

Asia: OM 82/52/2017

## **Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomionne muistiossa läpikäytyihin muutosehdotuksiin kansalaisaloitemenettelyssä?**

Kansalaisilla on ollut vuodesta 2012 alkaen ollut mahdollisuus tehdä eduskunnalle kansalaisaloite, joka sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Tähän mennessä eduskunnalle on toimitettu 19 kansalaisaloitetta, joista 13 on käsitelty loppuun ja 6 on valiokunnissa käsiteltävänä. Kansalaisaloitteesta on siten kertynyt kokemusta myös eduskunnan näkökulmasta ja aloitteen toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi on eduskunnan kanslian mielestä perusteltua. Arviomuistio sekä valtioneuvoston teettävät tutkimukset tuovat esille aloitteiden tekijöiden ja kansalaisten odotuksia ja muutosehdotuksia, joista osa kohdistuu eduskuntaan ja erityisesti eduskunnan valiokuntiin. Eduskunnan kanslia keskittyy lausunnossaan kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn liittyviin kysymyksiin.

#### 4.1. Kansalaisaloitteiden valmistelun laatu

Arviomuistiossa käsitellään kansalaisaloitteen laatua ja keinoja laadun parantamiseksi. Kuten muistiosta ilmenee, ovat myös valiokunnat kiinnittäneet huomiota kansalaisaloitteiden puutteisiin. Hallintovalioikunta on esittänyt, että kansalaisaloitteiden uskottavuuden kannalta on aiheellista selvittää niitä toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää riittävän laadukkaiden kansalaisaloitteiden valmistelua (HaVM 8/2016 vp).

Arviomuistiossa esitetään, että kansalaisaloitteiden huolellinen valmistelu voitaisiin varmistaa lisäämällä lain edellyttämää vastuuhenkilöiden lukumäärää viiteen. Eduskunnan kanslian käsityksen mukaan vastuuhenkilöiden lukumäärän vähäinen kasvattaminen tuskin kohentaa suoraviivaisesti kansalaisaloitteiden laatua. Aloitteiden valmistelun merkittävä kehittäminen tuskin on mahdollista ilman taloudellista tukea tai sitä, että aloitteiden valmisteluun osallistuu esim. järjestöt tai muut aloitteen kohteena olevan alan asiantuntijat. Julkisuuden ja avoimuuden johdosta aloitteen taustaorganisaatio on syytä tuoda esille jo allekirjoitusten keräysvaiheessa.

Aloitteiden laadun osalta tärkeänä näkökulmana tulisi olla mahdollisten allekirjoittajien ”kuluttajansuoja”, eli heidän mahdollisuutensa arvioida aloitteen perusteluiden perusteella hankkeen merkitystä ja sitä, minkälaista muutosta vallitsevaan tilanteeseen halutaan. Osassa

aloitteita on ollut niin vakavia puutteita, ettei kansalaisaloitteen allekirjoittajat ole voineet päästä selville siitä, mihin heidän allekirjoittamansa aloite olisi johtanut tullessaan hyväksytyksi.

Valtioneuvoston on myös hyvä tiedostaa, että kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittely työllistää myös ministeriöiden asiantuntijoita, koska valiokunnat tukeutuvat heidän asiantuntemukseen ja tuottamaan tausta-aineistoon. Aloitteiden valmistelun puutteet rasittavat siten myös ministeriöitä. Tilanne voi muodostua erityisen ongelmalliseksi, jos useampi kansalaisaloite kohdistuu lyhyellä aikavälillä saman ministeriön toimialaan ja mahdollisesti kapeaan erityisalueeseen.

#### 4.2. Kansalaisaloitteiden muoto ja kohdentuminen

Julkisuudessa on keskusteltu, tulisiko mahdollisuutta ns. vasta-aloitteiden tekemiseen rajoittaa. Keskustelu on ulottunut myös sellaisten aloitteiden torjumiseen, jotka koskevat eduskunnan hiljattain, muun kuin kansalaisaloitteen pohjalta, päättämää asiaa. Myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut, ettei vastikään eduskunnan hyväksytyn lain muutosehdotuksen sisältävä kansalaisaloite hyvin sovi yhteen sen kanssa, että kansalaisaloitteen yksi tarkoitus on tuoda uusia aiheita poliittiseen keskusteluun (PeVL 1/2017 vp).

Arviomuistiossa tuodaan hyvin esille ne kysymykset ja käytännön vaikeudet, jotka liittyvät vasta-aloitteiden rajoittamiseen. Vasta-aloitteiden mahdollisuus oli myös esillä kansalaisaloitelaista säädettäessä, eikä tähän asti kertynyt kokemus anna aiheita lainsäädännön uudelleen arviointiin. Kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittely on pitkälti valiokunnan päätettävissä ja valiokunta voi myös päättää, ettei se ryhdy käsittelemään sen valmisteltavana olevaa kansalaisaloitetta tai ehdottaa sen hylkäämistä ilman laajaa valmistelua.

#### 4.7 Kansalaisaloitteiden käsittely eduskunnassa

Valtiopäiväasioiden, ml. kansalaisaloitteiden, käsittelystä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokuntatyötä ohjaavat myös puhemiesneuvoston antamat valiokuntien yleisohjeet. Lisäksi puhemiesneuvosto hyväksyi vuonna 2013 suositukset kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa. Eduskunnan työjärjestykseen tehtiin vuonna 2012 kansalaisaloitteen johdosta lähinnä teknislouhteisia muutoksia. Lähtökohtana oli, että aloitteen käsittely eduskunnassa noudattaa pääpiirteissään aikaisemmin säädettyjä käsittelymuotoja. Tämä lähtökohta on edelleen perusteltu. Merkittävin muutos eduskunnan työjärjestykseen oli velvoite varata tilaisuus aloitteen tekijöiden edustajille tulla kuulluksi asiaa valmisteleavassa valiokunnassa.

Arviomuistiossa ei suoranaisesti tehdä ehdotuksia kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa. Muistiossa selostetaan tutkijoiden ja eduskunnan virkamiesten näkemyksiä aloitteiden käsittelyyn liittyvistä yleisön odotuksista ja kehittämistarpeista.

Esille on nostettu selkeä tarve lisätä tietotusta kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn menettelytavoista ja aikatauluista sekä valiokuntien asiantuntijakuulemiseen valmistautumisesta. Eduskunnan verkkosivuilla oleva ohjeistus valiokunnissa kuultaville ei ilmeisesti ole riittävää tai helposti löydettävissä. Verkkosivujen sisältöä ja käytettävyyttä on syytä kehittää ottaen huomioon kansalaisaloitteisiin kohdistuva kiinnostus ja aloitteen tekijöiden tiedontarpeet. Aloitteen edustaja kutsuttaessa kuultavaksi on myös mahdollisuus varmistaa, että he tietävät, minkälaiseen kuulemiseen he ovat tulossa ja mitä heiltä odotetaan. Kaiken kaikkiaan arviomuistiossa esitetty

palaute ja kehittämis ehdotukset voidaan pitkälti huomioida valiokuntien ja niiden kanslioiden työtavoissa eivätkä edellytä säännösmuutoksia.

Kansalaisaloitekäytäntöjä tarkastelevassa tutkimuksessa esitetään, että aloitteen tekijöille varattaisiin mahdollisuus saada asian valiokuntakäsittelyn aikana valiokunnan saamat asiantuntijalausunnot ja antaa niistä vastine. Käytäntöjä kehitettäessä on huomioitava eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n säännökset valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta. Niiden mukaan valiokunnan käsittelyasiakirjat tulevat julkiseksi asian käsittelyn päättyessä valiokunnassa. Lisäksi on aiheellista korostaa, että valiokunnilla on pitkälle menevä itsenäinen päätösvalta asioiden käsittelytavasta. Valiokunnat päättävät mm. kuultavista asiantuntijoista ja kuulemismenettelystä ottaen huomioon puhemiesneuvoston suosituksen julkisista kuulemisista.

#### 4.8 Kansalaisaloitteen raukeaminen

Perustuslain 49 §:n mukaan eduskunnalle toimitettu kansalaisaloite raukeaa, ellei sitä ole käsitelty loppuun ennen vaalikauden päättymistä. Viime vaalikauden viimeisten valtiopäivien aikana ilmeni, että kansalaisaloitteen tekijöiden on hyvin vaikea arvioida, ehtiikö eduskunta käsitellä kansalaisaloitteen ennen vaalikauden loppua. Arvio on tärkeä sen kannalta, kannattaako aloite toimittaa eduskunnalle ennen eduskuntavaaleja vai vasta niiden jälkeen.

Kansalaisaloitteen edustajien mahdollisuutta päättää siitä, milloin he toimittavat aloitteen eduskunnalle, on rajoitettu kansalaisaloitelaissa. Sen 11 §:n 2 momentissa on asetettu aloitteen eduskuntaan toimittamiselle kuuden kuukauden määräaika, joka alkaa Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Arviomuistion ehdotus määräajan pidentämisestä kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen on perusteltavissa edellä mainituin syin, jolloin ei ole tarvetta arvioida vasta hiljattain uudistetun perustuslain 49 §:n muutostarpeita.

#### **Muita huomioita kansalaisaloitemenettelystä tai kansalaisaloitemuistiosta?**

Arviomuistion valmistelussa olisi ollut hyvä haastatella eduskunnan virkamiesten ohella sellaisten valiokuntien puheenjohtajia, joissa on ollut tai on käsiteltävänä kansalaisaloite. Haastattelut olisivat voineet valottaa kansanedustajien näkemyksiä edustuksellisen ja suoran demokratian suhteesta, kansalaisaloiteinstituutiosta ja aloitteiden käsittelystä valiokunnissa ja täysistunnossa.

Tuovinen Timo  
Eduskunnan kanslia