

Asia: OM 82/52/2017

Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne muistiossa läpikäytyihin muutosehdotuksiin kansalaisaloitemenettelyssä?

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE edistää järjestöjen ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. KANEssa on puheenjohtajien lisäksi 19 jäsentä, jotka edustavat järjestöjä, tutkimusta, elinkeinoelämää, vapaata kansalaistoimintaa sekä ministeriöitä ja virastoja. Valtioneuvosto asetti KANEn kolmannelle nelivuotiskaudelleen 9.2.2017.

Asia. Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017 (OM 82/52/2017)

Kansalaisaloitteen vireillepano ja valmistelun laatu

Arviomuistiossa ehdotetaan aloitteen vireillepanoon liittyen, että kansalaisaloitelakia voisi keventää aloitteen vastuuhenkilöiden yhteystietojen julkisuuden osalta. Kevennys tarkoittaisi sitä, että aloitetta koskevan asioinnin yhteydessä ja kannattajien nähtäväksi tulisi ilmoittaa yhteystieto vastuuhenkilöiden tavoittamiseksi. Tämä ei erityisesti edellyttäisi edustajien ja varaedustajien yhteystietojen julkaisua. KANE pitää tärkeänä, että aloitteen vastuuhenkilöihin saa yhteyden, mutta laissa edellytetty yleisölle näkyvä yhteystieto voisi olla geneerisemmällä tasolla, esimerkiksi aloitetta varten perustettu yleinen sähköpostiosoite.

Arviomuistiossa tuodaan esiin, että monia aloitteita on arvosteltu puutteellisesta valmistelusta, ja tämä muun muassa lisää eduskunnan työmäärää. Arviomuistiossa ehdotetaan, että aloitteen vireillepano edellyttäisi viittä äänioikeutettua Suomen kansalaista aiemman kahden sijaan. Ehdotuksen mukaisen vastuuhenkilöiden vähimmäismäärän lisäämisen tavoitteena olisi aloitteiden

huolellisempi valmistelu. Tämän muutoksen yhteydessä voitaisiin samalla luopua vaatimuksesta, jonka mukaan kannatusilmoitusten kerääminen oikeusministeriön kansalaisaloite.fi - verkkopalvelussa edellyttää, että aloitteelle on kerätty jo vähintään 50 kannatusilmoitusta kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. KANEn mielestä molemmat uudistusehdotukset ovat tarpeellisia. Nykyinen 50 kannatusilmoituksen velvoite voidaan nähdä tarpeettomana edellytyksenä. Sen poistaminen selkeyttäisi ja helpottaisi kansalaisaloitemenetelmän prosessia.

Aloitteiden valmistelun parantamiseksi arviomuistiossa tuodaan esiin myös se vaihtoehto, että oikeusministeriö tarjoaisi juridista konsultaatiota aloitteiden tekijöille. KANE ei näe tarpeellisena sitä, että kansalaisaloitteen tekijöille tarjottaisiin oikeusministeriöstä tai joltain muulta viranomaistaholta juridista apua. Kansalaisaloite tulee säilyttää kansalaisen, eikä ministeriön valmistelemana aloitteena. Lisäksi juridisen avun tarjoamisen haasteena on se, että aloitteet ovat sisällöllisesti hyvin erilaisia ja ne voivat sisältää myös ideologioita kysymyksiä.

Kansalaisaloitteen muoto ja kohdentuminen

Arviomuistiossa käydään läpi kansalaisaloitteiden kohdentamisen rajoittamisehdotuksia ja julkisuudessa esitettyä ehdotusta aloitteille suunnatuista miinusäänistä. Muistiossa ei havaittu erityisiä perusteluita muutostarpeille koskien aloitteiden muotoa ja kohdentumista. KANE ei myöskään näe tarpeellisena rajata samaa aihepiiriä koskevia aloitteita tai aloitteita, joiden aihepiiristä on hiljattain säädetty laissa. KANE pitää tärkeänä sitä, ettei aloitteen teko edellytä aloitteen tekijää selvittämään hiljattain säädettyä lakia. Aloitteen kohdentamisen rajoittaminen voisi KANEn näkemyksen mukaan kasvattaa kynnystä aloitteiden tekoon ja vaikeuttaa kansalaisaloitemenetelmän prosessia.

Kannatusilmoitusten määrä ja keräysaika

Arviomuistiossa tuodaan esiin kysymys kansalaisaloitemenetelyn kannatusilmoitusten määrästä ja keräysajasta. Tällä hetkellä kansalaisaloitteen tekemiseksi edellytetään perustuslain mukaan 50 000 allekirjoitusta, mikä vastaa noin 1,1 prosenttia eduskuntavaaleissa äänioikeutetuista Suomen kansalaisista. KANE ei näe muutostarpeita kannattajailmoitusten määrän muuttamiselle. KANE haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että aloitteen kannattaminen verkossa vaatii sähköistä tunnistautumista, ja Suomessa on paljon kansalaisia, joilla ei ole sähköisen tunnistautumisen välineitä tai osaamista. Heille pitää myös taata mahdollisuus tehdä ja kannattaa kansalaisaloitteita ilman suuria hallinnollisia esteitä. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen uuden kirjastolain (2 §) tavoitteena on mm. edistää aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta. KANE ehdottaakin, että esimerkiksi kirjastoja ja kirjastojen henkilökuntaa voitaisiin hyödyntää jatkossa kansalaisaloitteiden tekoon ja kannattamiseen liittyvässä opastus- ja neuvontaroolissa. Lisäksi oikeusministeriön kansalaisaloite-verkkopalvelu voisi korostaa yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien näkökulmaa aloitteiden tekemiseen liittyvässä ohjeistuksessa.

Kansalaisaloitteen ikäraja

Arviomuistiossa pohdittiin kansalaisaloitteen ikärajaa. KANE pitää nuorten heikkenevää yhteiskunnallista osallistumista huolestuttavana. Äänestysaktiivisuus on nuorten osalta huomattavan alhaista. Sen sijaan kansalaisaloitemenetelmää nuoret ovat käyttäneet aktiivisesti, mikä on osaltaan heijastanut kansalaisaloitemenettelyn roolia aktivoijana ja toisaalta ehkä myös sen digitaalista muotoa. KANE kannattaa toimenpiteitä, jotka lisäävät nuorten aktiivista yhteiskunnallista osallistumista. Pohdintaa tulee kuitenkin tehdä ikärajakysymyksessä mm. sen suhteesta perustuslakiin ja laajemminkin äänioikeusikärajaan.. Kun perustuslakiin seuraavan kerran tehdään muutoksia, olisi samassa yhteydessä tarkoituksenmukaista tarkastella myös kansalaisaloitemenettelyn ikärajan laskemista. Mikäli esimerkiksi kansalaisaloitteen tekemisen tai kannattamisen ikärajaa päädytään laskemaan yhteneväiseksi komission EU-tason kansalaisaloiteseityksen kanssa (16 vuotta), kansallisen kansalaisaloitteen kannattajamääräedellytystä ei kuitenkaan tule nostaa.

Kannatusilmoitusten tarkastaminen ja julkisuus

Arviomuistiossa pohditaan, tulisiko kansalaisaloitteen kannattajien nimien olla julkista vai salassa pidettävää tietoa. Arviomuistion mukaan nykyistä käytäntöä kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten määräaikaisesta julkisuudesta on toivottu selkiytettäväksi. Myös KANE näkee tämän tärkeänä. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla mahdollisuus, että kannattaja voisi itse määritellä julkisuustatuksensa. KANE nostaa esille myös huomion paperilla kerättävien aloitteiden kannattajien henkilötietojen mahdollisen väärinkäytön ehkäisemisestä. KANEn mielestä on tärkeää, että aloitteiden tekijöillä on ymmärrys kansalaisaloitelakiin kirjatusta velvoitteesta, jonka mukaan aloitteen edustajan ja vireille panijan on huolehdittava kannatusilmoitusten hävittämisestä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun Väestörekisterikeskus on vahvistanut hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Lisäksi niiden säilyttämisessä keräysaikana on noudatettava erityistä huolellisuutta.

Kansalaisaloitteiden käsittely eduskunnassa

Eduskunnan käsittelymenettelyillä on keskeinen rooli kansalaisaloitteiden uskottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta, vaikka aloitteiden eduskuntakäsittelystä ei säädetä kansalaisaloitelaisissa. Arviomuistiossa tuodaankin esiin, että kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyä koskevaa ohjeistusta on toivottu avattavaksi siten, että ohjeistukseen kirjattaisiin vaihtoehtoisia tapoja aloitteiden eduskuntakäsittelyyn, jolloin ne tulisivat selkeämmiksi kansalaisille. Julkisten yleisohjeiden laatiminen aloitteiden käsittelystä nähdään kannatettavana ehdotuksena. Aloitteiden erilaisuudesta johtuen on kuitenkin syytä huomioida se, etteivät ohjeet saa tarjota liian jäykkää mallia aloitteiden käsittelyyn, ja että harkintavalta aloitteen käsittelytavasta säilyy eduskunnalla.

Arviomuistiossa on ehdotettu, että eduskunta kehittäisi aloitteiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden tiedottamista, ja että eduskunta voisi myös laatia lyhyen ohjeistuksen valiokuntakuulemiseen saapuville aloitteen vireillepanijoille. Näissä ohjeissa kuvattaisiin, mitä kuuleminen tarkoittaa ja miten valiokunta käsittelee kansalaisaloitetta. KANE kannattaa tällaisen dialogin lisäämistä. KANE näkee dialogisuuden lisäävän myös kansalaisten ymmärrystä siitä, minkälaisen reitin aloite kulkee, kun se saapuu eduskuntaan käsiteltäväksi. Vaikka aloite ei johtaisi lainsäädäntömuutoksiin, jo aloitteen käsittely eduskunnassa tuo aloitteen aihepiirille näkyvyyttä. Kansalaisaloitemenetelmä on kansalaisten oikeus nostaa itselleen tärkeitä asioita julkiseen keskusteluun.

Kansalaisaloitteiden raukeaminen

Arviomuistion mukaan julkisuudessa on käyty keskustelua kansalaisaloitteiden raukeamisesta vaalikauden lopussa. KANEn näkemyksen mukaan vaalikauden loppuminen ei ole riittävä peruste kansalaisaloitteen raukeamiselle. Aloitteen tekijät ja kannattajat eivät vaihdu vaalikauden vaihtuessa. KANE ehdottaakin, että kansalaisaloitteen raukeamista vaalikauden lopussa tulisi pohtia uudelleen.

Järjestöjen rooli aloitteissa

Arviomuistiossa ehdotetaan, että avoimuuden lisäämiseksi ja järjestöjen roolin näkyvyyden parantamiseksi oikeusministeriön kansalaisaloite.fi -palvelua kehitettäisiin tuomalla aloitteissa järjestöjen roolia näkyvämmäksi. Tämä toteutettaisiin esimerkiksi siten, että aloitteen yhteydessä olisi mahdollista näkyä listaus sitä tukevista tai aloitteen puolesta kampanjoivista järjestöistä. Järjestöjen tuenilmauksia ei kuitenkaan laskettaisi mukaan kansalaisaloitteen eduskuntaan etenemiseksi säädetyin 50 00 kannatusilmoituksen joukkoon.

Järjestöjen roolin näkyvyyden parantamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi on ehdotettu kansalaisaloite.fi-palvelun kehittämistä niin, että aloitteen yhteydessä olisi mahdollista näkyä listaus sitä tukevista tai aloitteen puolesta kampanjoivista järjestöistä. Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat kannatettavia periaatteita, mutta niiden edistäminen on mahdollista nykyiselläkin menettelyllä. Lainmuutos tai palvelun muuttaminen niin, että aloitteisiin erikseen listattaisiin järjestöjen kannatuksia, ei ole tarpeen. Avoimuutta voidaan lisätä esimerkiksi niin, että aloitteen tekijää ohjataan kertomaan aloitetekstissä, miten aloitetta on valmisteltu, esimerkiksi mitkä järjestöt ovat olleet aloitetta valmistelemissa tai tukevat sitä.

Kokonaisuudessaan nykyinen kansalaisaloitemenettely on KANEn mielestä keskeisten periaatteiden osalta perusteltu. KANE haluaa korostaa, että menettelyssä ehdottoman tärkeitä on huolehtia siitä, että kansalaisaloitemenettely on helposti kaikkien kansalaisten käytettävissä.

Muita huomioita kansalaisaloitemenettelystä tai kansalaisaloitemuistiosta?

-

Wakeham-Hartonen Maria
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta