

Asia: OM 82/52/2017

Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne muistiossa läpikäytyihin muutosehdotuksiin kansalaisaloitemenettelyssä?

KD eduskuntaryhmän lausunto: Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017

Vuonna 2012 maaliskuussa tuli voimaan perustuslain 53 §:n 3 momentin mukainen mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiselle. 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. Nyt kyseessä olevassa arviomuistiossa käydään läpi kansalaisaloitemenettelyä vuosina 2012–2017, menettelystä saatuja kokemuksia sekä aloitemenettelyyn tehtyjä muutosehdotuksia.

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä haluaa asiaa koskevassa lausunnossaan nostaa esille erityisesti kansalaisaloitteen käsittelyyn eduskunnassa liittyviä huomioita ja kriittisiäkin näkemyksiä. Vaikka pidämme erityisen tärkeänä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä, tuomme esille näkemyksemme siitä, että kansalaisaloitteen tulisi kuitenkin olla luonteeltaan nykyistä enemmän neuvoa antava.

Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa:

Arviomuistiossa todetaan, että kansalaisaloitelakia säädettäessä otettiin lähtökohdaksi, että kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa noudattaisi pääpiirteissään perustuslaissa säädettyjä käsittelymuotoja, eikä kansalaisaloitteelle siten katsottu tarpeelliseksi säätää kokonaan uutta käsittelyjärjestystä. Arviomuistiossa todetaan myös, että kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa säädetään yleisellä tasolla eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi puhemiesneuvosto on huhtikuussa 2013 antamassaan suosituksessa päättänyt tekemään tarkentavia suosituksia

kansalaisaloitteiden käsittelyyn. Nämä suositukset on huomioitu myös eduskunnan kanslian valiokuntaoppaassa. (Arviomuistio s. 13-14)

Viiden vuoden aikana eduskunnan käsiteltäväksi on tullut useita kansalaisaloitteita. Tämän ajanjakson aikana on näkemyksemme mukaan tullut vahvasti esille se seikka, ettei kansalaisaloitteen käsittelyä tulisi edellä mainitun mukaisesti rinnastaa näin suoraan ja vahvasti hallituksen esityksen käsittelyyn.

Yhtenä keskeisenä syynä edellä mainittuun näkemykseemme on erityisesti se seikka, että kansalaisaloitteille on verrattuna hallituksen esityksiin asetettu erittäin vähän sisällöllisiä vaatimuksia. Kansalaisaloitteet voivatkin näin ollen olla sisällöltään varsin puutteellisia. Vähäisistä sisältövaatimuksista huolimatta kansalaisaloitteet voivat kuitenkin olla asiallisesti laajoja ja aihealueeltaan yhteiskunnallisesti merkittäviä. Sen sijaan huomioitavaa on, että hallituksen esitysten kohdalla taustalla on virkamiestoimin valmisteltu aloite, jota ennen säädösvalmistelujen aloittamista on monesti pohdittu ja valmisteltu asiantuntijatyöryhmätasolla. Hallituksen esityksiin sisältyy useimmiten kattavat vaikutusarvioinnit, eri sääntelyratkaisuvaihtoehtojen kartoitus sekä kansainvälistä vertailua koskeva arviointi. Vastaavasti pykäläkohtaisissa esityksissä on säännösten lisäksi kattavasti huomioitu muutosten vaikutukset myös muuhun sääntelyyn. Käytännön eduskuntatyön tasolla nykyisestä järjestelmästä seuraakin, että kun hallituksen esityksen kohdalla sääntelyyn sisältyvät keskeiset ongelmat on ratkaistu ministeriössä ennen esityksen antoa eduskunnalle, niin kansalaisaloitteen kohdalla aloitteessa ilmeneviä mahdollisia puutteita ratkotaan valiokuntatyöskentelyn yhteydessä, mitä ei voida pitää valiokuntatyöskentelyn kannalta tarkoituksenmukaisena. Huomioitavaa myös on, että valiokuntakäsittelyssä mahdollisesti laaditun mietinnön tulisi pohjautua sen sisältöiseen kansalaisaloitteeseen, jonka henkilö on lukenut ja allekirjoittanut, mikä näkemyksemme mukaan näin ollen rajoittaa aloitteen sisällön muuttamista mietinnössä.

Hallituksen esityksen ja kansalaisaloitteen rinnastaminen keskenään on ongelmallista myös siitä syystä, että kansalaisaloitteen allekirjoittaneen henkilön mahdollisuus vaikuttaa aloitteen käsittelyyn jatkossa poikkeaa ratkaisevasti hallituksen esityksestä. Esimerkiksi, kun valiokunta esittää muutoksia hallituksen esitykseen, kansanedustajilla on mahdollisuus vielä esityksen ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä tuoda istuntosalissa esille näkemyksensä tehtyihin muutoksiin. Sen sijaan, mikäli valiokunta esittää muutoksia kansalaisaloitteeseen, ei aloitteen allekirjoittanut henkilö voi enää tässä vaiheessa esittää näkemyksiään tehtyihin muutoksiin. Painoarvoa eduskuntakäsittelyssä tulee näin ollen antaa edellä todetun mukaisesti sille seikalle, että kansalainen on allekirjoittanut aloitteen tietyn sisältöisenä.

Kolmantena asiana haluamme korostaa perustuslain sääntelyä niin hallituksen esityksen kuin kansalaisaloitteen käsittelyn osalta. Arviomuistiossa todetaan, että kansalaisaloitteen käsittelystä on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä, ja että lisäksi siitä on annettu käsittelysuositus eduskunnan puhemiesneuvostolta. PL 72 §:ssä säädetään lakiehdotuksen käsittelystä eduskunnassa. Kyseisen pykälän 4 momentin mukaan lakiehdotuksen käsittelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Sen sijaan PL 53 §:ssä, jossa säädetään kansalaisaloitteesta, todetaan, että

vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. (4.11.2011/1112) Perustuslain kannalta huomioitavaa on, että hallituksen esityksen ja kansanedustajan lakialoitteen osalta perustuslaissa on delegointisäännöksellä siirretty tarkemman ohjeistuksen antaminen eduskunnan työjärjestyksessä, mutta kansalaisaloitteen osalta vastaavanlaista delegointia ei ole. Eduskuntatyössä alempitaisoisille ohjeistuksille ja suosituksille on kuitenkin annettu suurikin painoarvo. Esimerkiksi arviomuistiossa todetaan, että valiokunnissa on toistaiseksi seurattu varsin tarkkaan puhemiesneuvoston antamia suosituksia kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelystä. (Arviomuistio s.40)

Arviomuistiossa todetaan, että eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa järjestetyissä tapaamisissa kartoitettiin näkemyksiä tutkijoilta ja aloitteiden vireillepanijoilta saatuun ehdotukseen siitä, että aloitteen tekijöille varattaisiin vastausmahdollisuus valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin aloitteesta. (Arviomuistio s. 41) Pidämme edellä mainittua ehdotusta niin käsittelyllisesti kuin myös asiakirjojen julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Esitetty menettely tekisi aloitteiden käsittelystä erittäin raskaita ja monikierroksisia. Vastaavasti valiokuntakäsittelyssä saadut asiantuntijalausunnat ovat pääsääntöisesti salaisia asiakirjoja käsittelyn ollessa kesken, eikä aloitteiden laatijoilla välttämättä ole asemaansa perustuvaa vaitiolovelvollisuutta. Huomioitavaa on, että valiokunnalla on mahdollisuus pitää osana käsittelyä julkisia kuulemisia, jotka palvelevat myös aloitteen tekijöiden tiedonsaantioikeutta.

Eduskuntakäsittelyn osalta haluamme vielä kiinnittää huomiota käsittelyn alkuun tavallisesti järjestettävään julkiseen kuulemiseen ja sen sisällölliseen toteuttamiseen. Julkisten kuulemisten osalta vaikuttaisi olevan tarve tarkentaa sisältöä ja käytetyn ajan jakautumista, jotta kuulemisesta saadaan potentiaalinen hyöty eduskunta- ja erityisesti valiokuntatyötä ajatellen. Kuulemisissa on käytäntönä ollut, että alkuun aloitteen tekijät ovat saaneet lyhyesti esitellä aloitteen ja sen perustelut. Tämän jälkeen tulleiden kysymysten käsittely ja eri tahojen puheenvuorot ovat kuitenkin kuulemisissa aiheuttaneet aloitteen käsittelyn etenemisessä epätasaisuutta. Huomioitavaa on, että kuulemistilaisuudet ovat tällä hetkellä aloitteen tekijöiden kannalta keskeinen paikka viestiä kansanedustajia aloitteen kannalta keskeisistä asioista, minkä vuoksi eri aloitteiden tekijöille tulisi yhdenmukaisesti varata riittävä aika aloitteen sisällön kertomista ja heille tulleisiin kysymyksiin vastaamista varten.

Parlamentaarinen suvereniteetti:

Arviomuistiossa todetaan, että 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. (Arviomuistio s. 11)

Eduskuntaryhmämme painottaa, että edustuksellisella demokratiolla tulee jatkossakin olla selkeästi keskeisin rooli. Jossain määrin parlamentaariseen suvereniteettiin kuuluu myös, että hallitusohjelman sisältö edustaa hallituskauden keskeisiä tavoitteita ja ennakoii tulevia toimenpiteitä. Kansalaisaloitejärjestelmästä ei näin ollen tulisi kehittää edustuksellisen demokratia rinnalle tietynlaista vaihtoehtoista ”ohituskaistaa”. Tätä kysymystä olisi tullut myös arviomuistiossa enemmän arvioida nyt, kun aloitteista ja niiden suhteesta parlamentaariseen suvereniteettiin on saatu jonkin verran arviointipohjaa.

Allekirjoitusten keräämiseen liittyviä huomioita:

Kansalaisaloitteen allekirjoitusten keräämiseen varattu keräysaika on tällä hetkellä rajattu 6 kuukauteen. Katsomme, että ajan pidentämistä esimerkiksi vuoteen olisi syytä arvioida. Ajan pidentämisen puolesta puhuu muun muassa se seikka, ettei kaikkien aloitteiden laatijoilla ole riittäviä valmiuksia hyödyntää esimerkiksi some:a ja muuta mediaa aloitteen tiedottamisessa, mikä omalta osaltaan hidastaa allekirjoitusten keräämistä.

Aloitteiden tiedottamisen osalta tulisi arvioida, pitäisikö kansalaisaloitteista vastaavan palvelun parantaa tiedottamista, jotta kansalaisilla olisi lähtökohtaisesti mahdollisuus tietää vireillä olevista kansalaisaloitteista. Muutoinkin kansalaisaloitteiden kohdalla tulee huomioida, että aloitteiden menestyminen, ja sitä kautta kansalaisten vaikutusmahdollisuudet, ovat esimerkiksi hallituksen esityksiin verrattuna riippuvaisempia median huomiosta.

Kansalaisaloitteen luonne :

Kansalaisaloitelakia koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmää. Sen osalta todetaan, että Euroopan unionin uusi kansalaisaloitejärjestelmä eroaa sisällöltään ja menettelyiltään kansallisesta kansalaisaloitejärjestelmästä usein eri tavoin. Unionin kansalaisaloitetta ei tehdä lainsäätäjälle, vaan toimeenpanovaltaa edustavalle unionin toimielimelle eli Euroopan komissiolle. Komissiolla on laaja harkintavalta siinä, tekeekö se kansalaisaloitteen johdosta säädösehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle vai ei. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että unionin kansalaisaloite ei voi lähtökohtaisesti kohdistua unionin perussopimuksiin, vaan ainoastaan unionin niin sanottuun sekundäärilainsäädäntöön, jolla tarkoitetaan perussopimuksista johdettua sääntelyä. Unionin kansalaisaloitteen kohdalla on korostettu erityisesti sitä, että kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavien menettelyjen ja edellytysten tulee olla selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä ja oikeasuhtaisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden.

Tiivistetysti toteamme vielä loppuun, että pidämme perusteltuna sitä, ettei kansalaisaloitteelle aseteta menettelyllisesti vaativia vaatimuksia ja että menettely on käyttäjäystävällistä. Vähäisten vaatimusten asettaminen tulee kuitenkin näkyä kansalaisaloitteen saamassa painoarvossa.

Katsommekin, että kansallisen kansalaisaloitteen painoarvon ja vaikuttavuuden tulisi heijastaa enemmän Euroopan Unionin kansalaisaloitejärjestelmää. Näkemyksemme mukaan kansalaisaloitteen tulisi olla luonteeltaan enemmän neuvoa-antava, ja että kansalaisaloitteen kautta asianomaista ministeriötä voitaisiin edellyttää aloittamaan kansalaisaloitteen pohjalta selvitys- sekä mahdollinen valmistelutyö.

Tällä hetkellä eduskuntakäsittely on kansalaisaloitteiden kohdalla ollut jossain määrin epäselvää. Eri aloitteiden käsittelyn perusteella on tullut vaikutelma, etteivät eri kansalaisaloitteet saa tällä hetkellä menettelyllisesti ja käsittelyllisesti yhdenmukaista kohtelua. Joten mikäli kansalaisaloitteilla on jatkossakin nykyistä vastaava painoarvo, tulisi niiden käsittelystä ja mahdollisesti myös sisällöllisistä vaatimuksista säätää tarkemmin lailla. Muutoin kansalaisaloitteiden painoarvo on suhteessa tarkoin säänneltyihin ja laadittuihin hallituksen esityksiin epäsuhtaisessa asemassa.

Muita huomioita kansalaisaloitemenettelystä tai kansalaisaloitemuistiosta?

-

Kosunen Johanna
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä