistelmä	<p>Arviomuistiossa kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017 käydään läpi kansalaisaloitemenettelyä, kokemuksia kansalaisaloitteista sekä nykyiseen aloitemenettelyyn tehtyjä muutosehdotuksia.</p> <p>Muistiossa arvioidaan kansalaisaloitelain toimivuutta sekä mahdollisia muutostarpeita kansalaisaloitemenettelyyn. Tehdyn arvioinnin mukaan kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut uudistus, eikä menettelyn keskeisissä periaatteissa ole tarvetta muutoksille. Kansalaisaloitteiden muotoon tai aloitteiden kohdentumiseen lainsäädäntöasioihin ei arvioinnin mukaan tarvitsisi tehdä muutoksia. Myös laissa säädetty edellytykset kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten keräämiselle ja aloitteen kannattamiselle sekä kannatusilmoitusten lukumäärälle olisi perusteltua säilyttää nykyisellään.</p> <p>Yksityiskohdissa menettelyä voitaisiin kuitenkin sujuvoittaa ja selkiyttää esimerkiksi aloitteiden vireillepanon, kannatusilmoitusten tarkastuksen ja julkisuuden osalta.</p> <p>Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta ja mahdollisista uudistustarpeista perustuu Valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 2014 antamaan Demokratiapoliittiseen selontekoon. Muistio on laadittu virkатыönä oikeusministeriössä keväällä 2017. Arvioinnissa on hyödynnetty tutkimustuloksia kansalaisaloitteista tehdyistä akateemisista tutkimuksista. Arviointia varten on myös erikseen kartoitettu kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöiden sekä kansalaisaloiteprosessiin liittyvien organisaatioiden edustajien kokemuksia ja näkemyksiä kansalaisaloitemenettelystä ja sen mahdollisista kehittämistarpeista. Lisäksi oikeusministeriön otakantaa.fi-verkkopalvelussa järjestettiin kaikille kansalaisaloitteiden kehittämisestä kiinnostuneille avoin kysely ja verkkokeskustelu.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	8.9.2017
Författare	Laura Nurminen	
Publikationens titel	Bedömningspromemoria om förfarandet med medborgarinitiativ 2012–2017 (Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017)	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 45/2017	
Diarie-/ projektnummer	OM 20/021/2016	Tema Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-627-7	ISSN tryckt 1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-626-0	ISSN PDF 1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-626-0	
Sidantal	51	Språk finska
Nyckelord	medborgarinitiativ, demokrati	
Referat	<p>I bedömningspromemorian om förfarandet med medborgarinitiativ 2012-2017 har man utrett hur initiaivförfarandet fungerar, erfarenheterna av medborgarinitiativ samt hur det nuvarande initiaivförfarandet kunde utvecklas.</p> <p>I promemorian bedöms hur lagen om medborgarinitiativ fungerar och vilka eventuella ändringsbehov det finns i förfarandet. Enligt utredningen har införandet av medborgarinitiativ varit en lyckad reform och det finns inget behov att ändra på de centrala principerna för förfarandet. Initiativets form eller kravet på att initiativen ska gälla lagstiftningsfrågor behöver enligt utredningen inte ändras. Också de lagstadgade förutsättningarna för insamlingen och inlämnandet av stödförklaringar samt det behövliga antalet stödförklaringar bör bevaras som de är. Förfarandet kunde dock göras smidigare och tydligare bland annat när det gäller väckandet av ett initiativ, kontrollen av stödförklaringarna och initiativets offentlighet.</p> <p>Bedömningspromemorian om förfarandet med medborgarinitiativ och eventuella utvecklingsbehov i det baserar sig på den demokratipolitiska redogörelsen som statsrådet lämnade till riksdagen 2014. Promemorian har utarbetats vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag under våren 2017. I bedömningen har man utnyttjat resultaten av akademiska undersökningar om medborgarinitiativ. För bedömningen har man också gjort en separat utredning bland medborgarinitiativens ansvarspersoner och företrädare för organisationer som har samband med medborgarinitiativprocessen för att kartlägga deras erfarenheter och synpunkter på initiaivförfarandet samt eventuella utvecklingsbehov. Därtill ordnades allmänheten möjlighet att delta i en öppen webbdiskussion och svara på en enkät om behovet att utveckla medborgarinitiaivförfarandet på webbplatsen dinasi.fi.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1. Johdanto	6
2. Arviointityön tausta ja eteneminen	8
3. Nykytila	11
3.1 Kansalaisaloitteiden vireillepanosta säädetään kansalaisaloitelaisissa	11
3.2 Kansalaisaloitteiden käsittelymuodot eduskunnassa	13
3.3 Kansalaisaloitteiden käyttö	15
3.4 Kokemukset kansalaisaloitteista.....	17
4. Arviointia kansalaisaloitteeseen ehdotetuista muutostarpeista	21
4.1 Kansalaisaloitteiden vireillepano ja valmistelun laatu	22
4.2 Kansalaisaloitteiden muoto ja kohdentuminen	27
4.3 Kannatusilmoitusten määrä ja keräysaika	30
4.4 Kansalaisaloitteen ikäraja	33
4.5 Kansalaisaloitteen vastustaminen eli miinusäänet	35
4.6 Kannatusilmoitusten tarkastaminen ja julkisuus	36
4.7 Kansalaisaloitteiden käsittely eduskunnassa	39
4.8 Kansalaisaloitteiden raukeaminen	42
4.9 Oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelun kehittäminen	44
Aloitteesta luopuminen.....	44
5. Tiivistelmä	47
Lähteet	50

1. Johdanto

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan astuneen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaki ei aseta vaatimuksia aloitteen muodolle. Aloitteen muotovaatimuksista ja sen tekemiseen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin erillisessä kansalaisaloitelaisissa (12/2012), joka astui voimaan samanaikaisesti perustuslakiuudistuksen kanssa 1.3.2012. Kansalaisaloitelaki on ollut voimassa viisi vuotta. Tänä aikana kansalaisaloitteista on ehditty saada runsaasti kokemuksia, jotka mahdollistavat menettelyn toimivuuden ja mahdollisten muutostarpeiden arvioinnin.

Kansalaisaloitelain mukaan aloitteen vireillepanijana voi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan on nimettävä aloitteelle vähintään yksi edustaja ja varaedustaja hoitamaan asiaan liittyviä käytännön toimia. Kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Aloitteen tulee kohdistua yhteen asiakokonaisuuteen ja siinä tulee olla mukana perustelut aloitteen ehdotukselle. Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, sähköisissä palveluissa verkossa tai edellä mainittuja tapoja yhdistellen.

Suomalainen kansalaisaloitemalli on niin sanottu sisällöllinen kansalaisaloite (agenda initiative), jossa aloitteen kohteena oleva asia saatetaan parlamentin käsiteltäväksi ja päätettäväksi, eikä kansalaisaloitemenettelyyn kytkeydy kansanäänestyksen järjestämistä aloitteen asiasta. Hallituksen esityksessä perustuslain muuttamiseksi (HE 60/2010) todetaan Suomen valtiollisen järjestelmän perustuvan edustukselliseen demokratiaan. Kansalaisaloiteinstituutio ei luonnollisestakaan muuta tätä lähtökohtaa. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuuden kansalaisaloitteen tekemiseen on tarkoitus tukea ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Kansalaisaloitteessa on siten kyse edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaa äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi.¹

¹ HE 60/2010 vp

Kansalaisaloite on otettu Suomessa hyvin vastaan. Kansalaisaloitelain voimaantulon jälkeen on avattu yli 600 kansalaisaloitetta viiden vuoden aikana. Yhteensä 19 aloitetta on onnistunut ylittämään eduskuntakäsittelyn edellyttämän 50 000 kannattajan rajan. Yksi eduskunnan käsittelemistä aloitteista on johtanut suoriin muutoksiin lainsäädännössä ja osalla muista eduskunnan käsittelemistä aloitteista on ollut välillisiä vaikutuksia. Kyselytutkimukset osoittavat, että merkittävä enemmistö suomalaisista katsoo kansalaisaloitteen parantaneen demokratiaa Suomessa. Voidaankin todeta, että kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut uudistus, eikä kansalaisaloitemenettelyn keskeisissä periaatteissa siten ole tarvetta muutoksille. Joidenkin yksityiskohtien osalta kansalaisaloitemenettelyä voidaan kuitenkin sujuvoittaa ja selkiyttää esimerkiksi aloitteen vireillepanoprosessin ja kannatusilmoitusten julkisuuden osalta. Osin menettelyitä on mahdollista kehittää myös ilman lainsäädäntömuutoksia tiedotusta ja avoimuutta lisäämällä.

2. Arviointityön tausta ja eteneminen

Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antama Demokratiapoliittinen selonteko *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen* linjaa suomalaisen demokratian kehittämistarpeita. Selonteon linjauksen mukaisesti ”seuraavan hallituskauden aikana tehdään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta ja menettelystä sekä sähköisten osallistumispalvelujen toiminnasta”.² Kansalaisaloitemenettelyä koskevan arviointiselvityksen tekeminen on kirjattu toimenpiteeksi myös valtioneuvoston Demokratiapoliittiseen toimintaohjelmaan, jossa seurataan demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista. Toimintaohjelma kattaa vuodet 2017–2019 ja sen tavoitteena on vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti.³

Kansalaisaloitelaki on astunut voimaan 1.3.2012. Viiden vuoden aikana kansalaisaloitteita on laitettu vireille huomattava määrä, minkä ansiosta kansalaisaloitemenettelystä on ehditty saada runsaasti kokemuksia, vaikka kyseessä onkin vielä uusi yhteiskunnallisen osallistumisen muoto. Ehdotuksia kansalaisaloitemenettelyn kehittämiseksi on viiden vuoden aikana esitetty sekä julkisessa keskustelussa että akateemisissa tutkimuksissa. Kansalaisaloitteista saadut käytännön kokemukset sekä eri tahojen esittämät kehittämisehdotukset tarjoavat hyvän pohjan kansalaisaloitemenettelyn arvioinnille ja menettelyyn liittyvien muutosehdotusten tekemiselle. Kiinnostavaa on, että suomalaisen kansalaisaloitteen kanssa lähes samanaikaisesti (1.4.2012) käyttöön otettu eurooppalainen kansalaisaloite on sekin parhaillaan arviointityön alla.

Kansalaisaloitemenettelyä koskeva arviomuistio on laadittu virkatyönä oikeusministeriössä. Muistiossa on hyödynnetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa oikeusministeriön Turun yliopistolta tilaaman tutkimuksen tuloksia. Tutkimuksessa karotettiin kansalaisten osallistumista laajentavien ja syventävien demokraattisten innovaatioiden käyttöä ja vaikutuksia Suomessa. Turun yliopiston tutkijoiden tutkimusraportti

2 Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 14/2014

3 Demokratiapoliittinen toimintaohjelma. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017

Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla on valmistunut joulukuussa 2016. Turun yliopiston tutkijaryhmä on selvittänyt kansalaisten näkemyksiä kansalaisaloitteista myös Eduskuntavaalitutkimuksen 2015 yhteydessä. Näiden akateemisten tutkimusten ohella on arviointiselvityksen aineistona käytetty myös oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille suunnattuja kyselyitä (2014 ja 2016) sekä palvelun käyttäjien muuten lähettämiä palautteita.

Arviointia varten on kartoitettu kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöiden sekä kansalaisaloiteprosessiin liittyvien organisaatioiden edustajien kokemuksia ja näkemyksiä kansalaisaloitemenettelystä ja sen mahdollisista kehittämistarpeista. Kartoituksen toteuttaminen on suunniteltu yhteistyössä oikeusministeriön säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemisen asiantuntijaryhmän kanssa. Kuulemissuunnitelman mukaisesti arviointihankkeessa on toteutettu kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille ja muille kansalaisaloitteista kiinnostuneille tahoille suunnattu työpaja oikeusministeriössä 28.3.2017 sekä kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille suunnattu kysely. Kysely lähetettiin kansalaisaloite.fi-palvelussa julkaistujen aloitteiden vastuuhenkilöille, joiden aloitteet ovat keränneet vähintään 20 000 kannatusilmoitusta. Osaa vastuuhenkilöistä ei tavoitettu ajantasaisten yhteystietojen puuttuessa. Kyselyyn saatiin yhteensä 27 vastausta aloitteiden vastuuhenkilöiltä. Kyselyssä selvitettiin kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöiden tavoitteita aloitteen tekemiseen sekä heidän kokemuksiaan aloitteen vireillepanoprosessista, kannatusilmoitusten keräämisestä ja siihen liittyvästä kampanjoinnista sekä aloitteiden tavoitteiden toteutumisesta mukaan lukien aloitteen mahdollinen käsittely eduskunnassa.

Aloitteiden vastuuhenkilöille suunnatun kyselyn ohella oikeusministeriön otakantaa.fi-verkkopalveluun avattiin kysely ja verkkokeskustelu kaikille kansalaisaloitteiden kehittämistä kiinnostuneille. Kansalaiskuuleminen oli auki otakantaa.fi-palvelussa 24.4.–21.5.2017. Otakantaa.fi-palvelun verkkokyselyn vastaajien näkemystä pyydettiin seuraaviin kysymyksiin: *Onko kansalaisaloite on parantanut suomalaista demokratiaa? Onko 50 000 kannatusilmoitusta sopiva vaatimus kansalaisaloitteen eduskuntaan etenemiselle? Onko kuusi kuukautta sopiva aika vaaditun allekirjoitusten määrän keräämiseksi? Tulisiko kansalaisaloitteen kannattajien nimet olla julkista vai salassa pidettävää tietoa? Tulisiko kansalaisaloitteen kannattamisen ikäraja laskea esim. 15- tai 16-vuotiaille?* Lisäksi verkkokuulemiseen osallistuvilla oli mahdollisuus kertoa myös muita näkemyksiään kansalaisaloitteista ja kansalaisaloitemenettelyn kehittämisestä verkkokuulemisen vapaamuotoisessa keskusteluosuudessa. Kyselyyn saatiin 130 vastausta ja avoimeen keskusteluun 39 kommenttia.

Kansalaisaloitteiden tekijöille ja kansalaisille suunnattujen kuulemisten lisäksi arviointia varten on kuultu myös kansalaisaloitemenettelyyn liittyvien organisaatioiden edustajia. Selvitystä varten on kuultu kansalaisaloiteprosessia mukana olevia tahoja (eduskunta,

Väestörekisterikeskus, Viestintävirasto). Eduskunnasta kuultiin kansalaisaloitteita käsittelevien valiokuntien valiokuntaneuvoksia ja keskuskansliasta eduskunnan apulaispääsihteerä. Näissä tapaamisissa keskustelun pääpaino oli aloitteiden eduskuntakäsittelyssä. Väestörekisterikeskuksen kanssa käytiin läpi erityisesti kannatusilmoitusten keräämiseen, tarkastamiseen ja julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Viestintävirasto ei katsonut osaltaan tarpeelliseksi käydä läpi muutostarpeita prosessiin liittyen⁴.

Kansalaisaloitejärjestelmän toimivuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta määrittävät ensisijaisesti aloitteiden vireillepanoa koskeva sääntely sekä aloitteiden käsittely eduskunnassa. Turun yliopiston valtio-opin professorin Maija Setälän mukaan aloitekäytännön toimivuuden kannalta olennaisin kysymys lienee se, minkälaisia aloitteen tekemisen kynnykset ovat. "Aloitteen tekemisen kynnyksistä merkittävimmät ovat vaadittavien allekirjoitusten määrä sekä allekirjoitusten keräämiselle annettu määräaika. Myös aloitteiden aiheiden rajoitukset voidaan katsoa aloitteen kynnyksiksi. Aloitteen tekemisen kynnykset määrittelevät pitkälti sen, miten paljon aloitteita tehdään. Lisäksi ne vaikuttavat siihen, minkälaisilla kansalaisryhmillä on resursseja aloitteiden tekemiseen. Jos aloitteen tekemisen kynnykset ovat hyvin korkeita, ainoastaan hyvin vakiintuneilla järjestöillä kuten taloudellisilla etujärjestöillä tai poliittisilla puolueilla on resursseja tehdä aloitteita."⁵

Arvioinnissa keskitytään kansalaisaloitteen vireillepanon ja kannattamisen edellytyksiin, joista on säädetty kansalaisaloitelain 7§:ssä Viestintäviraston tehtävät ja vastuut on selkeästi kirjattu ja ovat varsin teknisiä ja järjestelmäkeskeisiä, joten Viestintäviraston näkökulmasta lakiin ei tarvitse tehdä muutoksia.

Lisäksi aloitteiden eduskuntakäsittelyä ja ehdotuksia eduskunnalle käsittelyn uudistamiseksi on tarkasteltu vastikään ilmestyneessä Turun yliopiston tutkijoiden laatimassa tutkimusraportissa Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla (Christensen et al 2016b).

4 Viestintäviraston vastauksen mukaan kansalaisaloitelain 7§:ssä Viestintäviraston tehtävät ja vastuut on selkeästi kirjattu ja ovat varsin teknisiä ja järjestelmäkeskeisiä, joten Viestintäviraston näkökulmasta lakiin ei tarvitse tehdä muutoksia.

5 Setälä 2013

3. Nykytila

3.1 Kansalaisaloitteiden vireillepanosta säädetään kansalaisaloitelaisissa

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan astuneen perustuslain muutoksen myötä Suomen perustuslakiin tuli neuvoa-antavan kansanäänestyksen rinnalle toinen kansalaisten suoran osallistumisen valtiollisella tasolla mahdollistava instituutio, kansalaisaloite. Kumpikaan näistä instituutioista ei muuta perustuslain mukaista vallanjakoa. Sisällöllistä kansalaisaloitetta voidaankin pitää jonkinlaisena kompromissiratkaisuna yhtäältä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä koskevien vaatimusten ja toisaalta parlamentaarisen suvereniteetin periaatteen välillä. Sisällöllinen kansalaisaloite ei lähtökohtaisesti muuta parlamentaarisen suvereniteetin periaatetta, mutta parhaimmillaan se voi parantaa yhteiskunnallisen keskustelun laatua ja lähentää kansalaisia edustukselliseen päätöksentekoon. Sisällöllinen kansalaisaloite ei ole mielipidemittaus, vaan menetelmä, jolla tietty määrä kansalaisia voi tuoda asian poliittiselle agendalle ja edustuksellisen demokratian piiriin päätettäväksi.⁶

Ajatus sisällöllisistä kansalaisaloitteista esitettiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa. Perustuslaki 2008 -työryhmä tuli siihen johtopäätökseen, että sisällöllisten aloitteiden käyttöönotto olisi suositeltavampi tapa parantaa kansalaisten osallistumisoikeuksia kuin esimerkiksi sitovat kansanäänestykset. Vuosina 2009 ja 2010 toiminut perustuslain tarkistamiskomitea ehdotti sisällöllisten kansalaisaloitteiden käyttöönottoa, ja esitys siitä sisällytettiin hallituksen esitykseen uudeksi perustuslaiksi. Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2010 työryhmän valmistelemaan valtiollista kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella valtiollista kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus sekä ehdotukset tarpeellisista muutoksista eduskunnan työjärjestykseen. Lisäksi työryhmän tuli työssään ottaa huomioon Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmä ja valmistella siihen liittyvät mahdolliset kansalliset säännökset.

⁶ Christensen et al. 2016b

Kansalaisaloitelain mukaan aloitteen vireillepanijana voi toimia yksi tai useampi ääni-oikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan on nimettävä vähintään yksi edustaja ja varaedustaja hoitamaan aloitteeseen liittyviä käytännön toimia. Kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Jos aloite tehdään lakiehdotuksen muotoon, sen tulee sisältää säädösteksti. Aloitteen tulee kohdistua yhteen asiakokonaisuuteen ja siinä tulee aina olla mukana perustelut. Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, sähköisissä verkkopalveluissa tai molempia tapoja käyttäen. Kannatusilmoitusten keräämisessä paperilla käytetään oikeusministeriön asetuksella vahvistamaa lomakepohjaa.

Kansalaisaloitelaki erittelee myös tekniset vaatimukset ja menettelytavat kannatusilmoitusten keräämiselle internetissä. Vaatimuksena on niin sanottu vahva tunnistautuminen, joka perustuu elektroniseen henkilökorttiin tai henkilöllisyyden tunnistamiseen verkkopankkitunnusten tai mobiilivarmenteen avulla.

Kansalaisaloitelain mukaisesti allekirjoituksia on mahdollista kerätä oikeusministeriön tarjoamassa verkkopalvelussa, mutta myös muilla tahoilla on lain mukaan mahdollisuus kehittää omia verkkopalveluitaan, jotka on kuitenkin hyväksyttävä tätä käyttöä varten Viestintävirastolla. Lisäksi laki määrittelee sen, että Väestörekisterikeskus tarkastaa kannatusilmoitusten oikeellisuuden.

Keräyksen päätyttyä aloitteen edustaja toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Jos Väestörekisterikeskus vahvistaa kerättyjen kannatusilmoitusten määräksi vähintään 50 000, voidaan kansalaisaloite toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäävät eduskunnan harkittavaksi. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsitellään lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsitellään ns. ainoan käsittelyn asiana. Aloite raukeaa, jos sitä ei ole käsitelty vaalikauden loppuun mennessä.

Kansalaisaloitemenettelystä seuraa tehtäviä Viestintävirastolle, Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle. Viestintäviraston tehtävänä on vahvistaa, että kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten verkkokeräyksessä käytettävät tietojärjestelmät täyttävät kansalaisaloitelaisissa asetetut vaatimukset. Oikeusministeriön tehtävänä on tarjota kansalaisille maksuton verkkopalvelu aloitteiden kannatusilmoitusten verkkokeräystä varten. Palvelun perustamisen lisäksi tämä merkitsee vastuuta järjestelmän ylläpidosta sekä aloitteiden vireillepanoon ja palvelun muuhun käyttöön liittyvää opastusta. Väestörekisterikeskus tarkastaa kansalaisaloitteen tueksi kerättyjen kannatusilmoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten kokonais-

määrän. Kansalaisaloitelain mukaisesti eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta kuten edellä todettiin, aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäivät eduskunnan harkittaviksi.⁷

Oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelussa julkaistavien aloitteiden osalta oikeusministeriö pyrkii palvelun ylläpitäjän ominaisuudessa varmistamaan, että julkaistavat aloitteet täyttävät kansalaisaloitelain asettamat edellytykset aloitteelle eikä verkossa julkaista materiaali myöskään sisältäisi rikoslain vastaista sisältöä. Kansalaisaloite.fi-palvelun käyttöehtojen mukaan aloite voidaan jättää julkaisematta palvelussa tai poistaa palvelusta, jos aloite on lainvastainen esimerkiksi siten, että se loukkaa toisen kunniaa; levittää toisen yksityisyyttä koskevia tai salassa pidettäviä tietoja; kiihottaa kansanryhmää vastaan tai yllyttää rikokseen. Palvelussa ei käyttöehtojen mukaisesti julkaista myöskään aloitteita, jotka sisältävät kaupallisia viestejä. Kansalaisaloitteiden sisältöä ei muokata palvelun ylläpidon toimesta, mutta tarvittaessa aloite palautetaan vireillepanijoille muokattavaksi, mikäli kansalaisaloitelain asettamat reunaehdot tai palvelun käyttöehdot eivät täyty. Ylläpidolla olisi käyttöehtojen mukaisesti myös mahdollisuus tarvittaessa poistaa jo julkaistu aloite palvelusta, jos se osoittautuisi myöhemmin välttämättömäksi. Toistaiseksi tällaista tilannetta, jossa jo julkaistu aloite tarvitsi poistaa palvelusta, ei ole ollut. Sen sijaan julkaistavaksi ehdotettuja aloitteita on jouduttu toisinaan palauttamaan muokattavaksi aloitteen vireillepanijoille. Tyypillisenä syynä aloitteen palauttamiselle vireillepanijoiden muokattavaksi on ollut, ettei aloite ole sisältänyt ehdotusta lainsäädännön muuttamiseksi, vaan jonkin toisen tyyppisen vetoomuksen tai ehdotuksen. Joissakin tapauksissa julkais- tavaksi ehdotettu aloite on jouduttu palauttamaan vireillepanijoille myös koska se olisi ehdotetussa muodossa sisältänyt lainvastaista sisältöä, kuten kiihottamista kansanryhmää vastaan. Mikäli aloite joudutaan palauttamaan vireillepanijoille ennen sen julkaisua kansalaisaloite.fi-palvelussa, voivat vireillepanijat muokata aloitettaan ja lähettää muokatu- tun version julkaistavaksi palvelussa.

3.2 Kansalaisaloitteiden käsittelymuodot eduskunnassa

Kansalaisaloitelakia säädettäessä otettiin lähtökohdaksi, että kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa noudattaisi pääpiirteissään perustuslaissa säädettyjä käsittelymuotoja, eikä kansalaisaloitteelle siten katsottu tarpeelliseksi säätää kokonaan uutta käsittelyjärjestystä. Kansalaisaloitteen muoto – säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite – määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskun-

7 HE 46/2011

nassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana.⁸ Kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa säädetään yleisellä tasolla eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi puhemiesneuvosto on huhtikuussa 2013 antamassaan suosituksessa päättänyt tekemään tarkentavia suosituksia kansalaisaloitteiden käsittelyyn⁹. Nämä suositukset on huomioitu myös eduskunnan kanslian valiokuntaoppaassa.

Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa alkaa lähetekeskustelulla, joka käydään täysistunnossa. Keskustelun lopuksi eduskunta päättää, mihin valiokuntaan asia lähetetään valmisteltavaksi. Puhemiesneuvoston suosituksen mukaisesti valiokunnat tekevät päätökset kansalaisaloitteen käsittelystä ja aikataulusta. Suosituksen mukaan valiokuntien tulisi ilmoittaa aloitteen tekijöille kuuden kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta valiokuntaan siitä, mihin toimenpiteisiin valiokunta ryhtyy. Puhemiesneuvoston suosituksessa kannustetaan julkisten kuulemistilaisuuksien järjestämiseen kansalaisaloitteista valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Valiokunta voi jatkaa asian käsittelyä ja laatia siitä mietinnön täysistuntokäsittelyä varten. Valiokunta voi päätyä myös siihen, että kansalaisaloitteen enemmästä käsittelystä luovutaan. Tämä ei merkitse asian raukeamista tai päätöstä kansalaisaloitteen hylkäämisestä, vaan aloite jää odottamaan mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä, kuten hallituksen esitystä. Aloite voidaan ottaa myöhemmin uudestaan käsittelyyn valiokunnassa. Käsittelemättä jäänyt kansalaisaloite kuitenkin raukeaa vaalikauden päättyessä.¹⁰

Hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaiksi on arvioitu, että eduskunnan käsittelyyn tulevien aloitteiden määrällä ja laadulla voi olla vaikutuksia eduskunnan toimintaan. "Aloitteiden suuri määrä voi aiheuttaa asioiden ruuhkautumista eduskuntatyössä. Aloitteet saattavat edellyttää myös laajaa asian valmistelua ja selvittelyä valiokunnassa, jos eduskunnan tavoitteena on hyväksyä laki kansalaisaloitteen pohjalta". Esityksen mukaan kansalaisaloiteinstituutiolla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa lähtökohtaa siitä, että eduskunnan lainsäädäntötyö pohjautuu pääsääntöisesti hallituksen esityksiin. Niinpä kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa ei sinänsä aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä tai muodostaa uusia menettelyjä aloitetta varten. Aloitteiden eduskuntakäsittely voidaan järjestää pääsääntöisesti nykyisten menettelyjen varaan. Eduskunnan hyväksymät kansalaisaloitteet, joissa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä jossakin asiassa, velvoittaisivat valtioneuvostoa ryhtymään valmistelutoimiin. Eduskunta voisi tehdä tällaisen päätöksen myös lakiehdotuksen sisältävän kansalaisaloitteen kohdalla, jos eduskunta arvioisi lakiehdotuksen edellyttävän vielä jatkovalmistelua. Kyse voisi olla esimerkiksi lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnista tai lakiteknisestä viimeistelystä. Tällöin asian valmistelu siirtyi-

8 HE 46/2011 vp

9 <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/kansalaisaloite>

10 <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/kansalaisaloite>

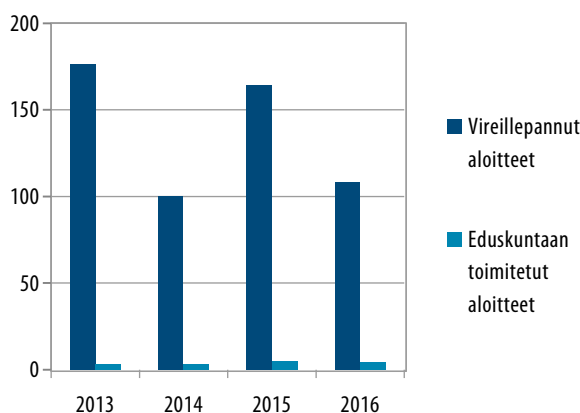
si valtioneuvostoon. Näin ollen kansalaisaloitteet saattaisivat jossain määrin lisätä valtioneuvoston lainvalmistelutyötä.¹¹

3.3 Kansalaisaloitteiden käyttö

Vireille pantujen kansalaisaloitteiden lukumäärästä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä kansalaisaloitteen vireillepanoon ei liity aloitteen virallista rekisteröintiä. Suhteellisen kattavan yleiskuvan vireille pantujen aloitteiden kokonaislukumäärästä ja lukumäärän vuosittaisesta kehityksestä voi kuitenkin saada tarkastelemalla oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalveluun avattuja aloitteita.

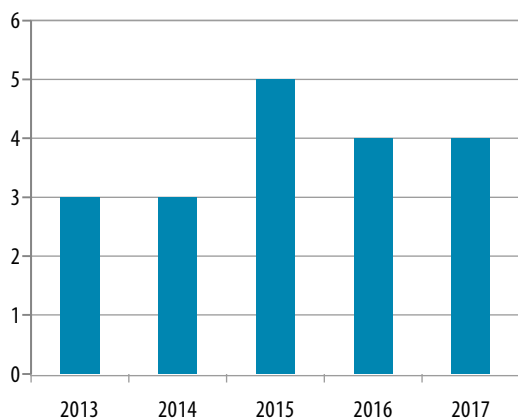
Kansalaisaloite.fi-palvelu on otettu käyttöön 1.12.2012, minkä jälkeen reilun viiden vuoden aikana palveluun on avattu yli 600 kansalaisaloitetta. Vuositasolla tarkasteltuna vireille pantujen kansalaisaloitteiden määrissä on kohtuullisen suurta vaihtelua. Vuosina 2014 (100) ja 2016 (108) palveluun avattu noin sata aloitetta, kun taas vuosina 2013 (176) ja 2015 (164) avattuja aloitteita on yli ollut puolitoistakertaa enemmän. Tätä arviomuistiota kirjoittaessa eduskuntaan asti on edennyt yhteensä 19 kansalaisaloitetta, joissa osassa käsittely on vielä kesken. Vireille pantujen ja eduskunnalle annettujen kansalaisaloitteiden lukumäärän suhteesta saadaan karkea arvio laskemalla vuosina 2013–2016 kansalaisaloite.fi-palvelussa vireille pantujen ja eduskunnalle annettujen kansalaisaloitteiden lukumäärän suhde. Tarkastelu osoittaa, että alle kolme prosenttia kansalaisaloitteista onnistuu saavuttamaan 50 000 kannatusilmoitusta ja etenemään eduskunnan käsittelyyn.

Kuvio 1: Kansalaisaloite.fi-palveluun avattujen kansalaisaloitteiden ja eduskuntaan toimitettujen aloitteiden lukumäärät 2013–2016.



11 HE 46/2011 vp

Kuvio 2: Eduskunnalle annettujen kansalaisaloitteiden lukumäärät 2013–2017. (Vuoden 2017 osalta tarkastelussa alkuvuosi)



Kansalaisaloite on osoittautunut suosituksi ja laajasti käytetyksi osallistumiskanavaksi. Kansalaisaloitteiden laajaa käyttöönottoa ja kansalaisaloitteiden tunnettuutta on edistänyt mahdollisuus kerätä aloitteiden kannatusilmoituksia verkossa. Oikeusministeriön tarjoama käyttäjille maksuton kansalaisaloite.fi on helpottanut kansalaisaloitteiden vireillepanoa myös sellaisille kansalaisryhmittymille, joilla ei olisi mahdollisuutta oman verkkokeräysalustan järjestämiseen tai laajamittaiseen kampanjointiin. Tutkijoiden mukaan hallinnon tarjoama verkkoalusta kannatusilmoitusten keräämiselle on ainutlaatuinen maailmassa.¹²

Keväällä 2015 toteutetun kansallisen vaalitutkimuksen kyselyn kautta on saatu tietoa siitä, ketkä osallistuvat kansalaisaloitteisiin ja siitä miten kansalaisaloitteiden allekirjoittaminen suhteutuu muihin yleisiin osallistumismuotoihin, eli onko kansalaisaloite saanut liikkeelle muutoin poliittisesti passiivisia ryhmiä. Vaalitutkimuksen kyselyyn vastaajista 35 prosenttia ilmoitti allekirjoittaneensa yhden tai useamman kansalaisaloitteen¹³. 45 prosenttia vaalitutkimuksen kyselyyn vastaajista puolestaan voisi allekirjoittaa kansalaisaloitteen jatkossa, vaikka ei toistaiseksi olekaan näin tehnyt. Ainoastaan 20 prosenttia kansalaisista ei ole allekirjoittanut kansalaisaloitteita, eikä tekisi niin jatkossakaan.¹⁴

12 Christensen et al. 2016b, 63

13 Tutkijoiden mukaan on mahdollista, että kyselyyn saaduissa vastauksissa näkyy vastaajien pyrkimys antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia ja osassa tapauksia vastaajat ovat myös saattaneet sekoittaa kansalaisaloitteet muihin epävirallisempiin vetoomuksiin, mistä syystä todelliset allekirjoitusaktiivisuutta kuvaavat lukumäärät saattavat olla hieman ilmoitettuja matalampia.

14 Christensen et al. 2016a; Christensen et al. 2016b; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017

Tutkimuksessa on myös tarkastelu kansalaisaloitteiden käyttöä suhteessa vastaajien sosio-ekonomisiin taustamuuttujiin ja toisaalta poliittisiin asenteisiin. Tarkastelu osoittaa, että nuoret ikäluokat ovat aloitteiden aktiivisimpia allekirjoittajia. Tämä viittaa tutkijoiden mukaan siihen, että kansalaisaloitteet saattavat auttaa mobilisoimaan nuoria, jotka ovat muutoin vähemmän mukana politiikassa. Sukupuolen suhteen tarkasteltuna naiset ovat allekirjoittaneet kansalaisaloitteen miehiä useammin, mutta erot sukupuolten välillä aktiivisuudessa kansalaisaloitteen allekirjoittamiseen ovat vähäisiä. Korkeasti koulutetut ovat matalasti koulutettuja todennäköisemmin hyödyntäneet kansalaisaloitteen tarjoamaa osallistumismahdollisuutta. Erityisesti yliopistokoulutuksen saaneet suhtautuvat myönteisesti kansalaisaloitteeseen, kun taas niiden, joilla on matalin koulutustaso, suhtautuminen kansalaisaloitteisiin on kielteisempää. Kansalaisaloitteen käyttö tuntuu siis noudattavan samoja kaavoja kuin muut ei-perinteiset osallistumisen muodot Suomessa. Mahdollisuus kannattaa kansalaisaloitetta helposti verkkopalvelussa on tutkijoiden mukaan merkittävä kansalaisaloitteiden käyttäjäkunnan laajuuteen ja monipuolisuuteen vaikuttava tekijä. Niinpä kansalaisaloite tavoittaa muutoin poliittisen osallistumisen marginaalissa olevia ryhmiä, kuten työttömiä ja sairaita.¹⁵ Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että kansalaisaloite on poliittisen osallistumisen muotona saavuttanut laajasti eri kansalaisryhmiä.

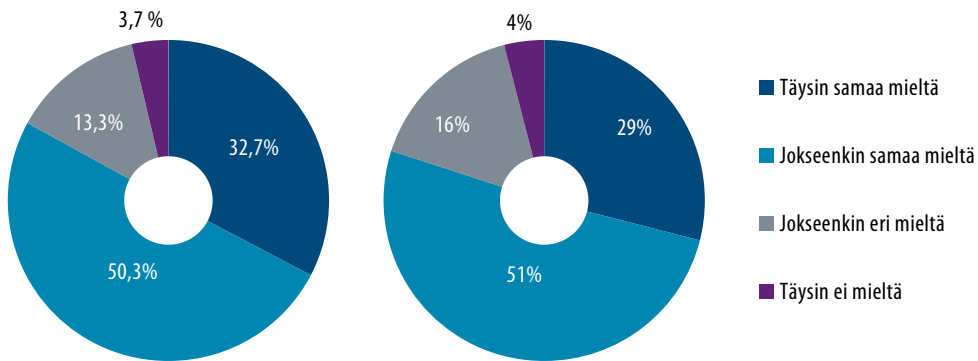
3.4 Kokemukset kansalaisaloitteista

Eduskuntavaalitutkimuksen 2015 yhteydessä tehty kysely osoittaa, että suomalaisten enemmistö arvioi kansalaisaloitteen vaikuttaneen myönteisesti demokratian toimivuuteen Suomessa. Peräti 83 prosenttia vastaajista oli täysin (32.7 %) tai jokseenkin (50.3 %) sitä mieltä, että kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa. Vastavasti 17 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä väittämän ”Kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa” kanssa.¹⁶ Vastausten jakaumat ovat väittämän osalta lähes identtiset kuin alkuvuodesta 2014 oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille toteutetussa kyselyssä (kuvio 4).

¹⁵ Christensen et al. 2016a

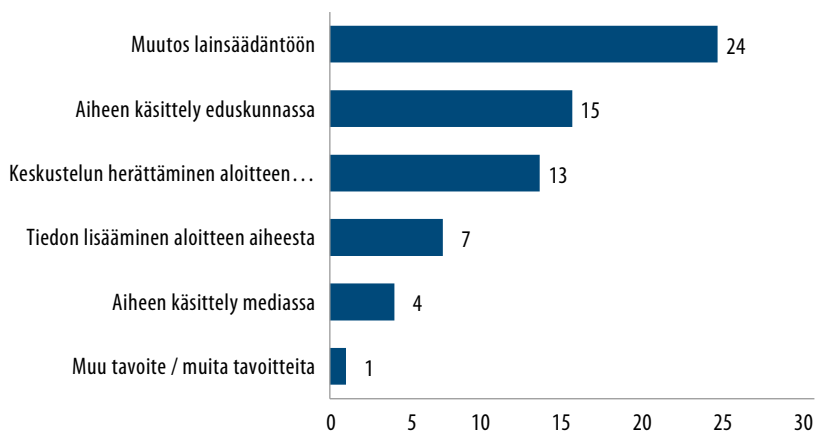
¹⁶ Christensen et al. 2016a. 443–444

Kuviot 3 ja 4: Vastaukset väittämään ”Kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa”. Ensimmäisessä kuviossa vastausten jakaumat Eduskuntavaalitutkimuksesta 2015 ja toisessa kuviossa vastaukset kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille tehdystä kyselystä vuodelta 2014.



Tutkijoiden mukaan kansalaisten enemmistön myönteisiä arvioita kansalaisaloitteesta voidaan pitää hieman yllättävinä, koska aloitteilla on toistaiseksi ollut melko rajallisesti vaikutuksia lainsäädäntöön ja ainoastaan yksi aloite on tullut eduskunnassa hyväksytyksi. Kansalaiskyselyistä saatu arvio on kuitenkin linjassa aiempien tutkimusten kanssa, joiden tulosten mukaan suoran demokratian lisäämistä kannatetaan Suomessa laajasti.¹⁷ Lisäksi on syytä huomata, ettei kansalaisaloitteiden yhteiskunnallinen merkitys ja vaikuttavuus rajoudu lainsäädännön muutoksiin. Kansalaisaloitteilla on vaikutusta julkiseen keskusteluun mediassa ja kansalaisten keskuudessa. Myös kansalaisaloitteiden tekijöiden tavoitteena on usein julkisen keskustelun herättäminen aloitteen aiheesta lainsäädännön muutosten ohella, kuten käy ilmi esimerkiksi tätä arviomuistiota varten kansalaisaloitteiden vireillepanijoille tehdyn kyselyn vastauksista (kuvio 5).

Kuvio 5: ”Mitä tavoitteita teillä oli, kun teitte kansalaisaloitteen? (Voit valita useamman kohdan)” Vastaukset aloitteiden vireillepanijoille suunnatusta kyselystä (n=27)



¹⁷ Christensen et al. 2016a, 444

Eduskunnassa hylätyksi tulleet aloitteet ovat joissain tapauksessa johtaneet toimenpiteisiin ja aloitteisiin, jotka saattavat tulevaisuudessa johtaa myös lainsäädännön muutoksiin. Esimerkiksi energiatodistuksia käsitellyt aloite johti aloitteen sisällön jatkovalmisteluun työryhmässä ja Suomen vaikuttamistyöhön Euroopan unionin suuntaan. Rattijuopumuksen rangaistuksia käsitellyt toimenpideohjelma hylättiin, mutta eduskunta hyväksyi joukon toimenpiteitä, joissa pyritään rattijuoppouden vähentämiseen. Ruotsin kielen pakollisen opiskelun poistamista ajava aloite hylättiin, mutta idea alueellisista kokeiluista hyväksyttiin eduskunnassa ja päätyi myöhemmin myös hallitusohjelmaan. Näin ollen kansalaisaloitteiden poliittikkavaikutukset eivät ole niin vähäisiä kuin mitä hyväksytyjen ja hylättyjen kansalaisaloitteiden lukumäärien vertailu antaisi olettaa.¹⁸

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että eri maiden välillä on huomattavia eroavaisuuksia siinä, millaisia todellisia poliittisia vaikutuksia sisällöllisillä kansalaisaloitteilla on ollut. Sisällöllisten aloitteiden vaatima allekirjoitusten määrä on yleensä pienempi kuin täysimittaisissa aloitteissa, mikä lisää niiden käyttöä. Sisällölliset aloitteet eivät kuitenkaan yleensä saavuta yhtä laajaa julkista näkyvyyttä kuin täysimittaiset aloitteet, joihin liittyy kansanäänestys. Joissain maissa, erityisesti Puolassa, parlamentaariset menettelyt koskien sisällöllisiä aloitteita on muotoiltu tarkasti. Tämä on tutkijoiden mukaan lisännyt aloitteiden poliittista painoarvoa, koska kansanedustajat eivät voi kovin helposti jättää huomioimatta kansalaisaloitteita.¹⁹

Osallistuvan demokratian teorioiden näkökulmasta kansalaisaloitteiden arvo on siinä, että ne mahdollistavat kansalaisyhteiskunnasta lähtevien näkökulmien pääsyn poliittiselle alustalle myös vakiintuneiden poliittisten instituutioiden ja organisaatioiden ulkopuolelta. Yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että vähemmän resursoidut tai marginalisoidut ryhmät saavat mahdollisuuksia esittää näkemyksiään julkisessa keskustelussa. ”Kansalaisaloitteet vaikuttavat olevan tärkeä instrumentti erilaisten poliittisten puhetapojen kehittämisessä ja niiden esilletuomisessa julkisessa keskustelussa. Yhteiskunnan eri ryhmät voivat käyttää kansalaisaloitteita saadakseen huomiota yhteiskunnallisille ongelmille, joita kukaan edustajista ei erityisesti aja lainsäädäntöelimestä, mutta jotka saavat silti vastakaikua äänestäjäkunnassa.”²⁰

Myös tätä arviointia varten haastatellut eduskunnan valiokuntaneuvokset kokivat, että kansalaisaloitteilla on onnistuttu nostamaan eduskunnan agendalle kysymyksiä, jotka eivät ehkä muutoin olisi nousseet eduskunnan käsittelyyn. Tässä mielessä kansalaisaloitteista on ollut demokratialle lisäarvoa. Valiokuntaneuvosten mukaan aloitteiden käsittely

18 Christensen et al. 2016b

19 Christensen et al. 2016a, 437

20 Christensen et al. 2016a, 437

eduskunnassa on kuitenkin ollut toisinaan haasteellista. Haasteet ovat johtuneet yhtäältä aloiteinstituution uutuudesta ja toisaalta siitä, etteivät kansalaisaloitteet tyypillisesti ole yhtä perusteellisesti valmisteltuja kuin hallituksen esitykset, joita valiokunnat ovat tottuneet käsittelemään. Niinpä kansalaisaloitteiden käsittely onkin ollut valiokuntaneuvoston mukaan huomattavasti työläämpiä kuin pelkästään eduskunnalle annettujen kansalaisaloitteiden lukumäärä antaisi olettaa. Valiokuntaneuvokset toivat esiin, että kansalaisaloitteelle ei voi asettaa samanlaisia laatuvaatimuksia kuin hallituksen esityksille. Valiokunnissa aloitteita onkin usein valiokuntaneuvosten mukaan tulkittu aloitteen tarkoitukseksi myönteisesti. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu, ettei valiokunnilla ole resursseja aloitteiden työstämiseen.

Turun yliopiston tutkijaryhmän mukaan on selvää, että kansalaisaloitteesta on tullut tärkeä kansalaisten poliittisten mielipiteiden ja vaateiden ilmaisukanava. Heidän mukaansa kansalaisaloite on Suomessa kansallisella tasolla merkittävin demokraattinen innovaatio eli edustuksellisen demokratian täydentämiseksi toteutettu instituutio. Vaikka kansalaisaloitteiden alkutaival onkin ollut hyvin lupaava, on huolena, että aloitteiden toistuvat hylkäykset saattavat enenevässä määrin tuottaa pettymyksiä suurilla odotuksilla kansalaisaloitteisiin asettaneille kansalaisille.

4. Arviointia kansalaisaloitteeseen ehdotetuista muutostarpeista

Kansalaisaloitteen käyttöönottoa voidaan pitää onnistuneena uudistuksena. Tutkimukset osoittavat kansalaisten arvioivan kansalaisaloitteiden parantaneen demokratian toimivuutta Suomessa ja kansalaisaloitteita on laitettu viiden ensimmäisen vuoden aikana vireille huomattava määrä. Myös eduskunnan käsittelyyn asti on edennyt vuosittain kolmesta viiteen kansalaisaloitetta. Kansalaisaloitemenettelyn voidaan siis todeta olevan pääpiirteissään toimiva. Viiden ensimmäisen vuoden aikana kerätyt kokemukset kuitenkin osoittavat, että yksityiskohtaisemmalla tasolla menettelyä voitaisiin paikoin sujuvoittaa ja selkiyttää.

Uudet, suoraan vaikuttamiseen tähtäävät osallistumismuodot, kuten kansalaisaloite, ovat tutkimusten mukaan lisänneet kiinnostusta yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja tyytyväisyyttä demokratian toimivuuteen. Pelkät muodolliset osallistumisoikeudet eivät kuitenkaan takaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia, vaan osallistumiskäytäntöjen tulisi myös olla mahdollisimman suotuisia erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille.²¹ Kansalaisaloitteiden käsittelytavalla on vaikutusta siihen, vahvistaako mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiseksi kansalaisten kokemuksia demokratian toimivuudesta. Ensimmäisten kansalaisaloitteiden käsittelyn yhteydessä tutkijat havaitsivat, että hylätyn aloitteen kannattajien luottamus poliittisiin instituutioihin laski hylkäämisen myötä. Luottamuksen laskua voidaan tutkijoiden mukaan ehkäistä panostamalla käsittelyprosessin perusteellisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja käymällä vuoropuhelua käsittelystä kansalaisten kanssa.²²

Seuraavassa käydään läpi arviointiprosessin aikana tai muutoin esiinnousseita ehdotuksia kansalaisaloitemenettelyn uudistamiseksi. Osa läpikäydyistä muutosehdotuksista edellyttäisi muutoksia lakiin. Arvioinnissa ei käydä läpi kansalaisaloitelakia kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan ne kohdat joihin on esitetty muutoksia.

21 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017

22 Christensen et al. 2016b

Arviointiprosessin aikana nousi esiin toiveita myös uusien kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävien instrumenttien kehittämisestä kansalaisaloitemenettelyn rinnalle. Oikeusministeriön maaliskuussa 2017 kansalaisaloitemenettelystä kiinnostuneille tahoille suunnattu työpajassa ehdotettiin esimerkiksi uutena menettelynä kansalaisten kirjallista kysymystä hallitukselle. Ehdotuksen mukaisesti kansalaiset voisivat kansalaisaloitetta pienemmällä allekirjoitusmäärällä esittää hallitukselle kysymyksen, johon ministeri vastaa kuten kansanedustajien kysymyksiin. Vastaava ehdotus on noussut esiin myös joissain aikaisemmissa yhteyksissä.²³ Ehdotetun kaltaisten uusien osallistumisen instrumenttien käyttöönottoa kansalaisaloitteen rinnalle voisi mahdollisesti pohtia jatkossa osana demokratiapolitiikan kehittämistyötä.

4.1 Kansalaisaloitteiden vireillepano ja valmistelun laatu

Kansalaisaloitteen vastuuhenkilöistä säädetään kansalaisaloitelain 3 §:ssä ja oikeusministeriön kansalaisaloiteverkko palvelun käytön edellytyksistä kansalaisaloitelain 8 §:ssä. Koska oikeusministeriön verkkopalvelusta on muodostunut keskeinen alusta kansalaisaloitteiden vireillepanemiseksi, tulee myös verkkopalvelun käyttöä koskevan pykälän merkitystä arvioida pohdittaessa mahdollisia muutostarpeita kansalaisaloitteen vireillepanoon.

Kansalaisaloitelain 3 §:ssä säädetään, että kansalaisaloitteen vireillepanijana tulee olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Lain mukaan vireillepanijan on nimettävä aloitteelle vähintään yksi edustaja ja varaedustaja. Hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaiksi todetaan, että vireillepanijalla tarkoitetaan yksittäistä kansalaista tai kansalaisryhmää, joka käynnistää menettelyn kansalaisaloitteen tekemiseksi sekä huolehtii aloitteen valmistelusta ja tuen keräämisestä aloitteelle. Oikeushenkilö ei voi toimia aloitteen vireillepanijana. Tämä on yhdensuuntaista sen kanssa, että aloiteoikeus on perustuslaissa osoitettu äänioikeutetuille Suomen kansalaisille. Aloitteen vireillepano-oikeus kuuluu täten vain sellaisille luonnollisille henkilöille, jotka voivat allekirjoittaa aloitteen.²⁴ Huomionarvoista on kuitenkin että kansalaisaloitelaisissa ei edellytetä aloitteen edustajien olevan äänioikeutettuja Suomen kansalaisia, mitä edellytetään aloitteen vireillepanijalta. Kansalaisaloitelaki sallii siis, että aloitteen edustajana tai varaedustajana voisi toimia esimerkiksi alaikäinen tai ulkomaan kansalainen. Tällaisessa tapauksessa aloitteen edustajalla tai varaedustajalla ei itsellään olisi oikeutta kannattaa edustamaansa kansalaisaloitteita, koska oikeus kannattaa kansalaisaloitetta on rajattu äänioikeutetuille Suomen kansalaisille. Selkeyden vuoksi aloitteen vastuuhenkilönä toimimiseen voisi säätää samat perusteet

²³ esim. Laitinen 2016

²⁴ HE 46/2011 vp, 26

vastuuhenkilön roolista (vireillepanija, edustaja, varaedustaja) riippumatta. Tällöin edellytykset toimia aloitteen vastuuhenkilönä olisivat myös yhdenmukaiset aloitteen kannattamisen kanssa.

Koska aloitteen varaedustajan on tarkoitettu toimivan tarvittaessa edustajan sijaisena, ei sama henkilö voi toimia aloitteessa sekä edustajan että varaedustajan roolissa. Aloitteen vireillepanija voi kuitenkin toimia aloitteessa joko edustajan tai varaedustajan roolissa. Tästä seuraa, että vähintään kaksi äänioikeutettua Suomen kansalaista voivat yhdessä laittaa vireille kansalaisaloitteen. Kansalaisaloitteen vastuuhenkilöille suunnatun kyselyn ja oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjiltä saatujen palautteiden perusteella kansalaisaloitteen kansalaisaloitelain kirjaukset vastuuhenkilöiden erilaisista rooleista on koettu monimutkaisiksi ja niitä toivotaan selkiytettäväksi.

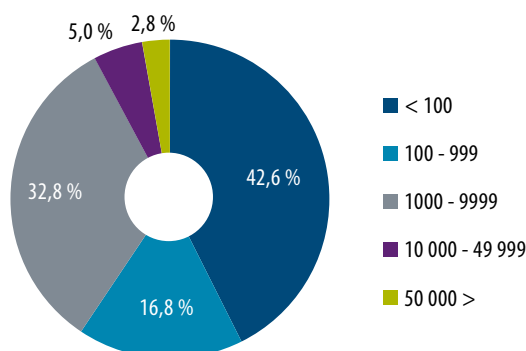
Kansalaisaloitelaissa aloitteen edustajalle on määritetty enemmän tehtäviä kuin aloitteen vireillepanijalle. Lain 9 §:n mukaan aloitteen edustaja toimittaa aloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset tarkastettavaksi Väestörekisterikeskukselle ja edelleen kansalaisaloitteen ja 9 §:n nojalla annetun Väestörekisterikeskuksen päätöksen eduskunnalle, jos perustuslaissa ja kansalaisaloitelaissa säädettyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät. Tämän arviomuistion valmistelua järjestetyissä tapaamisissa sekä Väestörekisterikeskuksen että eduskunnan kanssa on kuitenkin käynyt ilmi, ettei niiden kannalta lain kirjausta edustajan roolista pidetä merkityksellisenä, vaan yhtäläillä aloitteen vireillepanija voisi toimia vastaavissa tehtävissä. Aloitteiden vastuuhenkilöiltä, Väestörekisterikeskukselta ja eduskunnalta saadun palautteen perusteella **aloitteen vastuuhenkilöiden eri nimikkeet ja kansalaisaloitelaissa** määritellyt hieman toisistaan poikkeavat vastuut voisi **yhdenmukaistaa siten että kaikilla vastuuhenkilöillä olisi yhtenäiset vastuut ja velvoitteet sekä sama nimike, joka voisi olla esimerkiksi aloitteen vireillepanija tai aloitteen vastuuhenkilö.**

Kansalaisaloitelain 3 §:ssä säädetään, että aloitteen vireillepanijan sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot on ilmoitettava asiointin yhteydessä Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle aloitetta koskevaa yhteydenpitoa varten. Lisäksi lain 5 §:ssä todetaan, että kannatusilmoituksia kerättyä on aloite, tieto sen vireillepanijasta ja edustajasta sekä edustajan yhteystiedot oltava aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Mikäli kannatusilmoituksia kerätään tietoverkossa esimerkiksi kansalaisaloite.fi-palvelussa, seuraa tästä, että aloitteen edustajan yhteystiedot tulee julkaista internetissä aloitteen yhteydessä. Oikeusministeriön saamaan palautteen mukaan aloitteen tekijät ovat toisinaan kokeneet yhteystietojensa julkaisemisen internetissä epämiellyttäväksi. Aloitteen tekijöitä on tarvittaessa ohjeistettu, että yhteystietona voi ilmoittaa esimerkiksi erityisesti aloitteen kampanjointia varten hankitun prepaid-liittymän tai kampanjointia varten tehdyn sähköpostiosoitteen henkilökohtaisten yhteystietojensa sijasta. Kansalaisaloitelakia voisikin keventää aloitteen vastuuhenkilöiden yhteystietojen julkisuuden osalta siten, että **aloitteen**

asioinnin yhteydessä ja kannattajien nähtävillä tulisi ilmoittaa yhteystieto vastuuhenkilöiden tavoittamiseksi, mutta erityisesti ei edellytettäisi edustajien ja varaedustajien yhteystietojen julkaisua. Kyseessä voisi olla siis esimerkiksi erityisesti aloitekampanjointia varten luotu sähköposti tai vaikka aloitteen kampanjoinnista vastaavan järjestön yhteystiedot.

Koska aloitteen voi panna vireille minimissään kaksi äänioikeutettua Suomen kansalaista, eikä kansalaisaloitteen vireillepano edellytä aloitteen rekisteröintiä, on kansalaisaloitteen vireillepano Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen helppoa. Lisäksi kannatusilmoitusten keräämistä helpottaa oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelu, jonka käytöstä ei peritä maksua. Kansalaisaloitekäytäntöihin perehtynyt Turun yliopiston professori Maija Setälä onkin todennut, että oikeusministeriön tarjoaman maksuttoman palvelun olemassaolo on saattanut tehdä aloitteen vireillepanosta helppoa erityisesti suhteessa aloitteen menestyksekkään kampanjoinnin edellyttämään työhön²⁵. Tämä heijastuukin siihen, että valtaosa vireillepannuista aloitteista onnistuu keräämään vain vähäisen määrän kannatusilmoituksia. Demokraattiset innovaatiot Suomessa -tutkimushankkeessa on kartoitettu kansalaisaloite.fi-palvelussa vireillepantujen aloitteiden kannatusilmoitusten lukumääriä. Tutkijoiden tekemä tilastointi osoittaa, että vain alle kolme prosenttia vireille pannuista aloitteista onnistuu keräämään 50 000 kannatusilmoituksen rajan, joka on edellytys aloitteen etenemiselle eduskunnan käsittelyyn. Lisäksi yhteensä vain alle kahdeksan prosenttia aloitteista onnistuu keräämään edes 10 000 kannatusilmoitusta eli viidesosan eduskuntakäsittelyn vaatimasta määrästä. Huomionarvoista on myös, että peräti yli 40 prosenttia jää alle sadan kannatusilmoituksen.²⁶

Kuvio 6: Vireillepantujen kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten lukumäärät (tarkastelussa kansalaisaloite.fi-palvelussa 23.5.2016 mennessä päättyneet aloitteet)²⁷



²⁵ Setälä, Maija 2013

²⁶ Christensen et al. 2016b, 13

²⁷ Aloitteiden määrien tilastointi Christensen et al. 2016b

Kansalaisaloitteiden vireillepanon helppous liittyy osaltaan runsaasti julkisuudessa keskustelua herättäneeseen kysymykseen kansalaisaloitteiden laadusta. Kun aloitteen vireillepano on helppoa eikä siitä peritä maksua, on seurauksena, että aloitteita voidaan toisinaan tehdä hetken mielijohteesta eikä niitä ole laadittu huolellisesti. Tämän on taas nähty heikentävän kansalaisaloiteinstituution arvokkuutta ja uskottavuutta. Demokraattiset innovaatiot Suomessa -hankkeen tutkijaryhmä esittää tutkimusraportissaan, että ”huonosti valmisteltujen aloitteiden ongelmaan ratkaisuna voisi periaatteessa olla se, että esimerkiksi oikeusministeriö voisi kommentoida aloitteiden puutteita ja tarvittaessa antaa juridista konsultaatiota aloitteen tekijöille. Tällainen järjestelmä edellyttäisi kuitenkin sitä, että ministeriölle annettaisiin lisäresursseja tähän tarkoitukseen.” Lisäksi tutkijat toteavat, että ”ehdotuksen mukainen järjestelmä ei välttämättä olisi kovinkaan mielekäs, koska vain hyvin harva vireillepannuista aloitteista saa riittävästi kannatusta tuekseen. Lisäksi näillä keinoin voitaisiin korjata ainoastaan aloitteiden muodollisia ongelmia. Kuten kansalaisaloitteen valmistelun yhteydessä todettiin, Suomen lainsäädäntöjärjestelmään ei kovin hyvin istu lakiesitysten sisällöllinen ennakoarviointi, koska meillä ei ole siihen sopivia toimielimiä.”²⁸ Juridiseen konsultaation liittyvien käytännöllisten haasteiden ohella on myös syytä korostaa, ettei ministeriön tarjoama ohjaus aloitteiden muotoilussa olisi täysin ristiriidaton kansalaisaloitteen hengen kanssa. Myöskään tätä arviomuistiota varten järjestetyissä tapaamisissa ei eduskunnan puolelta esitetty toiveita oikeusministeriön osallistumisesta kansalaisaloitteiden vireillepanon valmisteluun.

Kysymys kansalaisaloitteiden laadusta on noussut toisinaan esiin eduskunnalle annettujen aloitteiden valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta päätti marraskuussa 2016, ettei se tee mietintöä kansalaisaloitteesta kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueesta. Mietinnön tekemättä jättämisen ratkaisevana perusteluna oli valiokunnan mukaan se, että ”aloite on sen merkittävyys huomioiden kaikkein olennaisimmissa asioissa sisällöltään puutteellinen ja heikosti valmisteltu”.²⁹ Kansalaisaloitteiden valmistelun laatuun on kiinnitetty huomioita hallintovaliokunnan mietinnössä kansalaisaloitteesta rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamiseksi³⁰. Valiokunta toteaa mietinnössään: ”Ollakseen hyväksyttävää ja legitiimiä lainsäädännön on — perustuipa se hallituksen esitykseen,

28 Christensen et al. 2016b, 56-57

29 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/KAA_1+2016.aspx

30 Mietinnössään valiokunta totesi, että aloitteen käsittelyssä on käynyt selvästi ilmi aloitteen puutteellinen valmistelu, sisältö ja perustelut. ”Valiokunnan mielestä tämän kaltaista aloitetta, joka perustuu virheelliseen käsitykseen voimassa olevasta lainsäädännöstä ja jonka ehdotukset ovat tässä valossa perusteluihin nähden ristiriidassa, ei tulisi ottaa lähtökohtaisesti valiokunnassa käsiteltäväksi mietinnön laatimiseksi. Tässä tapauksessa valiokunta on kuitenkin päättänyt laatimaan asiassa mietinnön etenkin sen vuoksi, etteivät aloitteen tekijät jäisi tilanteessa, jossa maahamme on saapunut ennätysellinen määrä kansainvälistä suojelua hakeneita, siihen virheelliseen käsitykseen, että maamme lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa aloitteessa ehdotetulla tavalla.”

kansanedustajien aloitteiseen tai kansalaisaloitteeseen — täytettävä tietyt oikeudelliset reunaehdot, jotka seuraavat perustuslaista, kansainvälisistä velvoitteista, lainsäädännön peruseriaa- ja perusteluista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta. Kyseiset seikat koskevat niin aloitteen sisältöä kuin sen perusteluja siitä huolimatta, ettei valiokunnan mielestä toimenpideohjeiden luonteisen aloitteen ehdotusosion eikä perustelujen tarvitse sisällön ja täsmällisyyden suhteen lähtökohtaisesti täyttää täysimääräisesti samoja edellytyksiä kuin asianmukaisen varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen. [...] Valiokunta toteaa kansalaisaloitteen perusteella, etteivät sen laatijat eivätkä myöskään aloitteen allekirjoittaneet ole selvittäneet voimassa olevan maamme lainsäädännön perusteita. Kansalaisaloite perustuu virheelliseen käsitykseen Suomen lainsäädännöstä. [...] Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä myös kansalaisaloitteen riittävän huolellisen ja perusteellisen valmistelun merkitystä muun muassa pidemmällä tähtäimellä aloitteen valmistelun legitimitetille. Hallituksen esityksen valmistelua ja laadintaa varten ovat olemassa erilliset ohjeet, joita valiokunnan mielestä on aiheellista kansalaisaloitejärjestelmään soveltuvalla tavalla hyödyntää myös kyseisten aloitteiden laadinnassa. Valiokunnan mielestä kansalaisaloitejärjestelmän uskottavuuden kannalta on aiheellista selvittää niitä toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää riittävän laadukkaiden kansalaisaloitteiden valmistelua.”³¹

Kansalaisaloitelain 8 §:n mukaisesti kannatusilmoituksia voidaan kerätä oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Lain mukaan tämän edellytyksenä on, että kansalaisaloitteelle on jo kerätty vähintään viisikymmentä kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä ja että aloite täyttää kansalaisaloitelaissa säädetyt vaatimukset. Oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelua suunniteltaessa lain kirjaus on toteutettu siten, että aloitteen voi avata verkkopalveluun kannatusilmoitusten keräystä varten ilman että se olisi kerännyt tätä ennen vähintään 50 kannatusilmoitusta, mutta aloite tulee näkyviin avoinna olevien aloitteiden oletusselausnäkökulmaan, vasta kun 50 kannatusilmoituksen raja on täyttynyt kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Lisäksi aloite sulkeutuu kansalaisaloite.fi-palvelusta, mikäli se ei ole ensimmäisen kuukauden aikana onnistunut keräämään vähintään 50 kannatusilmoitusta. Ratkaisun tavoitteena on ollut toteuttaa lain kirjaukset sekä aloitteen vastuuhenkilön että verkkopalvelun ylläpitäjän kannalta sujuvalla tavalla. Toteutustapaan on kuitenkin toivottu muutoksia oikeusministeriön saamassa palautteessa mukaan lukien tätä arviointia varten järjestetyssä otakantaa.fi-verkkokuulemisessa. Aloitteen vastuuhenkilöt ovat palautteessaan ymmärrettävistä syistä kokeneet hämmentävänä ja aloitteen kampanjointia hankaloittavana sen, että heidän aloitteensa ei suoraan tule julkaistuksi avoinna olevien aloitteiden listaukseen verkkopalvelussa. Lain kirjauksella on epäilty jopa tahallista haluttavaa vaikeuttaa aloitteiden vireillepanoa: *”Minusta on naurettavaa, että alle 50 nimeä keränneet aloitteet on piilotettu sivulla ja ne*

31 HaVM 8/2016 vp. Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkoittaminen (KAA 4/2015 vp)

pitää erikseen osata klikata esille. Se hankaloittaa keräämästä sitä 50 nimeä, jotka on saatava ekan kuukauden aikana, tai aloite raukeaa. Voisiko valtiolta yhtään tehokkaammin paljastaa, että ei halua aloitteiden etenevän? Kirjoitin tästä sinne oikeusministeriöönkin, ja vastaus kuului että laki määrää kätkemään aloitteita. Sen lain on muututtava!”³²

Edellä läpikäytyt kansalaisaloitteen vireillepanoon liittyvät haasteet voisi ratkaista siten, että **aloitteen voisi panna vireille viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista. Lisäämällä aloitteen vastuhenkilöiden vähimmäislukumäärää voitaisiin mahdollisimman yksinkertaisella ja kustannustehokkaalla tavalla pyrkiä varmistamaan aloitteiden huolellisempi valmistelu. Samalla voitaisiin luopua vaatimuksesta, että kannatusilmoitusten kerääminen oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelussa edellyttää, että aloitteelle olisi jo kerätty vähintään 50 kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Lisäksi kansalaisaloite.fi-palvelun ohjeistusta aloitteiden laatisesta voitaisiin tarkentaa kansalaisaloitteiden laadun parantamiseksi.** Näin voitaisiin selkiyttää ja yksinkertaistaa kansalaisaloitteen vireillepanoon ja oikeusministeriön palvelun käyttöön liittyviä säädöksiä sekä varmistaa aloitteiden huolellinen valmistelu ilman että aloitteen vireillepanoprosessiin muodostuisi kohtuuttomia kynnyksiä tai lisävaiheita.

4.2 Kansalaisaloitteiden muoto ja kohdentuminen

Hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaksi esitetään, että aloitteen muoto määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa. Käsittelyjärjestystä ohjaavat perustuslain 41 §:n ja 72 §:n yleiset säännökset lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelystä. Lakiehdotuksen sisältävä aloite käsitellään lainsäätämisyjärjestyksessä. Aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä puolestaan käsitellään hallituksen esityksen ehdotuksen mukaan ainoan käsittelyn asiana.

Kansalaisaloitelakia koskevan hallituksen esityksen ajatuksena on ollut, että aloitteen vireillepanijat valitsisivat itse, kumpaa aloitemuotoa he haluaisivat käyttää. Laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa vireillepanijat voisivat halutessaan valita aloitteen, jossa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä. Tällöin vireillepanijoiden ei tarvitsisi valmistella laajaa lakiehdotusta itse. Yksinkertaisemmissa lainsäädäntöasioissa, esimerkiksi jonkin voimassa olevan lain kumoamista koskevassa asiassa, vireillepanijat voisivat käytännössä laatia aloitteensa lakiehdotuksen muotoon.³³

³² Otakantaa.fi-verkkokuulemiseen saatu kommentti

³³ HE 46/2011 vp

Perustuslaissa säädetään aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Kyse on kansalaisten oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi jostakin asiasta. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Kansalaisaloitelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tästä ei kuitenkaan johdu merkittäviä rajoituksia aloiteoikeudelle, kun otetaan huomioon lainsäädännön alan laajuus. Aloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä jostakin asiasta. Eduskunta voi lähtökohtaisesti säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetuksella. Hallituksen esityksen mukaisesti kansalaisaloite voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti. Merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Aloiteoikeuden piiriin kuuluvat kuitenkin myös sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.³⁴

Julkisessa keskustelussa on nostettu esiin myös kysymys, tulisiko kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle rajata samaa aihepiiriä koskevat vastakkaiset aloitteet ns. *vasta-aloitteet*. Keskustelun taustalla on ollut erityisesti vuonna 2013 eduskunnalle annettu ja lainmuutokseen johtanut kansalaisaloite avioliitto-oikeuden laajentamisesta samaa sukupuolta oleville pareille (ns. tasa-arvoinen avioliittoaloite) ja vuonna 2016 eduskunnalle annettu kansalaisaloite, jonka tavoitteena oli kumota edellä mainittu lainmuutos (ns. aito avioliittoaloite). Kahden samaa aihepiiriä koskevan vastakkaisen aloitteen myötä julkisessa keskustelussa nousi huoli, että saman kysymyksen käsittely eduskunnassa kansalaisaloitteen johdosta suhteellisesti lyhyen ajan sisällä saattaa heikentää kansalaisaloiteinstituution legitimitettiä eikä toisaalta ole sopivaa eduskunnan arvovalle.

Julkisessa keskustelussa esitettyjä ehdotuksista vasta-aloitteiden rajoittamiseen käytiin läpi tätä arviointia varten järjestetyissä tapaamisissa eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa. Tapaamisissa nousi esiin, että vasta-aloitteet koetaan eduskuntatyön näkökulmasta siinä mielessä ongelmallisiksi, että kun aloitteen aiheesta on lailla vastikään säädetty ja lainmuutosta tehtäessä on harkiten käyty läpi eri vaihtoehdot ja perustelut lainmuutokselle, ei kysymystä ole mielekäästä avata heti uudestaan. Tämä koskee paitsi niin sanottuja vasta-aloitteita myös muita kansalaisaloitteita, joilla ehdotetaan muutoksia hiljattain säädettyihin lakeihin. Perustuslakivaliokunta on ns. aitoa avioliittoa koskevaa aloitetta käsittelevässä lausunnossaan lakivaliokunnalle todennut, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä vastikään eduskunnassa hyväksytyyn lain muutosehdotuksen sisältävä kansalaisaloite ei hyvin sovi yhteen sen kansalaisaloitteen säätämisvaiheessa esitetyn tarkoituksen kanssa,

34 HE 60/2010 vp; HE 46/2011 vp

että kansalaisaloitteella tuodaan uusia aiheita poliittiseen keskusteluun.³⁵ Eduskunnan valiokuntaneuvosten kuulemisessa ei kuitenkaan nähty perusteltuna, että aloiteoikeutta erikseen kavennettaisiin vasta-aloitteiden tai hiljattain voimaanastuneen lainsäädännön osalta. Keskusteluissa tuotiin kuitenkin esiin, että vaikka aloiteoikeutta ei tulisikaan rajoittaa, voisi tietyissä tapauksissa olla perusteltua, että eduskunta käyttäisi harkintaa siinä missä laajuudessa aloitteet otetaan käsittelyyn.

Vaikka kahden vastakkaisen kansalaisaloitteen eteneminen eduskuntaan suhteellisen lyhyen ajan sisällä sai aikaan keskustelua vasta-aloitteiden tekemisen rajoittamisesta, on kuitenkin syytä huomata, että toistaiseksi vasta-aloitteita on tehty vain yksi. Aloiteoikeuden rajoittamiselle yksittäistapauksen johdosta ei liene riittäviä perusteita. Käytännössä rajoittamisen esteenä olisi myös se, ettei aloitteita rekisteröidä vireillepanovaiheessa, vaan aloitteen keräyksen voi avata esimerkiksi pelkästään paperilomakekeräyksellä ilman yhteydenottoa viranomaistahoihin. Myös sen määrittäminen, milloin kyseessä olisi varsinaisesti vasta-aloite, olisi sisällöllisesti haastavaa, koska aloitetta ei välttämättä olisi kirjoitettu suoranaisesti vasta-aloitteen muotoon, mutta samaa aihepiiriä koskevalla aloitteella saatettaisiin tehdä ehdotuksia, jotka johtaisivat muutostarpeisiin jo käsiteltyjen kansalaisaloitteiden osalta.

Mahdollisuus samaa aihepiiriä koskeviin kansalaisaloitteisiin on otettu huomioon jo hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaiksi. Esityksen mukaisesti kansalaisaloitelaista ei asetuisi estettä sille, että samasta asiasta tehtäisiin eduskunnalle useita kansalaisaloitteita tai että eduskunnassa olisi käsiteltävänä samasta asiasta tehtyjä kansanedustajan aloitteita tai hallituksen esityksiä. Samasta asiasta voitaisiin tehdä myös uudelleen kansalaisaloite, jos edellinen aloite olisi eduskunnassa hylätty.³⁶

Julkisessa keskustelussa on toisinaan pohdittu kysymystä siitä, tulisiko perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavien kansalaisaloitteiden vireillepano estää lailla. Hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaiksi on kuitenkin todettu, että kansalaisaloitteen yhdenmukaisuus kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa tulisi jättää eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyn yhteydessä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Näin kansalaisaloit-

35 PeVL 1/2017 vp – KAA 2/2016 vp

36 HE 46/2011 vp, 34

teiden perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuus tulee riittävästi kontrolloiduksi normaalissa lainsäädäntöprosessissa.^{37 38}

4.3 Kannatusilmoitusten määrä ja keräysaika

Vertailevasta näkökulmasta tarkasteltuna kansalaisaloitteen kynnykset – aloitteen tueksi vaadittujen kannatusilmoitusten lukumäärä ja niiden keräämisen aikaraja – ovat Suomessa varsin keskimääräistä tasoa³⁹. Kansalaisaloitteen tekemiseksi edellytetään perustuslain mukaan 50 000 allekirjoitusta, mikä vastaa noin 1,1 prosenttia eduskuntavaaleissa äänioikeutetuista Suomen kansalaisista. Kannatusilmoitusten keräyksen enimmäisaika on kuusi kuukautta aloitteen päiväyksestä. Kansalaisten näkemyksiä kansalaisaloitteelle vaadittavien kannatusilmoitusten sopivasta vähimmäismäärästä sekä kannatusilmoitusten keräysajasta on kartoitettu vuosina 2014 ja 2016 kansalaisaloite.fi-palvelun kävijöille suunnatussa verkkokyselyssä sekä keväällä 2017 otakantaa.fi-palvelun kyselyssä.

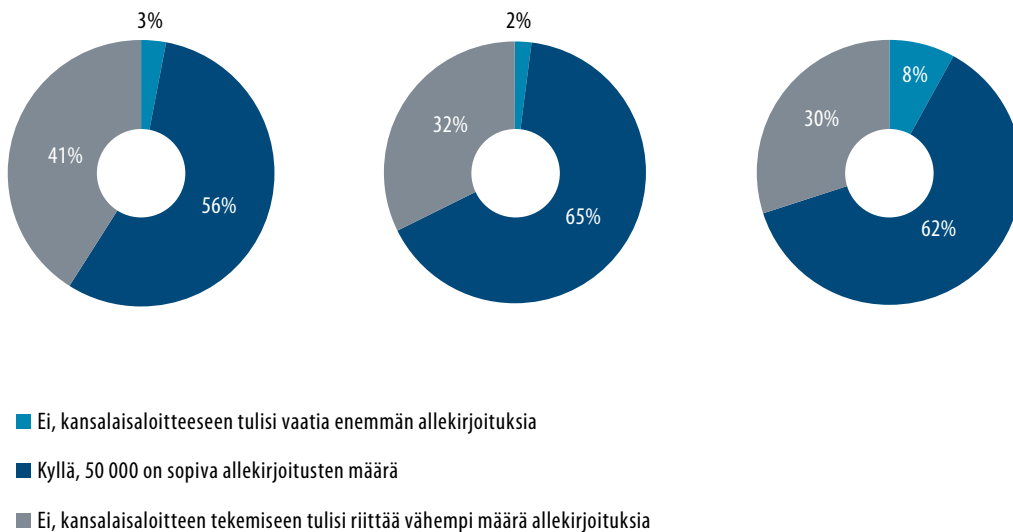
Enemmistö verkkokyselyihin vastaajista on pitänyt perustuslaissa säädettyä 50 000 kannatusilmoituksen vähimmäismäärää sopivana kaikissa kolmessa kyselyssä. Vuoden 2014 kyselyssä tätä mieltä oli 56 prosenttia vastaajista, vuonna 2016 peräti 65 prosenttia vastaajista ja vuonna 2017 62 prosenttia vastaajista. Kaikkina kolmena vuonna, jolloin kysely on toteutettu, myös vaihtoehto vaadittujen kannatusilmoitusten minimimäärän vähentämisestä on saanut merkittävää kannatusta vastaajilta. Ensimmäisenä kyselyvuonna peräti 41 prosenttia vastaajista koki, että kansalaisaloitteen tekemiseksi tulisi riittää vähempi määrä kannatusilmoituksia kuin 50 000. Kannatusilmoitusten määrän vähentämistä puoltavien vastaajien osuus on kuitenkin pudonnut tästä ollen vuoden 2016 kyselyssä 32 prosenttia vastaajista ja vuoden 2017 kyselyssä 30 prosenttia vastaajista. Vastaavasti kannatusilmoitusten minimimäärän nostamista kannattavien osuus näyttäisi hieman nousseen ollen viimeisimmässä kyselyssä kahdeksan prosenttia, kun sitä aikaisemmin minimimäärän nostoa kannatti 2-3 prosenttia kyselyihin vastaajista.

37 HE 46/2011 vp; Rautiainen 2015; Laitinen 2016

38 Perustuslakivaliokunta on kansalaisaloitelakia koskevassa mietinnössään (PeVM 6/2011 vp) todennut, että selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet tulisi jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saatettaisiinkin eduskunnassa vireille.

39 Setälä 2013

Kuviot 7, 8 ja 9: ”Kansalaisaloitteen tekemiseksi on kerättävä 50000 allekirjoitusta. Onko 50000 allekirjoitusta mielestänne sopiva vaatimus kansalaisaloitteen tekemiseksi?” Vastausten jakaumat kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille suunnatuista kyselyistä 2014 ja 2016 sekä otakantaa.fi-palvelussa järjestetystä kuulemisesta 2017.

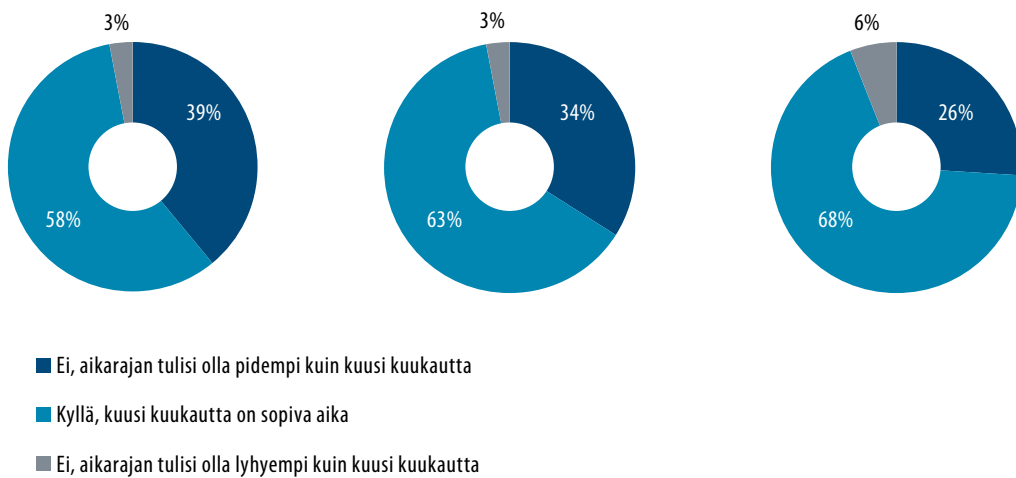


Kysymys kansalaisaloitteelle asetetusta kannatusilmoitusten vähimmäismäärästä nousi esiin myös eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa järjestetyissä tapaamisissa, kansalaisaloitemenettelyistä kiinnostuneille tahoille järjestetyssä työpajassa ja aloitteiden vireillepanijoille suunnatussa kyselyssä. Valiokuntaneuvosten mukaan eduskunnassa on aloitteiden käsittelyn yhteydessä toisinaan herännyt keskustelua, tulisiko kannatusilmoitusten vaaditun lukumäärän olla nykyistä korkeampi. Perusteina kannatusilmoitusten määrän korottamiselle on esitetty, että rajan nostaminen parantaisi kansalaisaloitteiden arvostusta ja toisaalta sitä, että nykyinen raja on liian matala ”nettiaikana”. Aloitteiden vireillepanijoilta saaduissa kyselyvastauksissa nostettiin kuitenkin esiin, että 50 000 kannatusilmoituksen kerääminen voi olla huomattavan työlästä verkkokeräysjärjestelmästä huolimatta, eikä kannatusilmoitusten vähimmäisrajaa verkkokeräysmahdollisuuden vuoksi tulisi nostaa. *”Kannatusilmoitusten kerääminen oli hyvin työlästä, ja parhaimmillaan kannatusilmoituksia keräsi noin 1000 vapaaehtoista kerääjää”*. Aloitteiden vireillepanijat korostivat myös median keskeistä roolia kannatusilmoitusten määrän saavuttamisessa. Vireillepanijoiden kokemusten mukaan 50 000 kannatusilmoituksen raja saattaa toisinaan olla saavutettavissa hyvinkin helposti, jos aloite nousee esiin mediassa ja vastaavasti rajan saavuttaminen voi olla erittäin vaikeaa, jos aloitteesta ei uutisoida. *”Median merkitys asian nostamisessa on oleellisen tärkeää. Mikäli mediaa ei saa kiinnostumaan, kannatuksia on erittäin vaikea saada.”*⁴⁰

40 Vastauksia aloitteiden vireillepanijoille suunnatusta kyselystä.

Kansalaisaloitelaisissa säädettyyn kuuden kuukauden enimmäiskeräysaikaan kannatusilmoituksille ei ole erityistä muutostarvetta kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille ja otakantaa.fi-palvelun kyselyihin saatujen vastausten perusteella. Yli puolet kyselyihin vastaajista on kaikissa kolmessa kyselyssä pitänyt laissa säädettyä keräysaikaa sopivana. Lisäksi tämän vastausvaihtoehdon valinneiden vastaajien osuus on noussut ollen vuonna 2014 58 prosenttia, vuonna 2016 63 prosenttia ja vuonna 2017 jopa 68 prosenttia. Kannattaa kuitenkin huomata, että merkittävä – vaikkakin laskeva – osuus kyselyihin vastaajista on kannattanut myös keräysajan pidentämistä. Keräysajan enimmäismäärän lyhentäminen ei ole saanut käytännössä juurikaan kannatusta kyselyissä, mikä onkin ymmärrettävää ottaen huomioon, että kansalaisaloitteen vastuuhenkilöt voivat päättää keräyksen ennen kuuden kuukauden määräaikaa, mikäli 50 000 kannatusilmoituksen raja on saavutettu.

Kuviot 10, 11 ja 12: ”50 000 allekirjoitusta on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Onko kuusi kuukautta sopiva aika vaaditun allekirjoitusten määrän keräämiseksi?” Vastausten jakaumat kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille suunnatuista kyselyistä 2014 ja 2016 sekä otakantaa.fi-palvelussa järjestetystä kuulemisesta 2017.



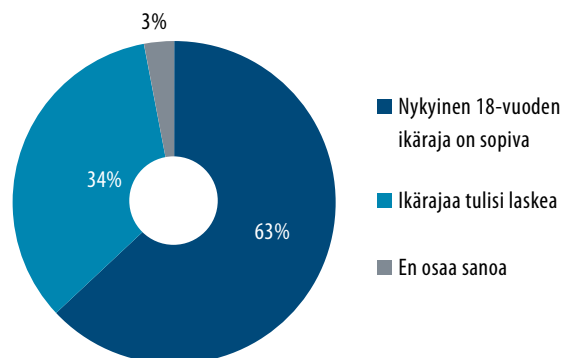
Yhteenvedon voidaan todeta kyselyihin vastanneiden pitävän yleisesti lain edellyttämää 50 000 kannatusilmoituksen minimimäärää ja kuuden kuukauden enimmäisaikaa kannatusilmoitusten keräysajalle sopivina vaatimuksina kansalaisaloitteen tekemiseksi. Huomionarvoista on myös, että tätä mieltä olevien vastaajien osuus on edelleen kasvanut vuosien varrella. Syynä tähän lienee se, että asetettuihin vaatimuksiin on ehditty tottua kansalaisaloittelain oltua jo viisi vuotta voimassa. Toisena selityksenä lienee se, että laissa asetetut ehdot ovat osoittautuneet varsin sopiviksi. Ehtoja ei ole asetettu niin korkealle, että eduskuntaan asti etenevien kansalaisaloitteiden tekeminen olisi osoittautunut mahdottomaksi tehtäväksi, mutta ei myöskään niin alas, että eduskuntaan olisi tullut toistaiseksi enemmän kuin enimmillään viisi kansalaisaloitetta vuodessa.

4.4 Kansalaisaloitteen ikäraja

Vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittänyt oikeusministeriön asettama parlamentaarinen työryhmä on vuonna 2014 valmistuneessa mietinnössään pohjittanut ikärajan laskemista kansalaisaloitteiden osalta. Selvityksen taustalla oli eduskunta-puolueiden puoluesihteeriestä koostuvan toimikunnan lokakuussa 2013 tekemät esitykset, joista yksi koski kansalaisaloitteen ikärajan alentamista viiteentoista vuoteen. Parlamentaarinen työryhmä ei kuitenkaan mietinnössään asettanut puoltamaan puoluesihteeritoimikunnan esitystä ikärajan laskemisesta, koska työryhmän arvion mukaan kansalaisaloite on uutena instituutiona vasta vaiheessa, jossa se kerää uskottavuuttaan edustuksellista demokratiaa täydentävänä osallistumisen välineenä. Perusteluissaan työryhmä huomautti myös, että kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen edellyttäisi perustuslain muuttamista. Työryhmän muista ehdotuksista ei aiheutunut perustuslain tarkistustarvetta eikä perustuslain avaaminen pelkästään kansalaisaloitteen osalta ollut työryhmän mukaan perusteltua ottaen huomioon myös sen, että näiden säännösten voimaantulosta oli tuolloin kulunut vain lyhyen aikaa. Työryhmän mukaan arviointia järjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista olisi kuitenkin mahdollista tehdä myöhemmässä vaiheessa, kun menettelystä on saatu enemmän kokemuksia.⁴¹

Kysymys kansalaisaloitteen tekemisen tai kannattamisen ikärajan laskemisesta esitettiin myös tätä arviointia varten järjestetyissä kuulemisissa. Eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa järjestetyissä tapaamisissa ikärajan laskemista pidettiin pääasiallisesti mahdollisena kehityssuuntana – etenkin siinä tapauksessa, että ikärajoja laskettaisiin myös äänestämisen ja muun poliittisen osallistumisen osalta. Erityistä tarvetta ikärajan laskulle ei kuitenkaan nähty. Otakantaa.fi-kansalaiskyselyyn vastanneiden enemmistö (63 prosenttia vastaajista) kannatti nykyisen ikärajan säilyttämistä. Toisaalta myös ikärajan laskemista kannatti yli kolmannes (34 prosenttia vastaajista), joten kysymys on selkeästi mielipiteitä jakava.

Kuvio 13. Kansalaisaloitetta voivat kannattaa äänioikeutetut Suomen kansalaiset. Tulisiko kansalaisaloitteen kannattamisen ikärajaa laskea esim. 15- tai 16-vuotiaille? (Otakantaa.fi-kyselyn vastaukset n=130)



41 Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 31/2014

Vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittänyt työryhmä on mietinnössään nostanut esiin, että kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen aiheuttaisi mahdollisesti perusteita myös aloitteeseen vaadittavien kannatusilmoitusten määrän korottamiseen sekä aloiteoikeuden avaamiseen muille kuin Suomen kansalaisille. Koska aloiteoikeus on nykyisellään rajattu äänioikeutetuille Suomen kansalaisille, työryhmän mukaan kansalaisuuden merkitys aloiteoikeutta rajaavana tekijänä korostuisi ja saisi uudenlaisia merkityksiä, jos 15 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset voisivat allekirjoittaa aloitteen, mutta maassa vakinaisesti asuva ja työskentelevä ulkomaalainen aikuisväestö ei voisi. Lisäksi ikäraja alennettaessa aloiteoikeus laajenisi uusiin ikäryhmiin, jolloin vaatimus 50 000 kannattajasta voisi asettua liian alhaiselle tasolle. Vaaditulla allekirjoitusten määrällä pyritään varmistamaan aloitteen nauttiman tuen riittävästä laajuudesta.⁴²

Mietinnössään työryhmä nosti myös esiin, että aloiteoikeuden edellytysten rinnastamista valtiollisiin vaaleihin pidettiin perusteltuna lähtökohtana hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, sillä kyse on valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuudesta.⁴³

Työryhmän mietinnön mukaan aloiteoikeuden kytkemisellä äänioikeuteen on korostettu kansalaisaloiteinstituution vahvuutta ja merkitystä valtiollisen osallistumisen muotona. Tämän yhteyden katkaisemisella eli aloiteoikeuden ikärajan alentamisella voisi mietinnön mukaan olla vaikutuksia siihen, millaisen aseman kansalaisaloite ajan myötä saa vapaan kansalaistoiminnan välineenä ja poliittisen päätöksenteon osana. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että aloiteoikeuden kytkeminen äänioikeuteen ja kansalaisuuteen on ollut tyyppillinen ratkaisu myös muissa Euroopan maissa, joissa on käytössä kansalaisaloitejärjestelmä.⁴⁴

Koska vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittänyt parlamentaarinen työryhmä on mietinnössään vuonna 2014 perusteellisesti pohtinut kansalaisaloitteen ikärajan laskuun liittyviä kysymyksiä, eikä tämän arvioinnin aikana asian tiimoilta ole noussut esiin uusia merkittäviä seikkoja, **ikärajan laskeminen tässä yhteydessä ei liene tarkoituksenmukaista. Ikärajan laskeminen kansalaisaloitteiden osalta voisi kuitenkin tulla ajankohtaiseksi myöhemmässä vaiheessa, jos ikärajoja katsottaisiin aiheelliseksi laskea laajemmin muidenkin poliittisten osallistumisoikeuksien osalta.**

42 Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 31/2014

43 HE 60/2010 vp, 26

44 HE 46/2011; Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 31/2014

4.5 Kansalaisaloitteen vastustaminen eli miinusäänät

Kansalaisaloitemenettelyn kehittämiseksi on toisinaan ehdotettu mahdollisuutta vastustaa yksittäistä aloitetta antamalla aloitteelle negatiivinen kannatusilmoitus eli ns. miinusääni. Ehdotus on tullut esiin muun muassa tätä arviointia varten järjestetyssä otakantaa.fi-kansalaiskuulemisessa sekä aikaisemmissa kansalaisaloite.fi-palvelun käyttäjille suunnatuissa kyselyissä. Ehdotusta on perustella sillä, että mahdollisuus miinusäänten antamiseen tarjoaisi selkeämmän kuvan kansalaisten näkemyksistä kansalaisaloitteen suhteen. Lisäksi mahdollisuus miinusäänten antoon ehkäisi aloitteen vastustajien mahdollisen myöhemmän tarpeen tehdä samasta aiheesta ns. vasta-aloite.

Mahdollisuutta miinusäänten antamiseen on pohdittu oikeusministeriön tilaamassa demokraattisia innovaatioita käsittelevässä tutkimuksessa. Tutkijoiden mukaan Suomen sähköistä allekirjoitusmahdollisuutta voitaisiin periaatteessa hyödyntää antamaan kansalaisille formaali mahdollisuus kansalaisaloitteen vastustamiseen. Tämä todennäköisesti vähentäisi huomattavasti eduskuntaan etenevien kansalaisaloitteiden määrää, mutta muuttaisi myös kansalaisaloitteen luonnetta. Muutos tekisi kansalaisaloitteesta ennemminkin kansalaisten keskinäisen julkisen keskustelun instrumentin kuin välineen tuoda kansalaisten ehdotuksia eduskunnan käsiteltäviksi. Tutkijoiden mukaan tämä voisi puolestaan marginalisoida eduskunnan merkitystä kansalaisia puhuttavien asioiden julkisessa käsittelyssä kansalaisaloitteiden osalta. Tutkijat myös muistuttavat tutkimusraportissaan, ettei sisällöllinen kansalaisaloite ole mielipidemittaus, vaan menetelmä, jolla tietty määrä kansalaisia voivat tuoda asian poliittiselle agendalle ja edustuksellisen demokratian piiriin päätettäväksi.⁴⁵

Kansalaisaloitteessa on kyse edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaa äänestäjille mahdollisuuden saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Tällä keinolla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan, mutta ei lopputulokseen. Koska kyse on aloiteoikeudesta, aloitteen kansansuosion mittaaminen esimerkiksi mahdollisuudella aloitteen vastustamiseen ei ole tarkoituksenmukaista. Päätöksentekovalta pysyy näin edustuksellisilla instituutioilla. **Mahdollisuutta miinusäänten antamiseen ei tulisi lisätä kansalaisaloitemenettelyn osaksi.** Kansalaisten mielipiteiden kartoittaminen yksittäisissä asiakysymyksissä voidaan selvittää myös gallupeilla tai tarvittaessa neuvoa-antavilla kansanäänestyksillä. Lisäksi, vaikka miinusäänten antaminen olisikin teknisesti helppoa järjestää kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten sähköisen keräyksen yhteydessä, ei käytäntö soveltuisi kannatusilmoitusten keräämiseen paperilla⁴⁶.

45 Christensen et al. 2016b

46 Jos miinusääniä kerättäisiin paperilomakkeella, tulisi keräyksen järjestäminen oletettavasti organisoida aloitetta vastustavien tahojen toimesta, koska aloitteen vireillepanijoilla ei ymmärrettävästi olisi siihen motivaatiota. Tämä taas johtaisi siihen, että miinusäänten kerääminen toteutuisi oletettavasti vaan niiden kansalaisaloitteiden kohdalla, joiden vastustajat halusivat kampanjoida aloitetta vastaan, mikä johtaisi erilaisiin menettelyihin eri aloitteiden kohdalla.

4.6 Kannatusilmoitusten tarkastaminen ja julkisuus

Kansalaisaloitelain 9 §:ssä säädetään aloitteen kannatusilmoitusten tarkastamisesta seuraavasti: ”Edustaja toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden. Oikeusministeriö toimittaa ylläpitämässään verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset edustajan pyynnöstä Väestörekisterikeskuksen tarkastettaviksi. Väestörekisterikeskus vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän.”

Kansalaisaloitteeseen kerättyjen kannatusilmoitusten henkilötietojen luovuttamisesta säädetään kansalaisaloitelain 12 §:ssä, jonka mukaan aloitteen ”[v]ireillepanija ja tämän edustaja voivat luovuttaa tietoja vain Väestörekisterikeskukselle. Viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslaissa säädetty kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on täyttynyt. Aloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava hallussaan olevien kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua 9 §:n nojalla annetusta Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Jos kannatusilmoituksia ei toimiteta Väestörekisterikeskuksen tarkastettaviksi, ne on hävitettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kannatusilmoitusten keräys on lopetettu. Väestörekisterikeskuksen on hävitettävä kannatusilmoitukset aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä. Jos aloitetta ei toimiteta eduskuntaan, Väestörekisterikeskus säilyttää kannatusilmoituksia yhdeksän kuukautta 9 §:n nojalla antamastaan päätöksestä, minkä jälkeen ne on hävitettävä.”

Laista seuraa, että aloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset ovat julkisia, mikäli Väestörekisterikeskuksen tarkastuksessa todetaan 50 000 kannatusilmoituksen määrän täyttyneen. Väestörekisterikeskuksen tulee kuitenkin hävittää kannatusilmoitukset aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä tai yhdeksän kuukauden määräajan jälkeen, jos aloitetta ei toimitettaisikaan eduskunnalle. Myös aloitteen vastuuhenkilöiden hallussa olevat kannatusilmoituksen tulee hävittää laissa määriteltyjen määräaikojen puitteissa. Aloitteen kannattajan näkökulmasta käytäntö saattaa vaikuttaa epäselvältä. Allekirjoittaessaan kannatusilmoituksen aloitteen kannattaja ei voi tietää tulevatko tiedot julkisiksi, mikäli aloite ei tuolloin olisi jo ehtinyt kerätä vähintään 50 000 kannatusilmoitusta ja kannattaja olisi tästä tietoinen. On myös todennäköistä, että osa aloitteen allekirjoittajista uskoo virheellisesti kannatusilmoituksissa annettujen tietojen olevan salassa pidettäviä, koska niitä ei julkaista tietoverkossa esimerkiksi oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelussa.

Viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuus merkitsee aloitteiden kannatusilmoitusten osalta sitä, että aineistoon tutustumisesta kiinnostunut taho pääsee Väestörekisterikeskuksen tiloihin katselemaan aineistoa erikseen sovittuna ajankohtana kuitenkin ennen kuin tiedot on lain mukaan pitänyt hävittää. Aineistosta voi tehdä muistiinpanoja, mutta siitä ei saa kopiota. Koska aineisto on huomattavan suuri, eikä se ole esimerkiksi aakkosjärjestyksessä ja aineistosta ei saa kopioita, on aineiston hyödyntäminen esimerkiksi tutkimuskäyttöön käytännössä mahdotonta. Väestörekisterikeskuksen mukaan mahdollisuus

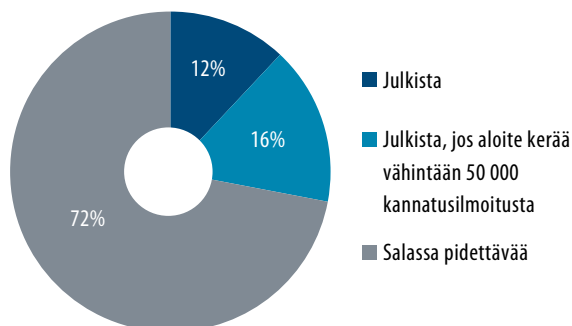
kannatusilmoitusten tietojen tarkasteluun ei olekaan herättänyt kiinnostusta. Kansalaisaloitelain voimaan astumisen jälkeen pyyntöjä tiedon tarkasteluun on tullut alle viisi kappaletta ja lopulta Väestörekisterikeskuksessa aineistoon on käynyt tutustumassa vain yksi henkilö.

Arviointia varten on kartoitettu kansalaisten, Väestörekisterikeskuksen ja eduskunnan valiokuntaneuvosten näkemyksiä nykyiseen käytäntöön yli 50 000 kannatusilmoitusta keränneiden kansalaisaloitteiden määräaikaisesta julkisuudesta ennen kuin ne tulee hävittää. Sekä eduskunnasta että Väestörekisterikeskuksesta toivottiin nykyistä käytäntöä selkiytettäväksi. Väestörekisterikeskuksen edustajan mukaan tiedot voisivat olla salassa pidettäviä. Kysymys kannatusilmoitusten julkisuudesta ei ollut herättänyt eduskunnassa keskustelua aloitteiden käsittelyn yhteydessä. Kysyttäessä aiheesta näkemykset kuitenkin jakaantuivat. Osa haastatelluista valiokuntaneuvoksista arvioi, että kannatusilmoitusten julkisuus toisi lisää arvokkuutta aloitteen kannattamiseen ja vastuuttaisi aloitteen kannattajia suhteessa aloitteeseen. Toisaalta kannatusilmoitusten julkisuuden argumentoitiin olevan turhaa julkisuutta, koska tiedoilla ei ole merkitystä aloitteen käsittelyn kannalta. Osa haastatelluista valiokuntaneuvoksista rinnasti aloitteen kannattamisen vaaleissa äänestämiseen, mistä syystä kannattajatietojen tulisi olla salassa pidettäviä. Lisäksi pohdittiin, voiko kansalaisyhteiskunnan ääni kanavoitua vapaasti arkaluontoisissa asioissa, jos kannatusilmoitusten tiedot ovat julkisia.

Otakantaa.fi-palvelussa avoimna olleeseen kansalaiskyselyyn osallistuneiden vastaajien selkeä enemmistö, 72 prosenttia vastaajista, oli sitä mieltä että aloitteeseen kerättyjen kannattajatietojen tulisi olla salassa pidettäviä. Vain 16 prosenttia vastaajista kannatti nykyistä käytäntöä, jossa kannattajatiedot ovat julkisia, jos aloite on kerännyt vähintään 50 000 kannatusilmoitusta. Lisäksi 12 prosenttia vastaajista kannatti tietojen julkisuutta aloitteiden osalta yleisesti. Aiheita kommentoitiin myös otakantaa.fi-kuulemisen keskusteluosioissa: *”Tiedon avoimuus – kansalaisaloitteen tapauksessa vaikkapa perusteltu tutkimustieto, laatijoiden nimet, kannatusilmoitusten kertymätied[ot] – on tärkeä asia. On kuitenkin vaikea nähdä miksi kannattajien nimet tulisi julkaista”*⁴⁷

47 Otakantaa.fi-kuuleminen kansalaisaloitteista

Kuvio 14. Tulisiko kansalaisaloitteen kannattajien nimet olla julkista vai salassa pidettävää tietoa? (Otakantaa.fi-kyselyn vastaukset, n=128)



Kansalaisaloitelakia koskevan hallituksen esityksen perustelumuistossa on arvioitu, että aloitteen kannattajan tietojen ei tarvitsisi olla julkisia ja kannatusilmoitusten hävittämisestä tulisi huolehtia keräyksen ja aloitteen käsittelyn jälkeen. Muistion mukaan "kansalaisaloitteen allekirjoittaminen ei tosiasiallisesti rinnastu sellaiseen aktiiviseen poliittiseen tai yhteiskunnalliseen toimintaan, kuten esimerkiksi luottamushenkilönä toimimiseen, jota koskevien tietojen tulee olla julkisia. Tietojen julkisuus voisi vaikuttaa ratkaisevalla tavalla kansalaisten halukkuuteen allekirjoittaa esimerkiksi luonteeltaan poliittisia tai voimakkaasti yksilön arvoihin kytkeytyviä aloitteita. Aloitteen vireillepanijan ja edustajan olisi osaltaan huolehdittava kannatusilmoitusten hävittämisestä sen jälkeen, kun aloite on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi tai kun kannatusilmoitusten keräys on tavoitetta saavuttamatta lopetettu. Laissa säädettäisiin myös Väestörekisterikeskuksen veloitteesta hävittää kannatusilmoitukset".⁴⁸

Nykyistä käytäntöä kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten määräaikaisesta julkisuudesta on toivottu selkiytettäväksi. Kansalaiskyselyyn saatujen vastausten perusteella enemmistö kyselyyn vastaajista ei näe että kannattajatietojen tulisi olla julkisia siinäkään tapauksessa että aloite saavuttaa laissa määritellyn 50 000 kannatuksen rajan. Nykykäytäntö on myös osoittanut, ettei kiinnostusta aloitteen kannattajatietojen tarkasteluun ole ollut. Näistä syistä voisi olla tarkoituksenmukaista, että kansalaisaloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset tulisi tuhota laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa eivätkä kannattajien tiedot tulisi julkisiksi, vaikka aloite olisi kerännyt yli 50 000 kannatusilmoitusta.

Lisäksi kansalaisaloitelain 9 §:ssä kuvattua kannatusilmoitusten toimittamista Väestörekisterikeskukselle ja Väestörekisterikeskuksen tarkastusta aloitteille voisi yksinkertaistaa ny-

48 HE 46/2011 vp, 21

kyisestä kirjauksesta muotoon: **aloitteen vastuuhenkilö toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän.** Keskeisimpänä muutoksena olisi 9 §:n nykyisen toisen momentin poistaminen turhana, koska aloitteen vastuuhenkilö toimittaa tosiasiallisesti myös oikeusministeriön verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle ilman että se vaatisi toimenpiteitä oikeusministeriöltä. Myöskään Väestörekisterikeskuksen erillinen tarkastus oikeusministeriön verkkopalvelussa kerätyille kannatusilmoituksille ei ole tarpeen, koska aloitteen kannattaminen verkkopalvelussa edellyttää kannattajalta vahvaa sähköistä tunnistautumista, minkä yhteydessä järjestelmä tarkastaa väestötietojärjestelmästä, että ehdot aloitteen kannattamiselle täyttyvät. Lisäksi verkkopalvelu ei mahdollista, että sama henkilö kannattaisi aloitetta palvelussa useammin kuin kerran. Koska yksittäinen kannattaja voi kuitenkin täyttää kannatusilmoituksen sekä verkkopalvelussa että paperilomakkeella, tulee Väestörekisterikeskuksen tarkastuksessa huolehtia edelleen siitä, ettei useampia kannatusilmoituksia samalta henkilöltä huomioida kannatusilmoitusten kokonaismäärässä. Tämän varmistamiseksi Väestörekisterikeskus voisi jatkossakin käyttää nykyistä tarkastusmenetelmää, joka on kuvattu Väestörekisterikeskuksen verkkosivuilla⁴⁹.

4.7 Kansalaisaloitteiden käsittely eduskunnassa

Vaikka aloitteiden eduskuntakäsittelystä ei säädetä kansalaisaloitelaissa, on eduskunnan käsittelymenettelyillä keskeinen rooli kansalaisaloitteiden uskottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tutkijoiden mukaan kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn on alusta alkaen liittynyt ristiriitaisia odotuksia. Erityisen selkeästi tämä oli nähtävissä keskustelussa, jota käytiin vuonna 2013, kun ensimmäinen, turkistarhauksen kieltämistä koskeva, kansalaisaloite tuli eduskuntakäsittelyyn. Kansanedustajat ovat kuitenkin periaatteessa suhtautuneet myönteisesti kansalaisaloitteisiin, ja toistaiseksi lähes kaikista aloitteista on laadittu valiokuntamietinnöt, joista on pääsääntöisesti äänestetty täysistunnoissa. Kansalaisaloitteilla on ollut myös merkitystä valiokuntatyöskentelyn avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisessä, kun aloitteista on järjestetty julkisia kuulemisia valiokunnissa. Jossain määrin kansalaisaloitteet ovat myös korostaneet yksittäisten kansanedustajien roolia, koska kansalaisaloitteista päätettäessä ei ole tyypillisesti noudatettu ryhmäkuria.⁵⁰

Kansalaisaloitemenettelyn haasteita ja kehittämiskohteita arvioinut Turun yliopiston tutkijaryhmä toteaa tutkimusraporttinsa tiivistelmässä, että vaikka kansalaisaloitejärjestel-

49 <http://vrk.fi/vaestorekisterikeskuksen-kayttama-otantamenetelma>

50 Christensen et al. 2016b

mää voidaankin pitää onnistuneena, on havaittavissa, kuinka "aloitteiden hylkääminen on herättänyt epäluottamusta erityisesti aloitteen tekijöiden keskuudessa ja aloitteiden laatu kritiikkiä päätöksentekijöissä". Toisaalta tutkijoiden mukaan aloitteiden käsittelytavalla voidaan vähentää tällaista turhautumista. Se, että aloitteen kannattajat kokevat menettelytapojen olevan reiluja, estää poliittisiin päättäjiin kohdistuvan luottamuksen vähenemistä silloinkin, kun aloite hylätään. Tutkijoiden mukaan kansalaisaloitemenettelyä tulisi kehittää siten, että se aktivoi kansalaisia ja edistää kansalaisten ja eduskunnan vuoropuhelua.⁵¹

Arviointia varten kartoitettiin kokemuksia aloitteiden käsittelystä eduskunnassa. Aloitteen vireillepanijoille lähetetyssä verkkokyselyssä kysyttiin heidän kokemuksiaan aloitteiden käsittelystä eduskunnassa. Lisäksi eduskunnasta kuultiin apulaispääsihteeri Tuovista ja valiokuntaneuvoksia kaikista niistä eduskunnan valiokunnista, joissa on tähän mennessä käsitelty kansalaisaloitteista.

Valiokuntaneuvosten kanssa järjestetyissä keskusteluissa nousi esiin, että eduskuntaan ensimmäisenä saapunut kansalaisaloite turkistarhauksen kieltämiseksi on muodostanut eräänlaisen pohjan sille, miten kansalaisaloitteita valiokunnissa käsitellään. Valiokunnissa on myös toistaiseksi seurattu varsin tarkkaan puhemiesneuvoston antamia suosituksia kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelystä. Valiokuntaneuvokset kuitenkin nostivat esiin, että näiden suositusten noudattaminen kaikissa tapauksissa ja kansalaisaloitteiden käsittely mahdollisimman yhdenmukaisen prosessin mukaisesti ei ole itseisarvo. Tästä syystä **kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyä koskevaa ohjeistusta toivottiinkin avattavaksi siten, että ohjeistukseen kirjattaisiin vaihtoehtoisia tapoja aloitteiden käsittelyyn**, vaikka suositus toki nykyisellään jo korostaa valiokuntien itsenäistä harkintaa käsittelystä päätettäessä.

Valiokuntaneuvosten kuulemisessa ehdotettiin myös, että **eduskunnan tiedottamista aloitteiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden osalta voitaisiin kehittää nykyisestä**. Vaikka vain yksi kansalaisaloite on toistaiseksi johtanut suoriin muutoksiin lainsäädännössä, on muihinkin aloitteisiin liitetty eduskuntakäsittelyssä toimenpiteisiin johtaneita lausumia. Tiedotuksen kehittämisen osalta **eduskunta voisi myös laatia lyhyen ohjeistuksen valiokuntakuulemiseen saapuville aloitteen vireillepanijoille, jossa kuvattaisiin, mitä kuuleminen tarkoittaa ja miten valiokunta käsittelee kansalaisaloitteita**. Toive tähän on tullut aloitteen vireillepanijoille suunnatusta kyselystä: *"Kansalaisaloitteen luovutuksen yhteydessä/aikaan ei alkavaa eduskuntakäsittelyprosessia avattu kenenkään toimesta aloitteen tekijöille. Tämän aloitteen valmistelijoiden joukossa oli ihmisiä, joille lainvalmisteluprosessit ovat tuttuja, joten aloitteen tekijät osasivat seurata aloiteprosessia sekä tiesivät, mistä pyytää apua. Kaikilta asia ei sujuisi niin helposti. Jo sellainenkin asia,*

51 Christensen et al. 2016b

kun valiokuntakuuleminen oli suurimmalle osalle kansalaisaloiteteimistämme vieras käsite. Jonkinlainen yleinen käsittelyä kuvaava esite voisi auttaa kansalaisaloitteen tekijöitä. (Esim. kuulemiskutsun yhteydessä liite, jossa kerrotaan, mitä se tarkoittaa, kuka kuulemiseen tulee, onko se julkinen jne)."

Kansalaisaloitekäytäntöjä tarkastelevassa tutkimuksessaan Demokraattiset innovaatiot Suomessa tutkijaryhmä ehdottaa aloitteiden valiokuntakäsittelyn läpinäkyvyyden parantamista ja aloitteiden tekijöiden aseman vahvistamista "esimerkiksi antamalla heille mahdollisuuden vastata kuultujen asiantuntijoiden lausuntoihin tai miksei myös valiokunnan mietintöön". Tällaiset toimet eivät tutkijoiden mukaan "muuttaisi parlamentarismien peruseriaa tai vaatisi muita suuria uudelleenjärjestelyjä tai suurta resurssien lisäystä"⁵². Vastaava ehdotus nousi esiin myös arviointia varten pyydetyissä aloitteiden vireillepanijoiden vastauksissa kyselyyn. Eräässä aloitteen vireillepanijan kyselyvastauksessa nykytilannetta kuvattiin seuraavasti: *"Kansalaisaloitteen tekijöillä ei ole valiokuntakäsittelyn aikana oikeutta saada tietoa valiokunnalle annetuista lausunnoista tai muista asiakirjoista. Kuitenkin aloitteen tekijöitä pyydettiin vastaamaan käsittelyn aikana syntyneisiin väitteisiin niin julkisuudessa kuin poliittisessa keskustelussakin. Tämä on varsin ongelmallinen tilanne."* Toisessa vastauksessa taas todettiin *"Meillä oli laaja kontaktiverkosto, johon kuului asiaamme tukevia kansanedustajia, ja heidän kautta saimme paljon sellaista tietoa aloitteen käsittelystä, joka muuten olisi jäänyt meidän osaltamme pimentoon. Aloitteiden eduskuntakäsittelyn avoimuuden lisääminen on mielestäni aivan välttämätöntä. Esimerkiksi aloitteen valiokuntakäsittelyn aikana valiokunnan vastaanottamat lausunnot tulivat julkisiksi vasta valiokunnan mietinnön valmistuttua. Tämä oli erityisen hankalaa, koska valiokunnan jäsenet viittasivat julkisessa keskustelussa asiantuntijalausuntoihin sisältyneisiin argumentteihin ilman, että meillä aloitteentekijöinä oli mitään mahdollisuutta ottaa kantaa väitteisiin."*

Eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa järjestetyissä tapaamisissa kartoitettiin näkemyksiä tutkijoilta ja aloitteiden vireillepanijoilta saatuun ehdotukseen siitä, että aloitteen tekijöille varattaisiin vastausmahdollisuus valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin aloitteesta. Osa valiokuntaneuvoksista suhtautui ehdotukseen myönteisesti. Haastavana ehdotuksen osalta kuitenkin pidettiin sitä, että merkitsisi olennaisia muutoksia vakiintuneeseen käytäntöön siitä, että valiokunnan saamat asiantuntijalausunnot julkaistaan vasta valiokuntakäsittelyn päättymisen jälkeen. Lisäksi ehdotuksen toteuttamista varten tarvittaisiin ehkä periaatteellisempaa keskustelua siitä, minkälainen aloitteen vireillepanijoiden roolin tulisi olla aloitteiden eduskuntakäsittelyssä.

52 Christensen et al. 2016b

eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu. Poikkeuksen tähän tekevät ainoastaan eduskunnassa vireillä olevat kansainväliset asiat, joiden käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.

Kansalaisaloitteiden raukeaminen vaalikauden lopussa on nostettu toistuvasti esiin julkisessa keskustelussa ja raukeamiseen on nähty voivan liittyä sekä aikatauluista johtuvia käytännöllisiä, mutta myös kansalaisaloitteiden luonteesta johtuvia periaatteellisia haasteita. Kansalaisaloitteiden raukeamisesta on tehty myös kansanedustajan lakialoite⁵⁵, jossa ehdotetaan muutoksia Suomen perustuslain 49 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 54 §:n siltä osin, että kansalaisaloitteet eivät raukeaisi vaalikauden lopussa. Perusteluna ehdotukselle on ollut, ettei kansalaismielipide yksittäisessä asiassa muutu, vaikka eduskunnan koostumus vaihtuukin vaalien jälkeen. Myös kansalaisaloitteita ja demokraattisia innovaatiota tarkastellut tutkijaryhmä on tutkimuksessaan ehdottanut, että perustuslakia tarkistettaisiin kansalaisaloitteiden raukeamisen osalta.

Arviointia varten haastatelluista eduskunnan valiokuntaneuvoksista enemmistö piti perusteltuna, että kansalaisaloitteet eivät raukeaisi vaalikauden lopussa. Haastatteluisia todettiin kuitenkin, että kynnys menettelyn muutokseen on huomattava, koska se edellyttäisi perustuslain muutosta. Lisäksi haastatteluisia tuotiin esiin, että kansalaisaloitteita tuskin jätettäisiin käsittelemättä, vaikka ne tulisivatkin eduskuntaan vaalikauden lopulla, koska median kiinnostus aloitteita kohtaan lisää myös kansanedustajien painetta ehtiä käsitellä kaikki eduskunnalle annetut aloitteet.

Arviointia varten järjestetyissä valiokuntaneuvosten tapaamisissa nousi esiin myös uusi ehdotus siitä, että pidennettäisiin kansalaisaloitelain 11 §:n 2 momentissa säädettyä määräaika aloitteiden toimittamiselle eduskuntaan Väestörekisterikeskuksen antaman kannatusilmoitusten lukumäärää koskevan vahvistuksen jälkeen. Ehdotuksen toteuttaminen ei edellyttäisi muutosta perustuslakiin tai eduskunnan työjärjestykseen, mutta vähentäisi riskiä tilanteille, että aloite jouduttaisiin antamaan eduskunnalle aivan vaalikauden lopussa eikä eduskunta siten ehtisi käsitellä sille annettua kansalaisaloitetta.

Koska eduskunnan käsittely kansalaisaloitteille on toisinaan kestänyt yli puoli vuotta, on käytäntö osoittanut, että kansalaisaloitelaisissa nykyisellään säädetty kuuden kuukauden määräaika aloitteen eduskunnalle jättämiseen ei kaikissa tilanteissa olisi riittävä varoaika ehkäisemään tilanteita, joissa eduskunta ei ehtisi käsitellä aloitetta. Koska perustuslain avaaminen tilanteen korjaamiseksi ei ole todennäköistä ja edellyttäisi myös periaatteellisempaa pohdintaa kansalaisaloitteiden asemasta suhteessa muihin valtiopäivillä käsiteltäviin asioihin, **tässä vaiheessa voisi olla sopiva ratkaisuehdotus pidentää kansalais-**

55 LA 3/2017 vp

aloitelaisissa säädettyä määräaikaa aloitteen toimittamisesta eduskunnalle Väestörekisterikeskuksen kannatusilmoitusten määrää koskevan päätöksen jälkeen kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen. Perustuslakiin tulevaisuudessa muutoin tehtävien tarkistusten yhteydessä tulisi myös pohtia 49 §:n mahdollisia muutostarpeita kansalaisaloitteiden osalta.

4.9 Oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelun kehittäminen

Aloitteesta luopuminen

Kansalaisaloitelaisissa ei säädetä aloitteesta luopumisesta aloitteen vastuuhenkilöiden toimesta. Tästä syystä oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelu on toteutettu siten, että palveluun avattu aloite pysyy automaattisesti auki palvelussa kuusi kuukautta aloitteen päiväyksestä, ellei se onnistu keräämään eduskuntakäsittelyn edellyttämää vähintään 50 000 kannatusilmoitusta ennen määräajan loppua⁵⁶. Muuten aloite sulkeutuu palvelussa ennen kuuden kuukauden määräajan päättymistä ainoastaan, jos se ei onnistu keräämään ensimmäisen vireillölokuukauden aikana vähintään 50 kannatusilmoitusta, mikä johtuu kansalaisaloitelain 8 §:n asettamasta edellytyksestä oikeusministeriön verkkopalvelun käytölle. Käytäntö on osoittautunut toisinaan ongelmalliseksi tapauksissa, joissa aloitteen vastuuhenkilöt olisivat itse tahtoneet lopettaa kannatusilmoitusten keräämiseen aloitteensa palvelussa. Näin on käynyt esimerkiksi tapauksessa, jossa aloitteen vastuuhenkilöt ovat kannatusilmoituksen keräyksen alkamisen jälkeen todenneet, että heidän aloitteensa sisältö on virheellisesti tai huonosti muotoiltu⁵⁷. Muita mahdollisia syitä vastuuhenkilöiden halukkuuteen luopua aloitteesta kesken kannatusilmoitusten keräysvaiheen voisivat olla myös vastuuhenkilöiden muuttunut näkemys aloitteen aiheesta, aloitteessa ehdotetun lainsäädäntömuutoksen jääminen ei-ajankohtaiseksi, tai se että samasta aiheesta on vireillä useampi aloite, jolloin kannatusilmoitukset saattavat hajaantua eri aloitteille ja vaikeuttaa siten ehdotuksen etenemistä.

Koska kansalaisaloitelaisissa ei nykyisellään säädetä aloitteesta vapaaehtoista luopumisesta mitään, voidaan muutos periaatteessa toteuttaa oikeusministeriön

⁵⁶ Mikäli aloite saavuttaa 50 000 kannatusilmoitusta, aloitteen vastuuhenkilöt voivat päättää keräyksen päättämisestä ja kannatusilmoitusten toimittamisesta Väestörekisterikeskuksen tarkastukseen ennen kuuden kuukauden määräajan päättymistä. Aloitteen vastuuhenkilöt voivat myös jatkaa kannatusilmoitusten keräämistä määräajan loppuun, vaikka vaadittavien kannatusilmoitusten määrä olisikin täyttynyt.

⁵⁷ Tällaisessa tapauksessa vastuuhenkilöiden olisi toki mahdollista avata uusi aloite samasta aiheesta muokattuna versiona aikaisemmin avatun aloitteen rinnalle. Mahdollisuutta rinnakkaisen aloitteen avaamiseen ei kuitenkaan välttämättä pidetä mielekkäänä, jos aikaisemmin avattu aloite on jo ehtinyt kerätä merkittävän määrän kannatusilmoituksia.

kansalaisaloite.fi-verkkopalveluun, ilman että asiasta tarvitsisi säätää laissa. Epäselvyyksien välttämiseksi aloitteen vapaaehtoisesta luopumisesta olisi kuitenkin perusteltua säätää myös kansalaisaloitelaisissa.

Järjestöjen rooli kansalaisaloitteissa

Kansalaisaloitelaista seuraa, että aloitteen vastuuhenkilöiden ja kannattajien tulee olla luonnollisia henkilöitä. Käytännössä usean kansalaisaloitteen taustalla on kuitenkin vaikiintunut kansalaisjärjestö tai kansalaisjärjestöjä. Erityisesti eduskuntaan asti edenneiden aloitteiden osalta ilman taustaorganisaatiota toimivien yksityishenkilöiden vireille paneumat aloitteet vaikuttaisivat olevan enemmänkin poikkeuksia. Joissain tapauksissa on myös perustettu kokonaan uusi kansalaisjärjestö varta vasten aloitteen kampanjoinnin organisoimiseksi.

Kansainvälisten kokemusten perusteella järjestöjen kiinnostusta kansalaisaloitteiden käyttämiseen ei voida pitää poikkeuksellisenä. Järjestöjen mahdollinen innostus kansalaisaloitteiden tekemiseen onkin otettu huomioon hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaisiksi: ”Aloitteella voidaan nostaa esille sellaisia uusia kysymyksiä, jotka ovat ehkä jääneet huomiotta poliittisten puolueiden toiminnassa. Nämä seikat voivat lisätä kansalaisten kiinnostusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan yleisesti sekä osaltaan ehkäistä poliittista vieraantumista. Erilaiset yhden asian kansalaisliikkeet ja kansalaisjärjestöt laajemminkin voivat käyttää kansalaisaloitetta omien tavoitteidensa edistämiseen. Kansalaisaloitteella voi olla vaikutuksia myös järjestökenttään ja kansalaisten järjestäytymiseen. Aloitteinstituution pohjalta voi esimerkiksi muodostua uusia kansalaisjärjestöjä.”⁵⁸

Järjestöjen aktiivinen rooli kansalaisaloitteisiin liittyvässä kampanjoinnissa on mitä todennäköisimmin hyvin suotavaa yksittäisten kansalaisaloitteiden ja kansalaisaloiteteinstituution tunnetuksi tekemisessä sekä osaltaan kansalaisjärjestökentän elinvoimaisuuden takaamisessa. Koska järjestöillä ei kuitenkaan ole virallista asemaa kansalaisaloitemenettelyssä, voidaan tilannetta pitää avoimuuden näkökulmasta ongelmallisena. Avoimuuden lisääminen onkin esitetty toiveena myös aloitteita koskevassa otakantaa.fi-kansalaiskeskustelussa: ”Koska moni aloite on *de facto* jonkin organisaation, kuten järjestön, eturyhmän tai yrityksen perustama, olisi demokraattisesti avoimempaa ja läpinäkyvämpää jos aloitteen aloittajana näytettäisi kyseiset organisaatiot. En halua organisaatioille juridista oikeutta aloitteiden tekemiseen (aloitteen tekijän pitäisi olla yhä kansalainen), mutta olisi hyvä että näytettäisi taustaorganisaatiot jos niitä on.”⁵⁹

58 HE 46/2011 vp, 22

59 Otakantaa.fi-kuuleminen kansalaisaloitteista

Avoimuuden lisäämiseksi ja järjestöjen roolin näkyvyyden parantamiseksi voisi oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelua kehittää siten, että aloitteen yhteydessä olisi mahdollista näkyä listaus sitä tukevista tai aloitteen puolesta kampanjoivista järjestöistä. Järjestöjen tuenilmauksia ei kuitenkaan laskettaisi mukaan kansalaisaloitteen eduskuntaan etenemiseksi säädetyn 50 000 kannatusilmoituksen joukkoon. Asiasta ei ole välttämätöntä säätää erikseen kansalaisaloitelaisissa. Mikäli tuenilmausten kuitenkin toivottaisiin virallisesti menevän tiedoksi myös eduskunnalle aloitteen yhteydessä, tulisi mahdollisuudesta järjestön tuenilmaukseen kansalaisaloitteelle säätää myös laissa.

5. Tiivistelmä

Kansalaisaloitelaki on ollut voimassa viisi vuotta. Tänä aikana on pantu vireille yli 600 kansalaisaloitetta, joista 19 on edennyt eduskunnan käsittelyyn. Edustuksellista demokratiaa laajentavien ja syventävien demokraattisten innovaatioiden käyttöä ja vaikutuksia tarkastelleen Turun yliopiston tutkijaryhmän mukaan kansalaisaloite on Suomessa merkittävin demokraattinen innovaatio kansallisella tasolla. Tutkijoiden mukaan kansalaisaloite näyttäisi aktivoivan myös sellaisia ryhmiä, jotka ovat muutoin poliittisesti passiivisia, erityisesti nuoria. Vaikka aloitteilla on toistaiseksi ollut melko rajallisesti vaikutuksia lainsäädäntöön, esimerkiksi vaalitutkimuskyselyyn vastanneiden selkeä enemmistö oli sitä mieltä, että aloitemahdollisuus parantaa suomalaista demokratiaa.⁶⁰

Kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut uudistus, eikä kansalaisaloitemenettelyn keskeisissä periaatteissa ole tarvetta muutoksille. Yksityiskohtaisemmalla tasolla kansalaisaloitemenettelyä voidaan kuitenkin sujuvoittaa ja selkiyttää esimerkiksi aloitteen vireillepanoprosessin ja kannatusilmoitusten julkisuuden osalta. Osin menettelyitä on mahdollista kehittää myös ilman tarkistustarpeita lainsäädäntöön tiedotusta ja avoimuutta lisäämällä.

Tässä muistiossa on käyty läpi kokemuksia kansalaisaloitteista sekä kansalaisaloitemenettelyyn esitettyjä muutosehdotuksia. Tehdyn arvioinnin pohjalta kansalaisaloitelakia voitaisiin selkiyttää aloitteiden vireillepanon, kannatusilmoitusten tarkastuksen ja julkisuuden osalta. Lisäksi kansalaisaloitelaisissa säädettyä kuuden kuukauden aikarajaa aloitteiden raukeamiselle Väestörekisterikeskuksen kannatusilmoitusten lukumäärää koskevasta vahvistuspäätöksestä voisi olla tarkoituksenmukaista nostaa vuoteen. Arvioinnissa on nostettu esiin myös toimenpiteitä, joilla voitaisiin kehittää oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelua sekä lisätä tiedotusta aloitteiden käsittelystä eduskunnassa ilman tarvetta muutoksiin lainsäädännössä. Kansalaisaloitteiden muotoon tai aloitteiden kohdentumiseen lainsäädäntöasioihin ei arvioinnin mukaan tarvitsisi tehdä muutoksia. Myös laissa säädetty edellytykset kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten keräämi-

⁶⁰ Christensen et al. 2016b

selle ja aloitteen kannattamiselle sekä kannatusilmoitusten lukumäärälle olisi perusteltua säilyttää nykyisellään. Aloitteiden kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin, aloitteen tueksi vaaditusta 50 000 kannatusilmoituksen määrästä ja aloiteoikeuden rajautumisesta ääni-oikeutetuille Suomen kansalaisille on säädetty kansalaisaloitelain lisäksi myös perustuslain tasolla.

Tehdyn arvioinnin mukaan aloitteen vireillepanoon voisi tehdä useita menettelyä yksinkertaistavia muutoksia. Aloitteen vastuuhenkilöiden eri nimikkeet (vireillepanija, edustaja, varaedustaja) ja vastuut voisi yhdenmukaistaa siten että kaikilla vastuuhenkilöillä olisi yhtenäiset vastuut ja velvoitteet sekä sama nimike. Kansalaisaloitteen voisi panna vireille viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista. Lisäämällä aloitteen vastuuhenkilöiden vähimmäislukumäärää voitaisiin mahdollisimman yksinkertaisella ja kustannustehokkaalla tavalla pyrkiä varmistamaan aloitteiden huolellisempi valmistelu. Samalla voitaisiin luopua vaatimuksesta, että kannatusilmoitusten kerääminen oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-verkkopalvelussa edellyttää, että aloitteelle olisi jo kerätty vähintään 50 kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Lisäksi kansalaisaloite.fi-palvelun ohjeistusta aloitteiden laatimisesta voitaisiin tarkentaa kansalaisaloitteiden laadun parantamiseksi. Näin voitaisiin selkeyttää ja yksinkertaistaa kansalaisaloitteen vireillepanoon ja oikeusministeriön palvelun käyttöön liittyviä säädöksiä sekä varmistaa aloitteiden huolellinen valmistelu ilman että aloitteen vireillepanoprosessiin muodostuisi kohtuuttomia kynnyksiä tai lisävaiheita.

Nykyistä käytäntöä kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten määräaikaisesta julkisuudesta on toivottu selkiytettäväksi. Arviomuistiossa läpikäytyjen huomioiden pohjalta voisi olla tarkoituksenmukaista, että kansalaisaloitteeseen kerätyt kannatusilmoitukset tulisi tuhota laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa eivätkä kannattajien tiedot tulisi julkisiksi, vaikka aloite olisi kerännyt yli 50 000 kannatusilmoitusta. Lisäksi kansalaisaloitelain 9 §:ssä kuvattua kannatusilmoitusten toimittamista Väestörekisterikeskukselle ja Väestörekisterikeskuksen tarkastusta aloitteille voisi yksinkertaistaa nykyisestä kirjauksesta muotoon: aloitteen vastuuhenkilö toimittaa kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuuden sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Tarkastuksen osalta keskeisimpänä muutoksena olisi 9 §:n nykyisen toisen momentin poistaminen turhana, koska aloitteen vastuuhenkilö toimittaa tosiasiallisesti myös oikeusministeriön verkkopalvelussa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle ilman että se vaatisi toimenpiteitä oikeusministeriöltä.

Aloitteiden eduskuntakäsittelyn ja tiedotuksen parantamisen osalta arviomuistossa todetaan että tiedottamista aloitteiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden osalta voitaisiin kehittää nykyisestä. Lisäksi arviointiprosessin aikana on esitetty toiveita kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyä koskevan ohjeistuksen avaamisesta siten, että ohjeistukseen kirjattaisiin vaihtoehtoisia tapoja aloitteiden käsittelyyn, vaikka suositus toki nykyisellään jo

korostaa valiokuntien itsenäistä harkintaa käsittelystä päätettäessä. Tiedotuksen kehittämisen osalta eduskunta voisi myös laatia lyhyen ohjeistuksen valiokuntakuulemiseen saapuville aloitteen vireillepanijoille, jossa kuvattaisiin, mitä kuuleminen tarkoittaa ja miten valiokunta käsittelee kansalaisaloitteita. Lisäksi muistiossa nostetaan esiin oikeusministeriön kansalaisaloite.fi-palvelun käyttöön ja palvelun ohjeistukseen liittyviä kehitysehdotuksia.

Lähteet

Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko. VNS 3/2014 vp.

Christensen, Henrik Serup & Karjalainen, Maija & Setälä, Maija (2016a). Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: oikeusministeriö, 435–456.

Christensen, Henrik Serup & Jäske, Maija & Setälä, Maija & Laitinen, Elias (2016b). Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.

Demokradiapoliittinen toimintaohjelma. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017.

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

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

Kansalaisaloitelaki 12/2012.

Lakialoite laiksi Suomen perustuslain 49 §:n ja eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 54 §:n muuttamisesta. LA 3/2017 vp.

Laitinen, Elias (2016) Täysparlamentarismien ja suoran demokradian yhdistämisen tuska – Kansalaisaloiteinstituution kehittämissuhteiden arviointia. Poliitikka. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu. 332–342.

Pauli Rautiainen (2015) Kaikki kansalaisaloitteet on otettava vakavasti. Perustuslakiblogi. Suomen valtiosääntöoikeudellinen seura. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/07/29/pauli-rautiainen-kaikki-kansalaisaloitteet-on-otettava-vakavasti/>

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2017 vp – KAA 2/2016 vp. Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta

Perustuslakivaliokunnan mietintö 6/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansalaisaloiteliksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

Setälä, Maija (2013) Demokradian uudet muodot. Uusi ja vanha demokradi. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 7/2013. 16–29.

Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2014.

Valiokuntaopas 2015. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015.

Valiokuntien mietinnöt kansalaisaloitteista

MmVM 6/2013 vp. Kansalaisaloite: Laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (KAA 1/2013 vp)

SiVM 9/2014 vp. Kansalaisaloite: Järkeä tekijänoikeuslakiin (KAA 2/2013 vp)

LaVM 14/2014 vp. Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp)

SuVM 2/2014 vp. Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp)

YmVM 5/2014 vp. Kansalaisaloite: Energiatodistuslain muuttaminen (KAA 1/2014 vp)

SiVM 24/2014 vp. Kansalaisaloite: Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla (KAA 2/2014 vp)

LaVM 31/2014 vp. Kansalaisaloite: Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava (KAA 3/2014 vp)

StVM 7/2015 vp. Päivystysasetuksen muuttaminen synnytysten osalta (KAA 1/2015 vp)

StVM 9/2015 vp. Terveystieteiden henkilökunnalle lakisääteinen oikeus kieltäytyä elämän lopettamisesta vakaamuksellisista syistä (KAA 2/2015 vp)

HaVM 8/2016 vp. Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkoittaminen (KAA 4/2015 vp)

TyVM 2/2017 vp. Nollasopimusten kieltäminen lailla (KAA 5/2015 vp)

LaVM 1/2017 vp. Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta (KAA 2/2016 vp)

StVM 4/2017 vp. Työeläkeindeksin palauttaminen takaisin palkkatasoindeksiksi (KAA 4/2016 vp)



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-627-7 (nid.)
ISBN 978-952-259-626-0 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi