



Kansalaisaloite osana Suomen demokraattista järjestelmää

– tutkimus kansanedustajien näkemyksistä

Laulaja, Minna

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Kansalaisaloite osana Suomen demokraattista
järjestelmää
- tutkimus kansanedustajien näkemyksistä

Minna Laulaja
Yrittäjyyden ja liiketalouden koulu-
tushjelma (YAMK)
Opinnäytetyö
Joulukuu, 2013

Minna Laulaja

Kansalaisaloite osana Suomen demokraattista järjestelmää
- tutkimus kansanedustajien näkemyksistä

Vuosi 2013 Sivumäärä 103

Suomen kansalaisille avautui uusi mahdollisuus vaikuttaa demokraattiseen päätöksentekoon ja saada tärkeiksi katsomansa asiat poliittisen päätöksenteon kohteeksi sisällöllisen kansalaisaloitteen muodossa. Kansalaisaloitetta koskeva perustuslain muutos tuli voimaan 1.3.2012. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Uusi välittömän vaikuttamisen muotoihin lukeutuva kansalaisaloiteinstituutio täydentää edustuksellista demokratiaamme.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia kansanedustajien mielipiteitä kansalaisaloitejärjestelmän tarpeellisuudesta, toimivuudesta ja kehittämisestä. Kansalaisaloiteinstituution vahvistamista tulevaisuudessa koskevat tutkimuskysymykset liittyivät sitovien kansanäänestysten järjestämiseen sekä kansalaisaloitteen vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajan laskuun. Tutkimus toteutettiin syksyn 2013 aikana kvantitatiivisella survey-tutkimuksella, joka sisälsi strukturoitujen kysymysten lisäksi mahdollisuuden avoimeen kommentointiin.

Tutkimukseen vastanneiden kansanedustajien määrä jäi alhaiseksi. Vain 14,5 prosenttia kansanedustajista vastasi kyselyyn, joten kovin merkittäviä johtopäätöksiä ei tämän tutkimuksen perusteella pysty tekemään. Kyselyyn vastanneet kansanedustajat eivät ainakaan näin kansalaisaloiteinstituution alkuvaiheessa ole valmiita laajentamaan kansalaisten osallistumisoikeuksia sitoviin kansanäänestyksiin. Kyselyyn vastanneet kansanedustajat eivät myöskään kannataneet kansalaisaloitteen vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajan laskua 16 vuoteen nuorten osallistumisaktiivisuuden lisäämiseksi.

Selvä enemmistö kyselyyn vastanneista kansanedustajista piti kansalaisaloitelain säätämistä erittäin tai melko tarpeellisena. Sen vaikutukset demokraattiseen päätöksentekoon katsottiin olevan melko vähäistä. Lähinnä sillä voidaan nostaa kansalaisille tärkeitä asioita poliittisen keskustelun agendalle. Pääosin kansanedustajat olivat tyytyväisiä kansalaisaloiteinstituution toimivuuteen ja käytäntöihin eduskunnassa.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa perehdytään normatiivisiin demokratiateorioihin sekä edustuksellisen ja suoran demokratian muotoihin Suomessa. Oikeusvertailevaan aineistoon kuuluvat Alankomaiden, Espanjan ja Itävallan sisällölliset kansalaisaloitejärjestelmät sekä pitkät perinteet suoran demokratian toimivuudesta omaava Sveitsin kansalaisaloitejärjestelmä. Itse kansalaisaloitelaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö on melko yksityiskohtaisen tarkastelun kohteena. Lisäksi käydään läpi kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn vaiheita.

Kansalaisaloitejärjestelmän toimivuudesta saadaan tulevan talven aikana lisää käytännön kokemusta, sillä ainakin neljä 50 000 kannatusilmoitusrajan ylittänyttä kansalaisaloitetta on tulossa eduskunnan käsittelyyn. Eryisesti tasa-arvoista avioliittolakia koskevan kansalaisaloitteen käsittely mittaa kansalaisaloitejärjestelmän aidon toimivuuden. Näistä saatavien kokemusten perusteella syntyy todennäköisesti myös kiinnostavia aiheita jatkotutkimukseen.

Asiasanat: kansalaisaloitteet, demokratia, eduskunta, kansanedustajat, kansanäänestykset

Minna Laulaja

Citizens' Initiative; part of the democratic procedure in Finland
- study of the opinions of the Members of Parliament

Year	2013	Pages	103
------	------	-------	-----

The citizens' initiative opened a whole new possibility for Finnish citizens to have an impact on democratic decision making and affect the important issues in the political agenda. An amendment to the constitution regarding the citizens' initiative act came into effect on May 1, 2012. A minimum of 50 000 Finnish citizens' of voting age have the right to present an initiative to the Parliament of Finland to enact an act or a proposal to prepare a bill. The citizens' initiative procedure complements traditional representative democracy.

The purpose of the thesis was to explore the opinions of Members of Parliament about the necessity, function and development of the citizens' initiative procedure. The questions about strengthening the citizens' initiative procedure in the future were concerned with the possibility of arranging a binding referendum in Finland and decreasing the age when you can organize a citizens' initiative or make statements of support. The study was based on an anonymous quantitative survey during the fall of 2013. The study included structured questions as well as the possibility to answer in your own words.

Only 14.5 percent of MPs answered to the questions of this study. Due to the low percentage of the answers it is impossible to make any further conclusions. Those MPs who answered to the questions are not (yet) ready to expand the rights of participation of the citizens towards binding referendums at this early stage of the citizens' initiative procedure. According to the answers MPs don't like the idea of decreasing the age when you have a right to organise a citizens' initiative or make statements of support.

The majority of the MPs considered that enacting the citizens' initiative act was very or quite necessary. However its impact on democratic decision making was considered to be quite small. It is more like a tool of getting important issues on the agenda and under discussion. Most of the MPs were satisfied about the practice and process of handling initiatives in the committees at the Parliament.

The theoretical part of this thesis focuses on different theories of normative democracy and different models of representative and direct democracy in Finland. There is also some comparison between the citizens' initiative procedure in Netherlands, Spain, Austria and Switzerland. Switzerland in particular has a long tradition in direct democracy. The Finnish citizens' initiative act is under more specific examination as well as the procedure in the Finnish Parliament.

During this winter we will have more information about the function of the citizens' initiative procedure. At least four more initiatives (a minimum of 50 000 statements of support) will come to the Parliament. Especially the initiative concerning the proposal of equal marriage will measure the function of this system. That might probably give more ideas and topics for further study.

Keywords: citizens' initiatives, democracy, Parliament, Members of Parliament, referendums

Säädösluettelo

Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta, KP-sopimus 8/1976.

Eduskunnan työjärjestys 40/1999.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisaloitteesta 16.2.2011 (EU), N:o 211/2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä 4.11.2003 (EY), N:o 2004/2003.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 95/46/EY (24.10.1995).

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Henkilötietolaki 523/1999.

Kansalaisaloitelaki 12/2012.

Kuntalaki 36/1995.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009.

Laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä 571/1987.

Laki neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi 340/1931.

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

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

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 570/1987.

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 1112/2011.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 617/2009.

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

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Vaalilaki 714/1998.

Lyhenneluettelo

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HS	Helsingin Sanomat
Kd	Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Kesk	Keskustan eduskuntaryhmä
Kok	Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä
LA	Lakialoite
M	Muu asia (asian eduskuntatunnus)
MmVM	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
OM	Oikeusministeriö
OMJU	Oikeusministeriön julkaisuja
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OMSO	Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita
OMTH	Oikeusministeriön toiminta ja hallinto
OMTR	Oikeusministeriön työryhmämietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
PNE	Puhemiesneuvoston ehdotus
PNPTK	Puhemiesneuvoston pöytäkirja
Ps	Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
PTK	Täysistunnon pöytäkirja
r	Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Sd	Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä
TJ	Eduskunnan työjärjestys
UM	Ulkoasiainministeriö
Vas	Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Vihr	Vihreä eduskuntaryhmä
VM	Valtiovarainministeriö
vr	Vasenryhmän eduskuntaryhmä

Sisällys

1	Johdanto.....	9
1.1	Oikeustieteellisestä tutkimuksesta.....	10
1.2	Aiemmat tutkimukset aiheesta	11
1.3	Tutkimuksen tavoitteet	12
1.4	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	12
1.5	Tutkimuksen luotettavuus	14
2	Teoreettinen tausta	16
2.1	Demokratia käsitteenä	16
2.2	Normatiiviset demokratiateoriat	18
2.2.1	Seurauseettiset teoriat	19
2.2.2	Deontologiset teoriat	21
2.3	Poliittisen ajattelun nykyteorioita	25
3	Edustuksellinen ja suora demokratia	27
3.1	Edustuksellisen demokratian perusteet	27
3.2	Suoran demokratian muodot	30
3.2.1	Kansanäänestysinstituutio	30
3.2.2	Kunnallinen suora vaikuttaminen.....	34
3.2.3	Kansalaisyhteiskunta vaikuttamiskanavana.....	36
4	Kansalaisaloiteinstituutioita muualla Euroopassa	39
4.1	Alankomaat.....	39
4.2	Espanja.....	40
4.3	Itävalta.....	41
4.4	Sveitsin kansalaisaloitejärjestelmä	42
4.5	Euroopan unionin kansalaisaloite.....	44
5	Sisällöllinen kansalaisaloite Suomessa.....	47
5.1	Kansalaisaloitejärjestelmä lainsäädännössä.....	47
5.2	Kansalaisaloitteen vireilletulo ja muoto	51
5.3	Kannatusilmoitusten kerääminen ja tarkastaminen.....	53
5.4	Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle	56
5.5	Kansalaisaloitteeseen liittyvät vastuut ja velvoitteet	56
6	Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa	59
6.1	Puhemiesneuvoston suositukset kansalaisaloitteen käsittelyyn.....	60
6.2	Kansalaisaloitteen eteneminen eduskunnassa	62
6.3	Kokemuksia ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelystä – esimerkkinä turkistarhaus	64
7	Tutkimuksen tulokset	65
7.1	Kansalaisaloitetta koskeva kysely	65

7.2	Kansalaisaloitelain säätämisen tarpeellisuus.....	67
7.3	Kannatusilmoitusten määrä	69
7.4	Kansalaisaloitteiden vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja	70
7.5	Sitovat kansanäänestykset Suomeen.....	72
7.6	Valiokunnan mietinnön laatiminen.....	74
7.7	Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä	76
7.8	Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta.....	77
7.9	Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon ...	80
8	Päätelmät	82
	Lähteet	89
	Kuviot.....	96
	Liitteet.....	97

1 Johdanto

Suomen poliittinen järjestelmä rakentuu edustukselliselle demokratialle. Viimeisten vuosikymmenten aikana on kiinnitetty yhä enemmän huomiota kansalaisten uusien vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen ja mahdollisuuksiin osallistua demokraattiseen päätöksentekoon. Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lisäksi perustuslaissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Suomalaisen demokratian historiassa kansalaisilla on ensimmäistä kertaa suora vaikuttamisen mahdollisuus kansalaisaloitteen muodossa. Sitä koskeva perustuslain muutos (1112/2011) ja kansalaisaloitelaki (12/2012) tulivat voimaan 1.3.2012. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on mahdollisuus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi.

Sveitsissä on jo vuosikymmenten ajan suora demokratia toiminut edustuksellisen demokratian rinnalla kansanäänestysten muodossa sekä kunnissa, kantoneissa että liittovaltion tasolla¹. Saadaanko kansalaisaloitteilla Suomessakin kansalaisten tärkeinä pidetyt aiheet poliittisen keskustelun ja päätöksenteon kohteeksi? Onko siihen uuden kansalaisaloiteinstituution avulla tosiasiallisia mahdollisuuksia, ja ollaanko Suomessa edustukselliseen demokratiaan pohjautuvassa järjestelmässä valmiita suoran demokratian haasteisiin? Muun muassa näihin kysymyksiin pyritään etsimään vastauksia tämän opinnäytetyön tutkimusosuuteen kuuluvalla kansanedustajille suunnatulla kyselyllä.

Ensimmäinen turkistarhauksen kieltoa koskeva kansalaisaloite käsiteltiin eduskunnassa keväällä 2013. Eduskunnassa kansalaisaloitteet käsitellään eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti². Puhemiesneuvosto voi antaa perustuslain 34 §:n mukaisesti ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi. Ennen ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelyn aloittamista eduskunnassa puhemiesneuvosto ohjeistikin valiokuntia ottamaan huomioon kansalaisaloitteiden käsittelyssä suositukset, jotka koskevat asiantuntijoiden kuulemista, ilmoitusta toimenpiteisiin ryhtymisestä sekä valiokuntakokouksen määräämistä julkiseksi siltä osin, kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten³. Lähitulevaisuudessa näemme, millaiseksi kansalaisaloiteinstituutio käytännössä muodostuu ja millaisen merkityksen se saa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Pitkäaikainen työskentelyni eduskunnan valiokuntasihteeristössä sekä keskuskansliassa omalta osaltaan vahvisti aiheen valintaa. Eduskunta työpaikkana antaa hienon tilaisuuden seurata

¹ Büchi 2006, 20, 47.

² PeVM 6/2011 vp, 2.

³ PNPTK 38/2013 vp.

poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja samalla myös tarkastella, ehkä kriittisestikin, asioiden käsittelyä vaalikausittain.

Opinnäytetyön alussa tarkastellaan kansalaisaloiteinstituution teoreettista taustaa ja demokratiakäsitettä sekä perehdytään demokratian eri muotoihin. Kolmannessa luvussa perehdytään edustuksellisen demokratian ja suoran demokratian muotoihin Suomessa. Tarkastelun kohteena ovat vaalit edustuksellisen demokratian välineenä sekä kansanäänestysinstituution historiallinen kehitys Suomessa. Suomessa neuvoa antavaa kansanäänestystä on käytetty vain kaksi kertaa. Opinnäytetyön neljänteen lukuun sisältyy jonkin verran vertailevaa tietoa eri kansalaisaloitejärjestelmistä muualla Euroopassa sekä katsaus Euroopan unionin kansalaisaloitejärjestelmään. Viidennessä luvussa otetaan tarkastelun kohteeksi uusi kansalaisaloitelaakki ja sen perustuslailliset kytkökset. Sisällöllistä kansalaisaloitetta tarkastellaan siihen liittyvän lainsäädännön välityksellä aina konkreettisesti kansalaisaloitteen vireille tulosta sen päätyemisestä eduskunnan käsittelyyn. Kansalaisaloitteen käsittelyä eduskunnassa avataan hieman enemmän opinnäytetyön kuudennessa luvussa, ja varsinainen tutkimuksellinen osuus sisältyy lukuun seitsemän. Opinnäytetyön lopuksi seuraa tutkimuksen tulosten perusteella ja opinnäytetyön teoriaosuuteen sisältyviin tietoihin peilaten tehdyt päätelmät.

Opinnäytetyön toteutumiseen ja jatko-opiskeluun työn ohessa vaikuttivat merkittävästi työnantajani eli eduskunnan ja sen keskuskansliaan kuuluvien henkilöiden joustava sekä positiivinen suhtautuminen opiskeluuni. Sain myös tukea ja neuvoa tutkimuskysymysten laatimisessa sekä tutkimuslomakkeen tietojen sähköisessä keräämisessä.

1.1 Oikeustieteellisestä tutkimuksesta

Oikeustieteen tiedemalli poikkeaa radikaalisti esimerkiksi luonnontieteistä, koska oikeustiede perustuu argumentaatioon eli punnittujen väitteiden ja perustelujen esittämiseen. Koska oikeustieteestä puuttuu niin sanottu objektiivinen totuus, pyritään lukija vakuuttamaan kirjoitetulla tekstillä ja sanavalinnoilla. Argumentaatio itsessään voi perustua monenlaisen lähteaineiston varaan, kuten tässäkin opinnäytetyössä, esimerkiksi lakitekstiin, lainvalmisteluaineistoon, oikeuskäytäntöön, oikeushistoriaan, vertaileviin näkökohtiin sekä empiiriseen aineistoon.⁴

Oikeustieteen tutkimuksessa tutkimusmenetelmien ja tarkastelutapojen rajanveto ei ole yksiselitteistä, eivätkä lähestymistavat ole toisiaan poissulkevia. Olennaisemmat osa-alueet ovat lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia sekä vertaileva oikeustiede. Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja on keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja niiden sisällöllistä selvittämistä.

⁴ Husa & Mutanen & Pohjolainen 2008, 13.

Normeihin liittyvää tarkastelua voidaan tehdä myös oikeuspolitiikan keinoin tutkimalla yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta.⁵ Opinnäytetyöni on pitkälti oikeuspoliittinen tutkimus. Pyrin opinnäytetyössäni selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä ja sen mahdollista vaikutusta soveltamiskäytäntöihin sekä tutkimuksen avulla nostamaan esille lainsäädännön vaikutuksia yhteiskunnallisesti. Opinnäytetyön osuudessa, jossa verrataan Suomen kansalaisaloiteinstituutiota Euroopan muiden maiden sisällöllisiin kansalaisaloitejärjestelmiin, on metodina vertaileva oikeustiede. Siinä tarkastellaan eri maiden oikeusjärjestyksiin kuuluvia oikeussääntöjä ja oikeudellisia ilmiöitä keskenään. Oikeusvertailu onkin yleensä avustavana elementtinä lainopillisessa ja oikeushistoriallisessa tutkimuksessa.⁶

Valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä on aikoinaan syntynyt ja kehittyy edelleen lainsäätäjän, lainsoveltajan ja tiedeyhteisön vuorovaikutussuhteessa. Tässä lainsäätäjällä tarkoitetaan ennen kaikkea perustuslainsäätäjänä toimivaa eduskuntaa ja lainsoveltajalla perustuslakivaliokuntansa välityksellä toimivaa eduskuntaa sekä muita valtio-organia ja tuomioistuimia. Valtiosääntöoikeuden tutkijat muodostavat tässä tarkoitettuna tiedeyhteisön. Suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on oikeusdogmatiikan alalla pitkälti painottunut valtiollisiin instituutioihin ja erilaisiin päätöksentekomekanismeihin. Huomattavasti vähemmän tutkimuksen kohteina ovat olleet perusoikeudet ja valtiosääntöoikeuden aineelliset säännökset.⁷

1.2 Aiemmat tutkimukset aiheesta

Koska kansalaisaloiteinstituutio on Suomessa niin uusi, ei siitä vielä juurikaan löydy tutkimusmateriaalia. Löysin kaksi aiheeseen liittyvää tutkimusta, joista toinen on Anna Saarelan OTM-tutkielma ”Suoraa vai näennäistä demokratiaa – kansalaisaloite välittömän vaikuttamisen kanavana”, ja toinen Marina Asaran tradenomin opintoihin liittyvä opinnäytetyö ”Juristit kansalaisaloiteprosessissa”. Saarelan valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa esitetään arvioita kansalaisaloitteeseen liittyvän lainsäädännön merkityksestä ja soveltamisesta demokratiateorioiden, aloitejärjestelmän institutionaalisen rakenteen ja kansainvälisen vertailun avulla. Saarela toteaa loppupäätelmänään, että sisällöllisen kansalaisaloitteen vaikutusmahdollisuudet jäävät vähäisiksi, koska lopullinen päätösvalta aloitteen kohtalosta on parlamentilla. Johdospäätöksissään Saarela toteaaakin, että keskeisin muutostarve kansalaisaloitejärjestelmässä on lisätä sen sitovuutta⁸. Nykyisessä muodossaan se toimii kyllä keinona nostaa tietty poliittinen asia päätöksenteon asialistalle.⁹

⁵ Husa ym. 2008, 19–20.

⁶ Husa ym. 2008, 23.

⁷ Jyräki 2003, 16–19.

⁸ Saarela 2012, 63.

⁹ Ks. tarkemmin Saarela 2012.

Asaran opinnäytetyön tarkoituksena oli kvantitatiivisella survey-tutkimuksella selvittää oikeudellisten asiantuntijoiden halukkuutta ja valmiutta osallistua kansalaisaloitteiden tekemiseen, sillä jo lain valmisteluvaiheessa kansalaisjärjestöt olivat huolissaan erilaisten muotovaatimusten täyttymisestä. Laadukkaita ja juridisesti hyvin valmisteltuja kansalaisaloitteita syntyisi nimenomaan juristeja hyödyntämällä. Opinnäytetyön toimeksiantajana toimi Avoin ministeriö ry. Tutkimuksessa ilmeni, ettei kansalaisaloiteinstituutio ainakaan vielä herättänyt suurta mielenkiintoa lakimieskunnassa. Avoimen ministeriön mahdollistamasta juridisesta vapaaehtoistyöstä eniten kiinnostuneita olivat oikeustieteen opiskelijat.¹⁰

1.3 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimusongelman asettaminen pitäisi pyrkiä tekemään mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti. Tutkimuksella on hyvä olla jokin tietty johtoajatus eli pääongelma, jota analysoimalla ja täsmentämällä saadaan osaongelmia. Vaihtoehtoisesti näitä voidaan nimittää alaongelmiksi. On toki tutkimuksia, joissa voi olla vain yksi ongelma tai samantasoisia ongelmia, jotka eivät erotu pää- ja osaongelmiin. Pääongelmana voi toimia useimmissa tapauksissa pelkkä yleisluonteinen kysymys, jonka kautta hahmottuu koko tutkittava kokonaisuus. Alaongelmiin saaduista vastauksista on helpompi löytää vastauksia myös pääongelmaan.¹¹

Opinnäytetyöni tutkimuksen pääongelmana ja yleisluonteisena kysymyksenä on, millaisena kansanedustajat näkevät kansalaisaloitteen mahdollisuudet todellisena kansalaisdemokratian edistäjänä ja välineenä vaikuttaa yhteiskunnalliseen ja poliittiseen päätöksentekoon. Kysymykset, jotka koskevat kansalaisaloitteita koskevaa menettelyprosessia, valiokuntakäsittelyä sekä täysistuntokäsittelyä eduskunnassa, toimivat tässä tutkimuksessa alaongelmina. Tulisiko kansalaisaloiteinstituutiota vielä kehittää yhä enemmän kohti sitovaa kansanäänestysinstitutiota, vai onko nykyinenkin muoto jo poliittisille päätöksentekijöille liikaa?

1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Opinnäytetyön yhtenä tavoitteena on antaa opiskelijalle mahdollisuus soveltaa oppimaansa ja osoittaa siihen asti oppimaansa osaamistaan. Ongelmia syntyy usein aiheen rajaamisessa ja tarkentamisessa. On tärkeää tehdä itselleen selväksi, mitä haluaa tietää tai mitä haluaa osoittaa tutkimusta varten keräämällään aineistolla. Aiheen yhteiskunnallinen merkitys ja ajankohtaisuus antavat aina painoarvoa tutkimukselle, vaikka aiheen merkityksellisyyden arviointi onkin vaikeaa.¹²

¹⁰ Asara 2013, 61–63.

¹¹ Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2004, 117, 119.

¹² Hirsjärvi ym. 2004, 72, 74–75.

Koska kansalaisaloitetta koskevaa aihepiiriä ei ole vielä paljoakaan ehditty tutkia, nousi erilaisten tutkimuksellisten intressien laajuus jonkin asteiseksi ongelmaksi erityisesti tutkimuksen kohderyhmän eli joukon valinnassa. Tutkimuksen kohteena oleva joukko on se perusjoukko, josta tietoa halutaan. Tutkimus voidaan tehdä joko kokonaistutkimuksena, jolloin tutkimus koskee koko perusjoukkoa, tai osatutkimuksena eli otantatutkimuksena, jolloin vain osa perusjoukosta eli otos on tutkimuksessa mukana.¹³ Opinnäytetyöni suunnittelun alkuvaiheessa tutkimuksen kohderyhmävaihtoehtoja olivat muun muassa kansalaisjärjestöt, eri tiedeyhteisöjen asiantuntijat, perusoikeusasiantuntijat ja julkisen hallinnon virkamiehet. Kuitenkin hyvin pian luonnolliseksi kohderyhmäksi valikoitui kaikki 200 kansanedustajaa, jotka lopulta päättävät kansalaisaloitteiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Pitkäaikainen työskentelyni eduskunnassa helpotti myös tutkimuksen aiheen ja kohderyhmän valintaa. Valtiosääntöoikeus ja perusoikeudet yhdistettyinä demokraattiseen päätöksentekoon ovat aina olleet oman mielenkiintoni kohteina.

Tutkimustoiminta voi olla luonteeltaan joko teoreettista tutkimusta, jossa käytetään hyväksi valmiina olevaa tietomateriaalia, tai empiiristä eli havainnoivaa tutkimusta. Empiirisessä tutkimuksessa voidaan testata esimerkiksi jotain teoriasta johdettua olettamusta käytännössä tai selvittää jonkin ilmiön tai käyttäytymisen syiden selvittämistä tai ratkaisua siihen, miten jokin asia tulisi toteuttaa. Tutkimusote voi puolestaan olla kvantitatiivinen eli määrällinen tai kvalitatiivinen eli laadullinen.¹⁴

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa selvitetään yleensä lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä, ja tuloksia voidaan havainnollistaa erilaisin kuvioin ja taulukoin. Koska kvantitatiivisella tutkimuksella pystytään useimmiten kartoittamaan vain olemassa oleva tilanne, eikä riittävästi selvittämään asioiden syitä, on tutkimuksessa hyvä olla myös kvalitatiivisia aineksia. Niiden avulla pystytään paremmin selittämään tutkimuskohteen käyttäytymisen ja päätösten syitä sekä selvittämään vaihtoehtoisia toimintatapoja ja toiminnan kehittämistä. Kvalitatiivinen tutkimus voi antaa myös virikkeen jatkotutkimuksille.¹⁵ Tämän vuoksi opinnäytetyön tutkimusosuus sisältää näitä molempia edellä mainittuja tutkimusmenetelmiä.

Tutkimustyö on lähtökohdiltaan pitkälti havainnointia ja tarkkailua sekä kysymyksenasettelua. Tutkimuksessa tarkkailu on aineiston keräämistä havainnoinnin menetelmää käyttäen ja kysely puolestaan sitä, että käytämme haastattelumenetelmää tai kyselylomakkeita. Näin ollen tutkimusmetodi muodostuu niistä tavoista ja käytännöistä, joilla näitä havaintoja kerätään. Päätelmiä tehtäessä on tyypillistä, ettei havaintoja oteta sellaisinaan, vaan että havaintoja punnitaan kriittisesti, ja niitä analysoidaan sekä luodaan kokavia näkemyksiä niiden pohjal-

¹³ Heikkilä 2010, 14.

¹⁴ Heikkilä 2010, 13,16.

¹⁵ Heikkilä 2010, 13,16.

ta. Havaintoaineiston kerääminen tutkimusta varten tapahtuu yleensä omatoimisesti, jolloin empiirinen tietoaaineisto sisältää välitöntä tietoa tutkimuskohteesta. Sitä kutsutaan myös primaariaineistoksi. Vastaavasti muiden keräämää aineistoa kutsutaan sekundaariaineistoksi.¹⁶

Eräänä tapana kerätä aineistoa itse on kysely. Kyselylomaketta käytetään erityisesti survey-tutkimuksen keskeisenä menetelmänä. Kysely- ja haastattelulomake voi sisältää sekä avoimia kysymyksiä että suljettuja eli vaihtoehdot antavia kysymyksiä, kuten tässäkin opinnäytetyön tutkimuslomakkeessa. Avoimia kysymyksiä käytetään erityisesti kvalitatiivisissa tutkimuksissa. Avointen kysymysten vastauksilla tavoitellaan usein uusia näkökantoja tai kehittämis- ja parannusehdotuksia. Suljetut kysymykset sisältävät valmiit vastausvaihtoehdot, monivalintakysymykset, joista vastaaja valitsee sopivan tai sopivat vaihtoehdot. Näitä kutsutaan myös strukturoiduiksi kysymyksiksi. Vastausten virhemarginaali ja mahdollisten väärinymmärrysten määrä on pienempi kuin avoimissa kysymyksissä, ja vastausten käsittely yksinkertaista. Erilaisilla asteikkotyypisillä kysymyksillä saadaan paljon tietoa vähään tilaan. Näistä niin sanottuista asenneasteikoista yleisimmin käytettyjä ovat Likertin asteikko ja Osgoodin asteikko. Likertin asteikko on mielipideväittämissä käytetty moniportainen asteikko, jossa toisena ääripäänä on useimmiten ”täysin samaa mieltä” ja toisena vastaavasti ”täysin eri mieltä”.¹⁷ Likertin asteikkoa on käytetty myös tämän tutkimuksen liitteenä olevassa kyselylomakkeessa yhdessä avointen kysymysten kanssa.

Lähdeaineistosta eniten tutustumista vaati eri demokratiateorioihin perehtyminen. Tässä Maija Setälän kirja *Demokratian arvo* toimi arvokkaana oppaana¹⁸. Tästä teoksesta löysin myös paljon muuta erittäin hyödyllistä kirjallisuutta demokratiateorioista ja eri Euroopan maiden kansalaisaloitejärjestelmistä. Kansalaisaloitelakiin ja perustuslain muuttamiseen liittyvää lähdemateriaalia löytyi eniten lakien esitöistä, erityisesti oikeusministeriön lausuntoja ja mietintöjä, sekä eduskunnan käsittelyssä olleita hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja. Varsinaista aiheeseen liittyvää valtiosääntöoikeudellista kirjallisuutta on hyvin vähän.

1.5 Tutkimuksen luotettavuus

Vaikka kokonaistutkimuksessa aineistona on perusjoukko, kuten tämänkin opinnäytetyön tutkimuksessa, kaikki eivät kuitenkaan vastaa, jolloin tiedonkeruuseen jää aukkoja ja täten myös epävarmuustekijöitä. Eräs tutkimuksen luotettavuuden ilmaisun on vastausprosentti, joka kertoo, kuinka moni otokseen valitusta tai perusjoukkoon kuuluvista täytti ja palautti kyselylomakkeen. Jos vastausprosentti jää hyvin alhaiseksi, esimerkiksi 10 prosenttiin, jää myös edus-

¹⁶ Hirsjärvi ym. 2004, 172, 175.

¹⁷ Heikkilä 2010, 19, 49–54.

¹⁸ Ks. tarkemmin Maija Setälän *Demokratian arvo*, 2003 ja demokratiateoriat.

tavuus kyseenalaiseksi. Tutkimuksen luotettavuuden arviointiin kuuluukin vastausprosentin raportointi.¹⁹

Kaiken tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä tulee arvioida jollakin tavoin. Erityisesti laadullisen tutkimuksen luotettavuutta lisää tutkijan mahdollisimman tarkka selvitys tutkimuksen toteuttamisesta. Olosuhteet, joissa aineisto on tuotettu, on kerrottava selvästi ja totuudenmukaisesti. Myös mittareiden ja menetelmien tulisi aina vastata sitä todellisuutta, mitä tutkija ajattelee mittaavansa. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkentaa käyttämällä tutkimuksessa useita eri menetelmiä. Tutkimusmenetelmien yhteiskäytöstä käytetään termiä triangulaatio – tai yksinkertaisesti voidaan puhua metodien yhdistämisestä, kuten määrällisen ja laadullisen tutkimuksen yhdistämisestä.²⁰

Opinnäytetyön tutkimusosuutta koskeva kyselylomake lähetettiin kansanedustajille sähköisessä muodossa linkin välityksellä. Koska kansanedustajilla on käytössään iPadiit sekä kannettavat tietokoneet ja älypuhelimet, kyselyn ajateltiin tavoittavan mahdollisimman helposti ja vaivattomasti kaikki kansanedustajat. Kysely ajoitettiin myös ajankohtaan, jolloin eduskuntatyö ei ollut vielä kiireisimmillään. Lisäksi vastaaminen tapahtui anonyymisti, joten ei ollut vaaraa siitä, että yksittäisen kansanedustajan olisi pystynyt tunnistamaan vastausten perusteella. Kyselylomakkeen pituuteen oli kiinnitetty myös huomiota. Kahdeksaan strukturoituun eli monivalintakysymykseen ei sähköisesti vastattaessa kulu kovinkaan pitkää aikaa. Jokaisen vastaajan omaan harkintaan jäi vastaaminen avoimiin kommentointikohtiin. Opinnäytetyön tutkimusosuudessa käytettiin sekä määrällisiä että laadullisia metodeja juuri tulosten luotettavuuden lisäämiseksi.

Vastausprosentti jäi kuitenkin hyvin alhaiseksi, vain 14,5 prosenttia vastasi kyselyyn (29 kansanedustajaa 200:sta). Vastausprosentin jäädessä näin alhaiseksi ei saatujen vastausten perusteella voi muodostaa johtopäätöksiä kansanedustajien mielipiteistä. Tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta, kansalaisaloiteinstituutiosta ja kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa, ei vielä ole paljon käytännön kokemusta. Osaltaan tämä voi olla syynä siihen, ettei selkeitä mielipiteitä ole vielä muodostunut. Eduskunnan käsittelyyn tulevien kansalaisaloitteiden joukossa on sisällöltään hyvin erilaisia aloitteita, ja varmasti niin eduskunnassa kuin yleisestikin keskustelua herättäviä aiheita. Kokemusten karttuessa aiheita jatkotutkimukselle on varmasti tarjolla jo tulevan kevään ja syksyn aikana.

¹⁹ Vehkalahti 2008, 44–45.

²⁰ Hirsjärvi ym. 2004, 216–218.

2 Teoreettinen tausta

2.1 Demokratia käsitteenä

Demokratian käsite on peräisin antiikin Kreikasta ja se on latinankielinen käännös sanoista demos eli kansa ja kratos eli valta tai suvereniteetti. Demokraattisen hallinnon keskeisin instituutio antiikin Ateenassa oli kansankokous eli ekklesia, joka saattoi kokoontua peräti 40 kertaa vuodessa. Siellä päätettiin muun muassa järjestyksenpidosta, verotuksesta ja julkisen talouden hoidosta sekä ulkomaiden suhteista. Joidenkin päätösten osalta vaadittiin määränemmistöä, kuten esimerkiksi vähintään 6 000 kansalaisen osallistuminen kansankokoukseen, jotta päätös voitiin toteuttaa. Voidaan todeta, että tämä antiikin Ateenan demokratia oli suoraa demokratiaa. Tosin demoksen piiriin kuuluva joukko oli hyvin rajattu, sillä vain vapaat, yli 20-vuotiaat miehet kuuluivat siihen. Joihinkin erityistä asiantuntemusta vaativiin tehtäviin, kuten talous- ja sotilasasioihin, virkamiehet valittiin vaaleilla.²¹

Tämä niin sanottu klassinen demokratiakäsitys, jossa demokratia ymmärrettiin pienissä poliittisissa ryhmissä tapahtuvana suorana, kansankokousten välityksellä harjoitettuna kansanvaltana, jatkui aina 1700-luvun lopulle saakka. Nykyinen moderni demokratiakäsitys, jossa kaikilla aikuisilla kansalaisilla on oikeus osallistua politiikkaan ja vaalit ovat tärkein demokratian tunnusmerkeistä, poikkeaa paljon klassisesta demokratiakäsityksestä. Vaalien käyttäminen virkamiesten valitsemiseen ei klassisen demokratiakäsityksen mukaan ollut demokraattista, vaan se nähtiin enemmänkin aristokraattisena. Jopa arpomista pidettiin demokraattisempänä tapana valita virkamiehiä tehtäviin kuin niiden valitseminen vaaleilla.²²

Renessanssiajan kaupunkivaltioissa Italiassa ja Rooman tasavallassa oli monia demokraattisia piirteitä, vaikka niitä ei kutsuttukaan demokraattisiksi. Näistä tasavalloista ja republikanistisesta ajattelusta on periytynyt piirteitä myös moderniin demokratiakäsitykseen, ehkä jopa enemmän kuin antiikin Kreikasta. Tasavalta-käsite tarkoittaa yhteistä asiaa ja tulee latinan sanoista res publica. Republikanismissa eli tasavaltaisessa hallintomuodossa ihanteena oli sekahallitusmuoto, jossa yhdistetään monarkian, aristokratian ja demokratian hyvät puolet. Tyypillistä republikanistiselle ajattelulle oli vetoaminen kansalaisten vapautteen samalla tavoin, kuin nykyisin puolustetaan demokratioita. Ajattelutapa toimi huomattavana innoittajana Yhdysvaltojen ja Ranskan vallankumouksissa vuosina 1776 ja 1789.²³

Yhdysvaltojen perustuslaki vuodelta 1789 on antanut leimansa nykyaikaiseen käsitykseen liberaalista, edustuksellisesta demokratiasta. Lain säätäjistä James Madison käytti kuitenkin uu-

²¹ Setälä 2003, 18–19.

²² Setälä 2003, 19.

²³ Setälä 2003, 20–21.

desta perustuslain myötä syntyvästä valtiomuodosta termiä edustuksellinen tasavalta. Muutenkin hän suhtautui demokratiaan kriittisesti ja käytti käsitettä sen klassisessa merkityksessä. Moderni demokratiakäsitys ja edustuksellisuuden periaate alkoi kehittyä 1700- ja 1800-lukujen vaihteessa. Sille oli tunnusomaista kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon edustajien kautta, jotka kansalaiset ovat itse valinneet. Edustuksellinen demokratia - käsitteen tuo utilitaristifilosofi Jeremy Bentham esiin kirjoituksissaan, joissa hän kuvaa modernin parlamentaarisen päätöksenteon periaatteita. Hänen mukaansa edustukselliseen demokratiaan kuuluu kansalaisten oikeus valita lakeja säättävät parlamentin edustajat tietyn ajoin toistuvissa vaaleissa. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus myös valvoa ja tarkkailla parlamentaarikkojen toimia, ja siksi päätöksenteon tuli olla mahdollisimman julkista.²⁴

Demokratian käsite on nykyisellään laajentunut ja sitä käytetään myös puhuttaessa edustuksellisista järjestelmistä. Demokratia tarkoittaa alkuperäisessä merkityksessään kansanvaltaa. Kansanvallan vaatimusta vielä merkittävämpänä voidaan pitää kansalaisten itsehallinnon vaatimusta, mikä edellyttää kansalaisten mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon heitä itseään koskevissa asioissa. Normatiivisia demokratiateorioita yhdistää kuitenkin käsitys kansalaisten tasa-arvoisista mahdollisuuksista vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon tai päätöksentekijöiden valintaan. Tosin niistä voidaan erottaa varsin erilaisia arvoja, instituutioita ja käytäntöjä.²⁵

Demokratian haasteena on sen kyky uusiutua ja tarjota erilaisia mekanismeja yhteisten mieliteiden muodostamista varten. Demokratian nykypäivää on tasapainoilu yhteisön ja yksilön välillä eli kokonaisedun ja henkilökohtaisen toimintavapauden välillä.²⁶ Mannermaa hahmottelee tulevaisuuden demoksen olevan jotain aivan muuta, kuin mitä se on ollut tai on nykyisin. Kun demos on perinteisesti liitetty kansalaisuuteen tai kansakuntaan, joka käyttää autonomista valtaa tietyllä maantieteellisellä alueella ja toteuttaa demokratiaa, voi se tulevaisuudessa olla pieni vähemmistöistä koostuva tietoyhteiskunnan heimo. Ihmiset voivat kuulua useampaan heimoon, ja nämä voivat olla kokonaan tai osittain virtuaalisia. Globaalista näkökulmasta katsottuna voi demoksen muodostaa myös suurempi joukko ihmisiä, jotka kehittävät eurooppalaisen tai jopa globaalin identiteetin. Nämä uudet demokset, pienet heimot ja suuret ylikansalliset yhteisöt, eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan ne voivat täydentää toisiaan. Pitkällä aikavälillä on hyvin todennäköistä, että monet yhteiskunnalliset aktiviteetit ja päätöksenteko siirtyvät virtuaaliseksi, ja perinteiset fyysiset kokoukset saavat väistyä virtuaalisen päätöksenteon tieltä.²⁷

²⁴ Borg 2006, 1–2.

²⁵ Setälä 2003, 26–28.

²⁶ von Hertzen 2007, 330.

²⁷ Mannermaa & Dator & Tiihonen 2006, 9–10.

2.2 Normatiiviset demokratiateoriat

Demokratiaan liittyy tänä päivänä paljon keskenään ristiriitaisia normatiivisia odotuksia, jotka osaltaan vaikuttavat demokratiakäsitteen merkityksen hämärtymiseen. Monilla poliittisilla ideologioiden edustajilla on tarve määritellä demokratia-käsitettä omista lähtökohdista käsin. Suurimmat näkemuserot tulevat esiin yksilön vapauksia ja oikeuksia korostavan liberaalien kannattajien ja yhteisöllisyyttä ja osallistumista korostavien osallistuvan demokratian kannattajien kesken.²⁸

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana käsitteellä demokratia on ollut myönteinen leima, ja suurin osa maailman hallituksista haluaa korostaa demokraattisuuttaan. Samalla on kuitenkin käynyt entistä epäselvemmäksi, minkälaisiin käytäntöihin ja poliittisiin instituutioihin demokratialla viitataan. Tämän päivän demokratiaksi koetaan lähinnä ne menetelmät, joilla tehdään tiettyä ihmisjoukkoa tai -yhteisöjä koskevia kollektiivisia päätöksiä. Keskusteluun on tullut mukaan myös ylikansallisen päätöksentekomenettelyn demokratisoimisen mahdollisuus. Päätöksiä tehdään yhä enemmän ylikansallisissa järjestöissä, kuten Euroopan unionissa.²⁹

Seuraavaksi tarkastellaan tärkeimpiä normatiivisia demokratiateorioita eli demokratian ensisijaisuutta ja keskeisiä arvoja perustelevien teorioiden argumentaatiota. Lähtökohtana demokratian oikeusperusteiden analyysissä käytetään Charles Beitzin terminologiaa, joka jaottelee normatiiviset demokratiateoriat lopputulosteorioiden ja proseduralistisiin teorioihin. Näiden erona on, oikeutetaanko demokratia sen seurauksilla vai demokraattisten menettelytapojen ominaisuuksilla. Lopputulosteorioille on tunnusomaista toivotunlaisen lopputuloksen eli kollektiivisen päätöksen tuottaminen ja demokratian välinearvo. Lopputulosteoriat voidaan Beitzin mukaan jakaa vielä kansan tahto -teoriaan, jonka mukaan demokratian tarkoituksena on tuottaa kansalaisia miellyttäviä kollektiivisia päätöksiä, sekä paras lopputulos -teoriaan, joka taas nähdään keinona tehdä parhaita ja oikeita päätöksiä. Paras lopputulos -teorioiden argumentaatiota voidaan pitää vertailevana eli komparatiivisena: demokratia on hyvä keino ainoastaan silloin, jos sillä saavutetaan parempia kollektiivisia päätöksiä kuin muilla järjestelmillä. Koska liberaalin demokratiateorian mukaan edustuksellisen demokratian katsotaan edistävän yksilön vapautta, voidaan sekin lukea paras lopputulos -teorioihin kuuluvaksi. Lisäksi Beitz mainitsee seurauseettiset teoriat, joissa demokratian arvoa ei mitata lopputuloksilla eli päätöksillä, vaan demokratialla katsotaan olevan arvokkaita ja hyviä sivutuloksia. Näitä sivutuloksia voivat olla eri teoreetikkojen mukaan demokraattisen osallistumisen vaikutukset henkilöiden aktiivisuuteen, moraaliseen kehitykseen, poliittiseen tietoon ja harkintakykyyn.³⁰

²⁸ Borg 2006, 3.

²⁹ Setälä 2003, 9–10.

³⁰ Setälä 2003, 12–15.

Deontologisissa demokratiateorioissa demokratia oikeutetaan menettelytavoissa eli proseduurissa ilmenevillä arvoilla. Myös lopputulokset eli demokraattiset päätökset ilmentävät näitä arvoja, joita ovat esimerkiksi poliittinen tasa-arvo ja poliittinen oikeudenmukaisuus. Deontologisiin demokratiateorioihin voidaan lukea myös deliberatiivisen demokratian puolestapuhujien filosofi John Rawlsin ja yhteiskuntateoreetikko Jürgen Habermasin teoriat. Deliberatiivisen teorian tärkein ominaisuus on ennen päätöksentekoa tapahtuva keskustelu ja harkinta. Tärkeää demokratian perustelemisen kannalta on julkisessa keskustelussa ja harkinnassa ilmenevät arvot sekä oikeanlaisen julkisen keskustelun ja harkinnan tuloksena syntyvät päätökset.³¹

2.2.1 Seurauseettiset teoriat

Jos tarkastellaan demokratiaa kansan tahdon toteuttajana, on huomattava, että yksilöiden preferenssit perustuvat yksilöiden arvoihin ja mieltymyksiin, jotka puolestaan kohdistuvat valinnan kohteena oleviin vaihtoehtoihin. Hyvinvointiyhteiskunnassa tavoitteena on suunnitella sellaisia päätöksentekoinstituutioita, joiden päätökset vastaavat mahdollisimman pitkälti kaikkien kansalaisten tai ainakin enemmistön preferenssejä. Yksi demokratian tunnusomaisista piirteistä onkin, että ryhmässä tehdyt kollektiiviset päätökset vastaavat pitkälti myös sen jäsenenä olevien yksilöiden preferenssejä. Näin ollen vaatimus demokraattisten päätösten responsiivisuudesta toteutuu.³²

James Buchananin, Gordon Tullockin sekä Douglas Raen teorioissa puhutaan kollektiivisten päätösten yhteydessä päätössäännöstä, kun määritellään sitä, miten monen yksilön kannatus tarvitaan päätöksen tekemiseksi. Buchananin ja Tullockin käsityksen mukaan päätössäännöt tulee valita yksimielisellä sopimuksella hypoteettisessa valintatilanteessa. Ihanteena oleva päätöksenteon yksimielisyys on parhaiten saavutettavissa, jos yksilöiden mieltymysten voimakkuudet ovat erilaiset eri asiakysymyksissä. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilölle vähemmän tärkeässä asiakysymyksessä hän voi äänestää vastapuolen preferenssien mukaisesti, jos vastapuoli suostuu myöhemmin tekemään samoin. Douglas Raen mukaan yksilöt valitsevat sellaiset päätössäännöt, joiden avulla he pystyvät varmistamaan mahdollisimman monet heidän arvojensa mukaiset päätökset ja vastaavasti mahdollisimman harvat heidän arvojensa vastaiset päätökset. Näin ollen yksilöiden tarkoituksena on optimoida omien arvojen ja toteutettavan politiikan välinen vastaavuus.³³

Kansalaisten preferenssejä ei kollektiivisessä päätöksenteossa huomioida suoraan, vaan vaaleihin osallistuvat puolueet ja ehdokkaat edustavat tiettyjä kantoja useammassa asiakysymyk-

³¹ Setälä 2003, 14–15, 201.

³² Setälä 2003, 30–32.

³³ Setälä 2003, 33–36.

sissä. Ongelmana onkin asiakysymysten riippuvuus toisistaan sekä enemmistön tahdon määrittely silloin, kun vaihtoehtoja on useampia kuin kaksi. Erilaiset valintamenettelyt tuottavat myös erilaisia lopputuloksia. Näin ollen demokratian arvo olisi ymmärrettävä jollain toisella tavalla kuin kansan tai enemmistön tahdon toteuttajana.³⁴

Liberaalin demokratiakäsityksen perusajatuksena on, että yksilöiden vapaus ja yksilöiden vapauden kunnioittaminen on valtiovallan oikeutuksen ehto. Eräs merkittävimmistä yksilön oikeuksien puolustajista on englantilainen yhteiskuntafilosofi John Locke. Hänen teoksensa Tutkielma hallitusvallasta on liberalismien historian yksi tärkeimmistä teoksista.³⁵ Locken mukaan ihmisten alistuminen valtiovallan auktoriteettiin on mahdollista vain heidän vapaaehtoisella suostumuksellaan, ja valtion auktoriteetti on oikeutettava sopimusteoreettisesti. Locken teoria ei tarkoita kuitenkaan ihmisten alistumista mielivaltaisen hallitusvallan alaisuuteen, sillä jos valtiovalta käyttää väärin kansalta saatua oikeutta hallita, on kansalaisilla oikeus vastarintaan. Locke kannatti kuitenkin edustuksellista järjestelmää, jossa määrääjain pidettävät vaalit suovat mahdollisuuden päästä eroon sortavista tai huonoista hallituksista. Kansalaisoikeudet määrittelevä perustuslaki, federalismi ja riippumattomat tuomioistuimet toimivat vaalien lisäksi yksilöiden oikeuksien suojana.³⁶

Osallistuva ja deliberatiivinen demokratiateoria näkevät liberaalin demokratiateorian teoriana rajoitetusta vallasta ja yksilöiden oikeuksista, eivätkä lainkaan teoriana demokratiasta. Erityisesti osallistuvan demokratian teoreetikot pitävät ongelmana liberaalin demokratiakäsityksen suhtautumista epäillen ja jopa kielteisesti kansalaisten poliittiseen vaikuttamiseen. Näin ollen eivät myöskään ihmisten luonnollinen sosiaalisuus ja osallistumisesta saatava yhteiskunnallinen vastuuntunto pääse kehittymään.³⁷

Seuraavaksi tarkastelun kohteena ovat kolme demokratiateoriaa edustavat minimalistista demokratiakäsitystä. Minimidemokratia tarkoittaa järjestelmää, jossa poliittiset päätöksentekijät valitaan aina tietyn väliajoin toistuvilla vaaleilla. Taloustieteilijä Joseph Schumpeter määrittelee demokratian menetelmänä, jossa yksilöt voivat saavuttaa valtaa poliittisessa päätöksenteossa kilpailemalla kansalaisten vaaleissa antamista äänistä. Tässä teoriassa demokraattisuus rajoittuu lähinnä kansalaisten mahdollisuuteen saada valita poliittiset päätöksentekijät, joten kansalaisten rooli jää hyvin vähäiseksi. Näin ollen minimalistista demokratiakäsitystä voidaan pitää myös elitistisenä.³⁸

³⁴ Setälä 2003, 53, 59.

³⁵ Locke 1995, 7.

³⁶ Locke 1995, 170-180; Setälä 2003, 66–68.

³⁷ Borg 2006, 7.

³⁸ Borg 2006, 3; Setälä 2003, 60.

Schumpeterin mukaan poliittiset järjestelmät voidaan jakaa demokratioihin ja ei-demokratioihin riippuen siitä, onko päätöksentekijät valittu kilpailuissa vaaleissa. Schumpeterin demokratiamääritelmää on sen selkeyden vuoksi käytetty monissa empiirisissä tutkimuksissa. Tosin monet osallistuvan demokratiakäsityksen kannattajat ovat kritisoineet Schumpeterin määritelmää näennäisestä arvovapaudesta, ja siitä, että se silti kuuluu liberaaliin demokratiakäsitykseen, jossa kansalaisten osallistumisella on vähäinen merkitys. Erityisenä teorian heikkoutena on nähty, että demokratioissa osallistumiseen oikeutettujen kansalaisten joukko eli demos voi rajata itse itsensä, ja siten tietyt kansalaisryhmät voidaan jättää demoksen ulkopuolelle.³⁹

Toisen minimalistisen teoriain edustajan William Rikerin liberaalin politiikan teorian keskeisiä näkökohtia ovat erilaiset valtionvallan rajoitukset. Riker esittää kaksi tulkintaa äänestämisestä, joista ensimmäisen liberaalin tulkinnan mukaisesti vaalien tehtävänä on suojella kansalaisten vapauksia ja oikeuksia muiden instituutioiden ohella. Populistisen tulkinnan mukaan äänestäminen toteuttaa kansan tai sen enemmistön tahdon kollektiivisissa päätöksissä. Täten kansalla on eräänlainen veto-oikeus, jonka avulla pystytään rajoittamaan vallassa olevien tyranniaa.⁴⁰

Kolmas minimidemokratiaa edustava yhteiskuntafilosofi Karl Popper korosti ajattelussaan fallibilismia, jonka mukaan ihminen voi erehtyä. Tämän vuoksi ihminen ei voi saavuttaa lopullisia oikeita vastauksia, eikä siten lopullista totuutta. Lähtökohtana on, ettei myöskään politiikassa eikä tieteessä voi saavuttaa lopullisia totuuksia, ja mahdollisesti kaikki poliittisen päätöksenteon perustana olevat uskomukset ovat virheellisiä. Koska myös poliittiset päättäjät ovat erehtyväisiä, on kansalaisten edun mukaista, että päättäjien päätösten perusteet ja niiden seuraukset saatetaan julkisen kritiikin kohteeksi. Tästä seuraa, että huonot poliittiset ohjelmat tulevat kansan tietoisuuteen. Demokratia onkin Popperin mukaan kaikkien menestyksellisin hallitusmuoto, koska se sallii poliittisten päätösten ja moraalisten perusteiden korjaamisen aina, kun siihen nähdään aihetta.⁴¹

2.2.2 Deontologiset teoriat

Robert Dahl ei halua käyttää käsitettä demokratia vaan polyarkia, monien valta, kuvatessaan nykyaikaista, modernissa kansallisvaltiossa toimivaa edustuksellista demokratiaa. Hänen mielestään käsite demokratia kuvaa antiikin demokratioiden tapaisia järjestelmiä.⁴² Demokratialla tarkoitetaan Dahlin teoriassa sellaisia institutionaalisia järjestelyjä, jotka toteuttavat tasa-arvon ja autonomian periaatteita päätöksiä tehtäessä. Jotta yksilöiden välinen yhdenvertai-

³⁹ Borg 2006, 3.

⁴⁰ Setälä 2003, 70–71.

⁴¹ Setälä 2003, 74–76.

⁴² Borg 2006, 4; Setälä 2003, 86.

suus toteutuu, on kaikkien kansalaisten mielipiteet huomioitava poliittisessa päätöksenteossa. Tasa-arvo on hänen mukaansa ennen kaikkea mahdollisuuksien tasa-arvoa. Kansalaisille ei saa asettaa velvollisuuksia osallistua poliittiseen päätöksentekoon, mutta heillä tulee olla mahdollisuus siihen.⁴³

Dahlin mukaiset polyarkiat tunnistaa seuraavista instituutioista ja käytännöistä: todelliset päätöksentekijät valitaan vaaleilla, vaalit ovat vapaat ja reilut, kaikilla aikuisilla on oikeus äänestää vaaleissa, kansalaisilla on oikeus asettaa vaaleissa ehdokkaaksi, kansalaisilla on oikeus muodostaa poliittiset mielipiteensä autonomisesti ilman painostusta, vaihtoehtoiset tiedonlähteet ovat kansalaisten käytettävissä ja lopuksi vielä kansalaisilla on oikeus liittyä ryhmiin ja järjestöihin, myös poliittisiin.⁴⁴ Nämä Dahlin esittämät polyarkian kriteetit ovat hyvin tavanomaisia ja myös pitkälti liberaalin demokratiakäsityksen mukaisia. Toisaalta hän esittää myös mahdollisuutta parantaa nykyisiä edustuksellisia järjestelmiä omaksumalla uusia kansalaisosallistumisen muotoja, joita voitaisiin käyttää esimerkiksi poliittisen esityslistan määrittelyssä ja päätöksenteossa.⁴⁵

Seuraavaksi tarkasteltavat osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoriat kritisoivat liberaalia demokratiateoriaa sekä edustuksellisuuden periaatetta ja antavat uudenlaisen vaihtoehdon demokratiakäsitteen normatiivisista perusteista. Osallistuva ja deliberatiivinen demokratiateoria lähtevät siitä, että demokratia tarkoittaa kansalaisten todellista toimintaa, vastuullista vaikuttamista ja julkista keskustelua. Osallistuvan demokratiakäsityksen mukaan kansalaiset voisivat osallistua entistä enemmän poliittiseen päätöksentekoon, mutta tämä edellyttää edustuksellisten demokratian instituutioiden reformia. Vaalien lisäksi kansalaiset voisivat osallistua poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi kansalaisaloittein ja kansanäänestyksin niin paikallisella kuin valtiollisellakin tasolla. Osallistuvan demokratian kannattajat kiinnittävät valtiollisen demokratian lisäksi huomiota kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon paikallistasolla ja lähiympäristössään.⁴⁶

Eräänä merkittävänä osallistuvan demokratian teoreetikoista voidaan pitää 1700-luvulla elänyttä Jean-Jacques Rousseaut. Hän halusi löytää ratkaisun erityisesti siihen, että ihmiset pystyisivät säilyttämään vapautensa poliittisessa yhteenliittymässä. Rousseau katsoo, että yksilöiden vapaus voidaan yhdistää valtiollaan säätämiin lakeihin alistumiseen, jos kansalaiset voivat yhdenvertaisesti osallistua yleistähtoa heijastavien lakien säätämiseen. Yhteiskunnan yhteistä hyvää kuvaava yleistähto on Rousseau mukaan erotettava ihmisen omaan etuun perustuvasta kaikkien tahdosta. Yleistähdön toteutumisen varmistaa enemmistöpäätöksiin ja kansalaisten tasa-arvoisen osallistumisen mahdollisuuteen nojautuva lainsäädäntö. Voidaankin

⁴³ Dahl 1989, 114–115; Setälä 2003, 85–86.

⁴⁴ Dahl 1989, 233; Setälä 2003, 85–87.

⁴⁵ Borg 2006, 5–8.

⁴⁶ Borg 2006, 5–8.

sanoa Rousseauin olleen aikansa demokraatti ja kannattaneen kansan suvereniteetin ja itsehallinnon periaatteita.⁴⁷

Myös utilitaristi John Stuart Mill kannatti edustuksellista demokratiaa ja kansalaisten poliittisen osallistumisen merkitystä, sillä poliittinen osallistuminen voitiin nähdä yksilöitä kasvattavana ja kehittävästä tekijänä. Millin esittämä argumentti siitä, että hyvä hallitus pyrkii kansalaisten mahdollisimman laajaan hyvinvointiin ja palvelee kansan kokonaisuutta on luonteeltaan vertaileva, kuten muutkin paras lopputulos -argumentit. Jos edustuksellinen demokratia tuottaa parempia lopputuloksia kuin muut vaihtoehtoiset järjestelmät, ja kansalaiset ovat halukkaita ja kykeneviä aktiiviseen rooliin yhteiskunnassa, on se silloin myös suositeltava ja parhaita lopputuloksia tuottava järjestelmä.⁴⁸

Mill kannatti äänioikeuden antamista kaikille lukutaitoisille, jopa naisille, mitä voidaan pitää siihen aikaan edistyksellisenä. Tosin hän ehdottaa järjestelyä, jossa äänestäjän äänimäärän ratkaisee tämän älyllinen kyky, joka mitattaisiin koulutuksen, ammatin tai jopa testien avulla. Hän kannatti myös julkisia äänestyksiä, joissa jokainen joutuisi perustelemaan äänestysensä lopputuloksen muille ihmisille. Millin mukaan se lisäisi myös äänestäjien vastuuta valinnoistaan ja estäisi äänestäjiä tekemästä valintoja pelkästään omaan etuun nojautuen.⁴⁹

Osallistuva demokratia sai uudenlaista kannatusta 1960- ja 1970-luvuilla. Yhtenä tärkeimmistä teoreetikoista voidaan pitää Carole Patemanin, joka edustaa radikaalia käsitystä demokratias- ta ja osallistumisesta. Patemanin teoria korostaa osallistuvaa yhteiskuntaa ja ihmisten osallistumista erilaisiin yhteenliittymiin, kuten perheeseen ja yhdistyksiin, jopa yritysdemokratiaan. Yritysdemokratian yhteydessä Patemanin tarkasteli muun muassa työntekijöiden osallistumista demokraattiseen päätöksentekoon ja päätöksenteon eri muotoja. Utilitaristi Millia Pateman arvosteli erityisesti äänioikeusjärjestelmän elitistisistä piirteistä.⁵⁰

Pateman on tarkastellut poliittista osallistumista myös poliittisen velvoitteen näkökulmasta. Perinteisesti poliittinen velvoite on tarkoittanut yksilöiden velvollisuutta noudattaa lakeja, mutta Pateman väittää säädettyjen lakien noudattamisesta olevan hyötyä kansalaisille. Poliittisen osallistumisen teorian lähtökohtana on Patemanin mukaan ihmisten riippuvuus toisistaan, jolloin moraaliset velvoitteet pakottavat ihmiset toimimaan yhdessä. Nämä velvoitteet omaksutaan jokapäiväisessä vuorovaikutuksessa ja sisäistetään suhteessa muihin ihmisiin eikä suhteessa valtiovaltaan. Valtiokeskeinen näkemys sai Patemanilta yleisemminkin kritiikkiä, sillä hänen mielestään valtioiden kollektiivinen päätöksenteko on vain osa demokratian ulottuvuudesta. Yhtä tärkeänä tekijänä hän näkee ihmisten vapaaehtoiset yhteenliittymät ja yh-

⁴⁷ Setälä 2003, 105.

⁴⁸ Setälä 2003, 113–114.

⁴⁹ Setälä 2003, 114–115.

⁵⁰ Pateman 1970, 31, 69–71; Setälä 2003, 118.

teistyön. Jo pelkkä osallistuminen on arvokasta velvoitteiden omaksumisen ja ihmisten moraalisen kehityksen takia, eivätkä niinkään osallistumisen seurauksena syntyvät päätökset.⁵¹

Patemanin teoriaa kohtaan voidaan esittää kritiikkiä ainakin siltä osin, ettei siinä eritellä riittävästi poliittisten velvoitteiden sisältöä eikä osallistumisen ehtoja ja vaikutuksia. Teoriaa on myös vaikea soveltaa modernien valtioiden päätöksentekoon, ja niinpä Pateman keskittyykin tutkimaan osallistumista pienissä yhteisöissä.⁵²

Osallistuvan demokratian jälkeen deliberatiivisesta demokratian teoriasta on tullut 1980-luvulla tärkeä haastaja muodollisia instituutioita korostaville demokratiakäsityksille. Deliberatiivisen demokratian teoriassa pääpaino on julkisessa keskustelussa ja kommunikaatiossa. Päätöksentekoa edeltävä kriittinen ja tasapuolinen keskustelu sekä harkinta ovat demokratian tärkeimmät ominaisuudet. Ne muodostavat myös päätösten legitimitetin perustan. Deliberatiivinen teoria tulkitsee myös demokraattisen päätöksenteon tilivelvollisuutta, jolla tarkoitetaan erityisesti päätöksentekijöiden velvollisuutta perustella ratkaisunsa eri näkökantoja edustavan yleisön edessä. Tätä tukevat monet edustuksellisen demokratian instituutiot ja mekanismit, kuten parlamentarismi.⁵³

Deliberatiivisen demokratian juuret voidaan löytää niinkin kaukaa kuin Immanuel Kantin (1724–1804) filosofiasta, jossa keskeinen moraalifilosofinen käsite on velvollisuus, joka puolestaan edellyttää tekojen olevan ehdottoman käskyn mukaisia. Ihmisten tekojen tulee noudattaa sellaisia periaatteita, joista voidaan muodostaa yleispäteviä moraalisia ohjeita. Kantin filosofian vaikutteilla on ollut osansa myös deliberatiivisen demokratian teorioissa edellytettävässä poliittisten päätösten perusteiden ja periaatteiden arvioinnissa.⁵⁴

John Rawls kuuluu 1900-luvun tärkeimpiin politiikan teoreetikoihin. Hänen pääteoksensa *A Theory of Justice* (Oikeudenmukaisuusteoria) nostaa esiin oikeudenmukaisuuden yhteiskunnallisten instituutioiden keskeisenä hyveenä. Sen keskeisenä tavoitteena on määritellä ne yhteiskunnalliset oikeudenmukaisuuden periaatteet, joita voidaan soveltaa myös kaikessa ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Ensimmäinen periaate käsittää yksilöiden yhtäläiset oikeudet mahdollisimman laajoihin perusvapauksiin, kuten äänioikeuteen sekä sanan- ja kokoontumisvapautteen sekä henkilökohtaiseen vapauteen. Toinen periaate koskee yhteiskunnan taloudellisia ja muita yhteiskunnallisen hyvinvoinnin jakoon liittyviä auktoriteettiasemien jakautumista. Yleisemmin tiivistettynä kaikki yhteiskunnalliset arvot, niin vapaus ja mahdollisuudet kuin myös tulot ja varallisuus sekä itsekunnioituksen perustat on jaettava tasan, ellei ole hyvää

⁵¹ Pateman 1979, 174; Setälä 2003, 121.

⁵² Setälä 2003, 171.

⁵³ Borg 2006, 8.

⁵⁴ Setälä 2003, 136.

syitä ja kaikille eduksi jakaa niitä epätasaisesti. Rawls tulkitsee epäoikeudenmukaisuuden olevan sellaista eriarvoisuutta, joka ei ole hyödyksi kaikille^{55, 56}.

John Rawlsin deliberatiivisen demokratian teoriassa korostetaan kollektiivista päätöksentekoa konfliktien ratkaisijana. Tällöin julkisessa harkinnassa tulisivat erilaisia vaatimuksia arvioida niiden kohtuullisuuden perusteella ja antaa niille erityisarvo päätöksenteossa. Moniarvoisuutta voidaan pitää deliberatiivisessa demokratiassa ongelmana, sillä se vaikeuttaa ihanteena olevan yksimielisyyden saavuttamista. Rawlsin malli järjestäytyneestä yhteiskunnasta tarkoittaa yhteiskuntaa, jota yhdistää kohtuullisuutta koskeva konsensus ja ihmisten suvaitsevaisuus muidenkin intressejä ja näkemyksiä kohtaan. Deliberatiivinen demokratiakäsitys korostaa yksilöiden yhtäläistä kunnioitusta, joka taas heijastuu tavoitteeseen arvojen ja etujen tasapuolisesta kohtelusta ja päätösten perusteiden hyväksyttävyydestä. Sen toteutuminen käytännössä voi kuitenkin olla hankalaa, koska se edellyttää poliittisilta toimijoilta sitoutumista tasapuoliseen harkintaan ja keskusteluun.⁵⁷

2.3 Poliittisen ajattelun nykyteorioita

Haluan tuoda seuraavaksi tarkasteluun vielä kaksi nykyajattelua edustavaa teoriaa, David Heldin kosmopoliittisen demokratiateorian ja Pierre Rosanvallonin vastademokratian. Brittiläisen Heldin pääaiheena ovat kosmopoliittinen demokratia ja sen mahdollisuudet, kun taas ranskalainen demokratiatutkija Rosanvallon keskittyy ajankohtaisiin teemoihin, kuten edustuksellisen demokratian kriisiin ja kansalaisten yhä lisääntyvään epäluottamukseen poliitikkoja kohtaan. Tarkennettakoon, että Rosanvallonin vastademokratiassa ei ole kyse demokratian vastaisesta toiminnasta, vaikka nimestä niin voisi päätelläkin.

Kansallinen demokratia on Heldin mukaan perustunut itsemääräämisen oikeuteen, jolloin demokraattinen tahdonmuodostus voi tapahtua vain yhden kansallisvaltion sisällä. Tällöin myös demokraattisten päätösten tulisi koskea vain kyseisen yhteisön jäseniä ilman, että muiden yhteisöjen päätökset vaikuttaisivat niihin. Sama koskisi demokraattista tilivelvollisuutta ja vastuuta poliittisessa päätöksenteossa: päätöksentekijät ovat vastuussa vain äänestäjilleen. Näinhän ei usein kuitenkaan yhteiskunnassa ole, vaan äänestäjäkansalaisten ulkopuolelle jäävät esimerkiksi siirtolaiset. Kosmopoliittisesta näkökulmasta katsottuna on olennaista, että todelliset valtasuhteet eivät vastaa muodollisia valtasuhteita.⁵⁸

⁵⁵ Rawls 1988, 47.

⁵⁶ Setälä 2008, 299–300, 302–303; ks. tarkemmin oikeudenmukaisuuden kahdesta periaatteesta Rawls 1988, 46–47.

⁵⁷ Setälä 2003, 146, 154.

⁵⁸ Patomäki, H. 2008, 262–263.

Erilaisten kansainvälisten ja ylikansallisten organisaatioiden ja yhteisöjen lisääntyminen on muuttanut valtion ja kansalaisyhteiskunnan muotoja. Poliitikasta on tullut globaalia. Toisella puolella maapalloa tehdyillä päätöksillä voi nopeasti olla maailmanlaajuisia vaikutuksia. Lain säätämisen ja toimeenpanon mallit istuvat huonosti vanhoihin valtiojärjestelmiin, sillä enää ei ole jyrkkää eroa yleisen ja yksityisen tai maakohtaisen ja kansainvälisen oikeuden käytäntöjen välillä.⁵⁹ Heldin mukaan tämä politiikan muutos, joka on seurausta valtioiden ja yhteiskuntien lisääntyvästä keskinäisestä riippuvuudesta ja kansainvälisten verkostojen intensiteetistä, edellyttää politiikan teorian uudelleen arviointia.

Kosmopoliittisen demokratian mallissa Held erittelee autonomian, legitiimin auktoriteetin ja vallan käsitteitä samalla, kun hän tarkastelee alueellisten ja globaalien instituutioiden uudeen järjestämistä, jotta demokratiaperiaatteita voitaisiin soveltaa myös niihin. Poliittisen legitimitietin perusta on autonomian periaate, mutta käytännössä valtiot eivät pysty sitä enää toteuttamaan maailmassa vallitsevien valtasuhteiden muutoksesta johtuen. Demokratiaa tulee syventää ja laajentaa globalisoituneessa maailmassa. Lyhyellä tähtämellä Held näkee tavoitteena pyrkimyksen demokratisoida jo olemassa olevia institutionaalisia järjestelyjä, kuten YK:ta, sekä vahvistaa poliittista alueellistumista, esimerkiksi kehittämällä Euroopan unionia. Held ei halua käyttää termiä maailmanvaltio määrittäessään pitkän aikavälin tavoitteita. Hän ei myöskään kannata globaalia parlamentarismia tai maailmanhallitusta, sillä kosmopoliittisessa demokratian mallissa näiden valtaoikeudet olisivat todennäköisesti hyvin rajalliset. Held korostaa moniarvoisuutta sekä eri identiteettien ja institutionaalisten järjestelyjen moninaisuutta ja nimenomaisesti varoittaa liiallisen ykseyden tavoittelusta.⁶⁰

Pierre Rosanvallon pyrkii antamaan omalta osaltaan vastauksia demokratian kriisiin, joka on puhuttanut tutkijoita vuosien ajan. Demokratiaan on perinteisesti katsottu kuuluvan yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen liittyvä edustuksellinen poliittinen järjestelmä, mutta nyt itse edustamisen periaatteen kriisi on nostanut esiin Rosanvallonin vastademokratiaksi nimetyt poliittiset toiminnan muodot. Kansalaisten epäluulo ja epäluottamus edustuksellista politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan on Rosanvallonin mukaan selitettävissä valppaalla kansalaisasenteella eikä niinkään yksilöllistyneen yhteiskunnan kynnisytyksellä.⁶¹ Kansalaisten pettymys kohdistuu ennen kaikkea la politiqueen, jolla tarkoitetaan hallituksen päivittäistä toimintaa, puolueiden kilpailua ja instituutioita, kuin le politiqueen, jolla viitataan yhteisen elämän toimintaan ja hallintaan, johonkin enempään kuin la politique.⁶²

Vastademokratia sekä täydentää että haastaa vaaleihin perustuvan edustuksellisen demokratian eikä suinkaan asetu sitä vastaan. Seuraavaksi tarkastellaan hieman lähemmin näitä vas-

⁵⁹ Held & McGrew 2005, 24–25, 29.

⁶⁰ Patomäki 2008, 262–266, 274.

⁶¹ Rosanvallon 2008, 7–8.

⁶² Palonen 2008, 57.

tademokratian muotoja: valvontaa, torjuntaa ja tuomitsemista. Kansan suvereenius on historiassa ilmennyt kansalaisten oikeutena valita johtajansa äänestämällä, mutta sen rinnalla on kansalaisten pyrkimys vakiinnuttaa ja pidentää sen vaikutuksia valvonnalla. Valvontavallalla on kolme päämuotoa: valppaus, ilmianto ja arviointi, jotka koettelevat vallan mainetta. Näistä valppaus on tarkkaavaisuutta ja läsnäoloa, päättäjien toiminnan jatkuvaa tarkkailua. Ilmiantaminen liittyy tunnetuksi tekemiseen ja julkisuuteen. Esimerkiksi skandaalin ilmituleminen on paljastamista, ja siinä julkisuudella on suora korjaava vaikutus. Valvonnan kolmas muoto arviointi toimii päättäjien pätevyden testajana. Se tarkastelee myös hallinnon laatua ja tehokkuutta. Yhä enemmän tätä valvontaa tapahtuu Internetin välityksellä, jossa valvonta myös tosiasiallisesti toteutuu. Torjunta vastademokratian ulottuvuutena näkyy kansan tahtona, joka toteutuu joka kerta kokonaan, koska kohteena on aina jokin yksiselitteinen ja selkeä ratkaisu. Kansan suvereenius näkyy kykyä kieltäytyä jostain asiasta, esimerkiksi äänestämisestä, jolloin voidaan puhua torjuntaan perustuvasta demokratiasta. Kansalla on eräänlainen veto-oikeus. Kolmas vastademokratian ulottuvuus on kansan tuomiovallan lisääntyminen, mistä kertoo politiikan oikeudellistumisen kehitys. Tuomitseminen tarkoittaa vallanpitäjien käyttäytymisen ja tekojen arvostelemista ja on osa yleistä valvontatoimintaa. Äänestäminen ja tuomitseminen ovat ne keinot, joilla pyritään tekemään yhteisen edun mukaisia päätöksiä. Oikeuslaitos puolestaan jakaa oikeutta kansan nimissä, jolloin kansalaisyhteiskunnan organisaatiolla ja yleisen mielipiteen painolla on huomattava merkitys.⁶³

3 Edustuksellinen ja suora demokratia

3.1 Edustuksellisen demokratian perusteet

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate on määritelty vuoden 2000 perustuslain 2 §:ssä. Perustuslain 2 §:n 1 momentti sisältää kansanvaltaisuusperiaatteen sekä korostaa perinteisesti valtiovallan kuuluvan kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Suomen poliittinen järjestelmä rakentuu siis edustukselliselle demokratialle. Tätä valtiosäännön kansanvaltaista perustaa ei saa kansainvälinen velvoitekaan vaarantaa. Toisaalta tätä ei pidä tulkita siten, että kansalaisilla ei olisi oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen kritiikkiin ja poliittiseen keskusteluun tai järjestöihin. Niinpä pykälän 2 momentissa korostetaan demokratiaan eli kansanvaltaan kuuluvan lisäksi yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tällä säännöksellä on myös yhteys perustuslain 14 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.⁶⁴

⁶³ Rosanvallan 2008, 8, 29–30, 32, 52, 58, 69, 155.

⁶⁴ Hallberg & Karapuu & Ojanen & Scheinin & Tuori & Viljanen 2011, 217–218; Toropainen 2002, 68–69.

Osallistumisoikeudet voivatkin olla hyvin laaja-alaisia ja sisältää useita eri muotoja. Näiden laaja-alaisuudesta kertoo, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus sekä mahdollisuus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai edustajien välityksellä.⁶⁵ Ihmis-oikeuskomitea katsoo, että yksilön käytettävissä olevien, 25 artiklassa mainittujen osallistumisoikeuden muotojen ja eri valtioiden välisen toimivallanjaon tulisikin sisältyä myös perustuslakiin.⁶⁶

Antero Jyrängin mukaan nykyisessä poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa kansansu-
veenisuus-periaate on saanut väistyä kansanvallan eli demokratian tieltä. Suomessa-
kin puhutaan yleensä edustuksellisesta demokratiasta ja sen toteutumisesta kansansu-
veenisuusperiaatteen sijaan. Edustuksellisuuden periaate on eri maissa perustuslainsäätäjän
tavallinen ja hyväksytty ratkaisu: kansalaisten valitsevat edustajat käyttävät valtaa heidän
puolestaan.⁶⁷ Kuitenkin historiallisesti edustuksellinen demokratia on suhteellisen uusi ajatus.
Kuten aiemmin tämän opinnäytetyön toisessa luvussa todettiin, demokratia tarkoitti ennen
pienessä poliittisessa yhteisössä tapahtuvaa klassista kokousdemokratiaa, missä vapaat kansa-
laiset tekivät poliittiset päätökset itse. Nykyisistä moderneista demokratioista suurin osa on
kehittynyt edustukselliseksi demokratioiksi, kuten Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Erään-
laisena edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistelmänä voidaan pitää modernia osallista-
vaa demokratiaa, joka on jo 1800-luvulla institutionalisoitu ensimmäisen kerran Sveitsissä,
myöhemmin joissakin Yhdysvaltojen osavaltioissa ja Uruguayssa.⁶⁸

Perinteisesti edustuksellisessa demokratiassa kansalaisten välillinen osallistuminen on rajoit-
tunut lähinnä oikeuteen äänestää vaaleissa ja oikeuteen asettua ehdokkaaksi. Perustuslain 14
§:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oi-
keus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Pykälän 2 momentissa säädetään
oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Vaalilaisa
(714/1998) on puolestaan laintasoiset säädökset valtiollisista, kunnallisista ja europarlament-
tivaaleista. Pelkkä mahdollisuus äänestää tai olla ehdokkaana vaaleissa ei kata osallistumiso-
keuksien ja poliittisten perusoikeuksien alaa. Välillisen vaikuttamisen kanavan lisäksi osallis-
tumisoi-
keuksiin voidaan lukea välittömän osallistumisen muodot, kuten kansanäänestys ja
kansanaloiteinstituutiot. Poliittisiin perusoikeuksiin voidaan luokitella oikeudet, joilla turva-
taan kansalaisille poliittisen toiminnan vapaus sekä yhteiskunnan jäsenten mahdollisuus osal-
listua yhteisten asioiden päätöksentekoon. Ilman vaaleja demokraattista järjestelmäämme
tuskin voitaisiin kutsua ylipäätään demokraattiseksi. Vaaleilla on kaksi tärkeää tehtävää: en-
sinnäkin kansalaisilla on mahdollisuus valita edustajansa edustajanpaikkoihin ja toiseksi kansa-

⁶⁵ KP-sopimus 8/1976; Suksi 2005.

⁶⁶ Suksi 2002, 17.

⁶⁷ Jyränki 2003, 103

⁶⁸ Büchi 2006, 19–20.

pystyy harjoittamaan vaaleilla edustajiensa toimintaan kohdistuvaa jälkikäteisvalvontaa.⁶⁹ Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kansan edustaminen merkitsee enemmänkin ylimmän valtiovallan siirtoa määrääjäksi kansan valitsemille edustajille, kuin sen käyttöä koskevaa kansalta saatua valtuutuksenomaista toimeksiantoa, joka näin ollen sitoisi edustajia käyttämään esimerkiksi lainsäädäntövaltaa valitsijoiden ohjeiden mukaisesti.⁷⁰

Presidentin vaalitavan muuttuminen vuonna 1991 välillisestä vaalista eli valitsijamiesten kautta välittömään vaalitapaan oli yksi askel kohti demokratian kasvua yhteiskunnassamme. Tämä muutos toi presidentille entistä suuremmat oikeudet vedota suoraan kansalaisiin hakiessaan oikeutusta ja hyväksyntää omiin poliittisiin tavoitteisiinsa. Jyrängin mukaan presidentti voi lähinnä olla hallitukselle lisävoimavara eikä niinkään toimia enää parlamentaarisen hallituksen tai eduskunnan vastapainona. Mainittakoon, että asiantuntijat laajassa mittakaavassa vastustivat tähän välittömään kaksivaiheiseen vaaliin siirtymistä.⁷¹

Viimeisin äänestysikärajojen muutos liittyy seurakuntavaaleihin. Vuonna 2007 evankelisluterilaisen kirkon kirkolliskokous päätti laskea kirkollisvaalien ääni-ikärajan 16 vuoteen vuoden 2010 kirkollisvaaleista lähtien. Näin ollen vuonna 2008 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen kirkkolain muuttamisesta siten, että äänioikeusikäraja alennettiin 18 ikävuodesta 16 vuoteen lukuun ottamatta kirkkoherranvaaleja⁷². Euroopan unioniin kuuluvista maista Itävalta on ainoa, jossa äänestysikäraja on 16 vuotta kaikissa vaaleissa. Niinpä vuonna 2008 Itävallassa järjestetyissä parlamenttivaaleissa 16–18-vuotiaat pääsivät ensimmäistä kertaa äänestämään. Itävallan nuorisokulttuuritutkimusinstituutin tekemän tutkimuksen mukaan valtapuolueet, kuten sosiaalidemokraatit ja kansanpuolue, eivät olleet vaaleissa vedonneet nuoriin. Eniten näistä nuorista uusista äänestäjistä hyötyivät ja ääniä saivat vihreät ja laita-oikeistolainen vapauspuolue.⁷³

Ihmisten kiinnostus vaaleja ja äänestämistä kohtaan on Suomessa ollut laskusuunnassa jo useamman vuosikymmenen ajan. Suomi kuului 1980-luvulla vielä eurooppalaisen vaaliosallistumisen osalta keskitason yläpuolelle, mutta nykyisin länsimaisista demokratioista sen matalimpaan kolmannekseen. Äänestysaktiivisuuden laskuun voidaan arvioida vaikuttavan muun muassa muutokset yhteiskunnan ammatti- ja elinkeinorakenteessa. Erot yhteiskuntaluokkien välillä ovat kaventuneet ja puolueet samankaltaistuneet. Poliittinen päätöksentekoprosessi on myös monimutkaistunut johtuen yhä tiiviimmästä kansainvälisestä vuorovaikutuksesta. Suomelle tyypillinen konsensuspolitiikka heikentää myös osaltaan vaaliosallistumista; vasemmiston ja oikeiston välinen jännite on pienentynyt, ja on ollut mahdollista muodostaa laajapohjaisia

⁶⁹ Toropainen 2002, 70–73.

⁷⁰ Jyränki 2000, 99; Toropainen 2002, 71.

⁷¹ Jyränki 2000, 119–121.

⁷² HE 77/2008 vp.

⁷³ OMML 14/2010.

hallituksia, joissa hallitusvastuun ovat jakaneet sekä vasemmisto että oikeistopuolueet. Ylipäätään kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on vähäisempää kuin muissa länsimaissa. Sami Borg on vertaillut kansainvälisen European Social Survey (ESS) -aineiston pohjalta suomalaisten äänestämistä, ja todennut suomalaisten pitävän äänestämistä keskimäärin vähemmän tärkeänä kuin muissa Pohjoismaissa yleensä. Kansalaiset ja puolueet ovat etääntyneet toisistaan eivätkä kansalaiset tunne olevansa lähellä tai kiinnittyneinä mihinkään puolueeseen.⁷⁴

Säännöllisin väliajoin MTV3:n ja oikeusministeriön toimeksiannosta tehtävä selvitys 15 vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille suomalaisille kertoo kansalaisten käsityksistä, jotka koskevat demokratian toimivuutta maassamme. Vuoden 2012 kyselyn mukaan suurin osa kansasta, 82 prosenttia, on sitä mieltä, että demokratia toimii kaiken kaikkiaan hyvin Suomessa. Kuntatasolla tulos on hieman alhaisempi, 72 prosenttia, ja kun kyseessä ovat näkemykset demokratian toimivuudesta Euroopan unionissa, enää 38 prosenttia on sitä mieltä, että demokratia toimii hyvin. Kyselyn mukaan valtaosa eli 91 prosenttia suomalaisista ajattelee, että äänestämisen on kansalaisvelvollisuus. Tämä velvollisuuden tunne on vahva etenkin ikääntyvien keskuudessa, mutta myös heikosti koulutettujen keskuudessa, vaikka juuri tässä ryhmässä taipumus jättää äänestämättä on yleensä suurempi.⁷⁵

3.2 Suoran demokratian muodot

3.2.1 Kansanäänestysinstituutio

Suomen kansanäänestysjärjestelmä neuvoo-antavana ei edusta kansalaisten välitöntä osallistumista kansalliseen päätöksentekoon. Vuoden 2012 demokratiapuntarin mukaan yhä enemmän kaivataan myös suoria vaikutusmahdollisuuksia. Tutkimuksen mukaan 63 prosenttia vastanneista haluaisi, että tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset voitaisiin useammin päättää kansanäänestyksellä ja 66 prosentin mielestä kansalaisille annettaisiin laajemmat oikeudet suoraan aloitteentekoon politiikassa. Toisaalta myös epäillään suorien vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen kansanäänestyksin tuottavan huonoja ja lyhytjänteisiä päätöksiä. Vaikka tuloksena olisikin arveluttavia päätöksiä, halutaan kuitenkin päästä vaikuttamaan.⁷⁶

Suomessa vuoden 1919 hallitusmuoto perustui kokonaan välilliselle osallistumiselle. Ajatus neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä heräsi kuitenkin kieltoain käsittelyn yhteydessä vuonna 1922. Tuolloin ehdotusta kansanäänestyksen järjestämisestä ei kuitenkaan hyväksytty. Myöhemmin Suomi seurasi muiden Pohjoismaiden esimerkkiä ja neuvoo-antava

⁷⁴ OMJU 2009:5, 70–71; Paloheimo 2005, 47–73.

⁷⁵ Demokratiapuntari 2012, 2–3.

⁷⁶ Demokratiapuntari 2012, 2–3.

kansanäänestys järjestettiin vuoden 1931 lopussa erityislain nojalla (340/1931)⁷⁷. Puolueiden sisällä kieltolakiasia aiheutti hajaannusta ja katsottiin, että kansanäänestys osaltaan selvittäisi väestön mielipiteen asiassa ja auttaisi asian ratkaisemisessa. Kansa äänesti kieltolain kumoamisen puolesta, ja sen seurauksena kieltolaki korvattiin valtiollisella alkoholimonopolilla. Perustuslakivaliokunta loi tuolloin periaatteet ohjaamaan kansanäänestysten käyttöä Suomen valtiosäännön puitteissa. Näihin periaatteisiin kuuluivat seuraavat seikat: eduskunnan on mahdollisuus yksittäisissä tapauksissa tavallisen lain nojalla päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, asian on oltava luonteeltaan sellainen, että se voidaan katsoa kuuluvaksi kansalaisten kokemus- ja tietopiiriin ja että kansanäänestyksen järjestämiseen vaaditaan erityiset ja pakottavat syyt.⁷⁸

Neuvoa-antava kansanäänestys liitettiin vuonna 1987 Suomen hallitusmuotoon 22 a §:n muodossa (570/1987). Tämä kansanäänestysäännös sisälsi paljon vähemmän sääntelyä kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan 1930-luvulla kehittämät periaatteet. Säännökseen tai sen esitöihin ei sisällynyt enää määritelmää siitä, mitä asioita tai kysymyksiä olisi sopiva antaa kansan arvioitaviksi. Kansanäänestyksen äänioikeus kytkettiin äänioikeuteen eduskuntavaaleissa. Sen sijaan vuoden 1987 säännösten keskeisistä kohdista mainittakoon valtion aktiivinen velvollisuus tiedottaa äänestäjille eri vaihtoehtoista eduskunnan tehtyä päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä, ja tukea niistä tiedottamista.⁷⁹

Voimassa olevassa vuoden 2000 perustuslain 53 §:n säännöksessä kansanäänestyksen järjestäminen ei ole rajoitettu mihinkään tiettyyn kysymykseen, josta voidaan äänestää. Aiemmin hallitusmuodon 22 a §:ään sisällynyt valtion velvoite tiedottaa vaihtoehtoista ja tukea sitä koskevaa tiedotusta jäi pois, sillä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatetaan menettelyä, josta säädetään yleislaille (571/1987). Äänestyksen toimeenpanosta päättävässä laissa on kussakin tapauksessa säädettävä äänestyksen ajankohdasta sekä äänestäjille tarjottavista vaihtoehtoista. Suomessa neuvoa-antava kansanäänestys on perustuslaintasoisien säännösten nojalla järjestetty vain kerran vuonna 1994, jolloin äänestys koski Suomen liittymistä Euroopan unioniin (578/1994)^{80, 81}.

Koska kansanäänestyksen voidaan katsoa toteuttavan osaltaan aitoa kansansuvereenisuuteen perustuvaa ideaa samoin kuin demokratia-periaatetta, olisi mahdollista puoltaa kansanäänestystä instituutiona, myös sitovaa kansanäänestystä. Ongelmia tulee ainakin kansanäänestyk-

⁷⁷ Ks. Vaalit.fi. Äänestyksessä oli kolme vaihtoehtoa, joista kansalaiset äänestivät: 28 % äänesti kieltolain pysyttämistä täyskiellon pohjalta; 1,4 % äänesti kieltolain muutoksen puolesta siten, että laki sallii mietojen alkoholijuomien valmistuksen ja kaupan säännöstelyn; 70,6 % äänesti kieltolain kumoamisen puolesta. Äänestysprosentti oli 44,4.

⁷⁸ Suksi 2002, 37–38.

⁷⁹ Suksi 2002, 39.

⁸⁰ Ks. Vaalit 1995:2, kansanäänestyksessä jäsenyyden puolesta äänesti 56,9 % äänestäneistä ja jäsenyyttä vastaan 43,1 % äänestäneistä. Kansanäänestykseen osallistui 70,8 % äänioikeutetuista.

⁸¹ Hallberg ym. 2011, 540.

sen yhdistämisessä parlamentaariseen hallitustapaan, sillä on vaikea kuvitella välittömän ja välillisen demokratian täysipainoinen toiminta samassa järjestelmässä yhtä aikaa. Pitäisikö eduskunnan erota, jos kansanäänestyksessä äänestäjien enemmistö hylkää eduskunnan enemmistön ja hallituksen puoltaman ehdotuksen? Valtiosäännön perusratkaisujen kannalta vuoden 1994 neuvoo-antava EU-kansanäänestys loi jo ristiriitaisen asetelman. Niiden kansanedustajien, jotka antoivat kansanäänestyksen unioniin liittymistä puoltavan kannan määrätä oman kantansa eduskunnassa asiasta äänestettäessä, voidaan sanoa toimineen kansansuverenisuuseriaatteen mukaisesti. Ne kansanedustajat, jotka äänestivät vastoin kansanäänestyksen tulosta, voivat perustella toimintaansa edustuksellisen demokratian periaatteella. Ei ole kuitenkaan mahdollista, että kansalaisten enemmistö määräisi kansanedustajien määrävähemmistön kannan. Säännöksillä, joita annettiin neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, ei voitu syrjäyttää näitä valtiosäännön keskeisiä määräyksiä.⁸²

Jo Suomen itsenäisyyden jälkeisten vuosikymmenten aikana keskusteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ehdotuksesta järjestää päättävä kansanäänestys poikkeuslain eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn lain nojalla. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomen valtiosäännössä ei suhtauduta ainakaan aikaisempaa myönteisemmin siihen, että järjestettäisiin päättävä kansanäänestys sen sijasta, että siihen on pelkkä teoreettinen mahdollisuus. Vuoden 2000 perustuslain valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietinnön 73 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa valiokunta suosittaa, että tällä poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten eduskunnan asemaan ylimpänä valtiolimenä, ja että poikkeuslakimenettelyn käyttöön tulee suhtautua pidättyvästi. Tämän suosituksen valossa tuskin näemme lähivuosina tilannetta, jossa poikkeuslailla säädettäisiin päättävän kansanäänestyksen järjestämisestä.⁸³

Oikeusministeriön Demokratiaindikaattorit 2013 -raportista ilmenee, että suomalaiset olisivat valmiita lisäämään kansanäänestysten käyttöä. Vuosien 2003, 2007 ja 2011 eduskuntavaalitutkimusten yhteydessä esitettiin väittämä ”Tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset pitäisi entistä useammin ratkaista kansanäänestyksellä”, ja peräti kaksi kolmesta äänioikeutetusta Suomen kansalaisesta vastasi kannattavansa kansanäänestysten käytön lisäämistä. Varsinkin nuorten, alle 25-vuotiaiden, keskuudessa tämä nähtäisiin merkittävän keinona tosiasiallisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kunnallisten kansanäänestysten järjestämisestä on saatu hyviä tuloksia. Kunnallisissa kansanäänestyksissä äänestysprosentit ovat keskimäärin olleet korkeampia kuin kuntavaaleissa.⁸⁴ Näiden tulosten perusteella voitaisiin harkita myös valtiolisten kansanäänestysten lisäämistä.

⁸² Jyränki & Husa 2012, 315–316.

⁸³ Suksi 2002, 40; PeVM 10/1998 vp, 22; HE 1/1998 vp, 125.

⁸⁴ Borg 2013, 51–53, 92.

Kansanäänestysinstituutiota voidaan tarkastella erilaisten terminologisten luokittelujen avulla. Kansanäänestyksen ulottuvuuteen vaikuttaa se, onko se pakollinen vai vapaaehtoinen. Jos perustuslaki säättää kansanäänestyksen järjestämisestä jossain asiassa kyseessä olevan asian ratkaisemiseksi, on kansanäänestys pakollinen. Jos taas kansanäänestyksen aloiteoikeus on esimerkiksi parlamentin vähemmistöllä tai presidentillä, kuuluu se vapaaehtoisten ehdollisten kansanäänestysten kategoriaan. Meidän perustuslakimme 53 §:n mukainen neuvoo-antava kansanäänestys kuuluu täysin vapaaehtoisten kansanäänestysten kategoriaan.⁸⁵ Yleensä pakolliset kansanäänestykset koskevat poliittisesti tärkeitä asioita, perustuslain muutoksia tai kansainvälisiä sopimuksia. Esimerkiksi Australiassa, Tanskassa, Japanissa, Sveitsissä, Uruguayssa ja Venezuelassa kaikki perustuslain muutokset on hyväksyttävä kansanäänestyksellä, kun taas Itävallassa, Islannissa, Maltalla, Perussa ja Espanjassa tämä menettely koskee vain tiettyjä perustuslain muutoksia. Toisaalta liian usein toistuvat kansanäänestykset ovat omiaan heikentämään niiden poliittista tehokkuutta ja saattavat lisätä poliittista epätasapainoa.⁸⁶

Kansanäänestys on luonteeltaan päättävä tai sitova silloin, kun kansanäänestyksen tulos ratkaisee asian lopullisesti. Jos lopullista päätöstä varten tarvitaan jonkin muun elimen, esimerkiksi parlamentin lopullinen päätös, on kansanäänestys neuvoo-antava, kuten meillä Suomessa. Kansanäänestyksillä on tyypillisesti pyritty legitimoimaan tärkeitä poliittisen järjestelmän muutoksia, kuten EU-jäsenyyttä tai EU:n perustuslakisopimusta.⁸⁷

Oikeusjärjestyksen osalta kansanäänestysinstituutio voi olla joko ennakkollisesti säännelty, jolloin se on osa olemassa olevaa oikeusjärjestystä, tai sääntelemätön, jolloin kansanäänestys on lähinnä yksittäinen ilmiö ilman perustuslakiin sisältyvää automatiikkaa. Pelkkä viittaus kansanäänestyksen mahdollisuuteen oikeusjärjestyksessä ei tee siitä ennakkollisesti säänneltyä, vaan siihen on liityttävä joitain määreitä, jotka koskevat kansanäänestyksen menettelyä, kohdetta tai rakennetta. Sääntelemättömän kansanäänestyksen menettelyllisiä piirteitä voidaan kuitenkin säännellä tavallisella lainsäädännöllä. Tämän perusteella voidaan ajatella Suomen kansanäänestysinstituution olleen 1930-luvulta lähtien ennakoita sääntelemätön, mutta siirtyneen jonkin verran HM:n 22 a §:n astuessa voimaan ennakkollisen sääntelyn piiriin.

Lopuksi tarkastellaan kansan roolia aloitteentekijänä kansanäänestyksen järjestämiseksi. Kansan rooli voi olla aktiivinen, jolloin kansanäänestyksen järjestäminen edellyttää kansalaisilta aktiivista panosta, kuten allekirjoitusten keräämistä tai kansanäänestyksen kohteena olevan ehdotuksen muotoilemista. Tästä ei välttämättä seuraa koko kansan aktivoituminen, vaan erilaiset poliittiset tai paikallisen tason ryhmät voivat ottaa hoitaakseen kansanäänestykseen liittyvät käytännön toimet. Kansan rooli voi olla myös passiivinen, jolloin kansanäänestystä tai

⁸⁵ Suksi 2002, 30.

⁸⁶ IDEA Handbook, 2008, 43, 45.

⁸⁷ Suksi 2002, 30.

sisällöllistä aloitetta ei panna vireille kansalaisten toimesta. Tästä seuraa, että kansalaisilla ei ole myöskään välitöntä vaikutusta siihen, mitkä aiheet alistetaan kansanäänestyksellä päätettäviksi.⁸⁸ Suomessa valtiollisen neuvon antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n mukaisesti aina erikseen lailla, joten kansalaisilla ei ole mahdollisuutta toimia aloitteentekijänä ja heidän roolinsa voidaan katsoa jäävän passiiviseksi.

3.2.2 Kunnallinen suora vaikuttaminen

Paikallistason demokratian näkökulmasta tarkastelemme kuntalaisten oman elinympäristönsä vaikutusmahdollisuuksia, joita on pyritty 1990-luvulla lisäämään kuntalain muutoksin. Kunnallinen kansanäänestysmenettely ja sitä koskeva sääntely vaihtelevat eri Euroopan maissa. Sveitsiä voidaan pitää suoran demokratian mallimaana, sillä siellä sitovilla kansanäänestyksillä on pitkät perinteet ja ne ovat olennainen osa kunnallistakin päätöksentekoa. Sveitsin mallin innoittamana kunnalliset sitovat kansanäänestykset ovat laajalti levinneet myös Saksaan ja Itävaltaan. Pohjoismaiden kunnalliset kansanäänestykset ovat neuvon-antavia, ja Suomessa ja Ruotsissa ne ovat vakiintuneet osaksi lainsäädäntöä.⁸⁹

Jo vuoden 1990 kunnallislakiin otettiin säännökset kunnallisesta neuvon-antavasta kansanäänestyksestä. Nykyisen voimassa olevan kuntalain (365/1995) 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää neuvon-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä kunnalle kuuluvasta asiasta. Äänestys voi koskea koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-alueita. Lisäksi vähintään viisi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista voi kuntalain 31 §:n mukaan tehdä kansanäänestysaloitteen, ja valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa ehdotettu äänestys. Äänestyksen menettelystä säädetään erillisellä lailla (656/1990).⁹⁰

Tässä yhteydessä on hyvä kuitenkin mainita, että vuoden 1995 kuntalain valmisteluvaiheessa sekä komiteamietinnössä että hallituksen esityksessä ehdotettiin, että valtuustolla olisi mahdollisuus päättää kansanäänestyksen järjestämisestä myös sitovana. Hallintovaliokunta kuitenkin katsoi mietinnössään, että sitova kunnallinen kansanäänestys olisi ristiriidassa eduskunnalliseen demokratiaan perustuvan kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa⁹¹. Näin ollen eduskunta päätti asiasta valiokunnan mietinnön mukaisesti, ja kansanäänestys säilyi kuntalaissa neuvon-antavana.⁹²

⁸⁸ Suksi 2002, 30–31.

⁸⁹ Sutela 2000, 66–68.

⁹⁰ Sutela 2000, 119–120.

⁹¹ Ks. tarkemmin HaVM 18/1994 vp. Valiokunta perusteli kantaansa mietinnön yksityiskohtaisten perustelujen 4 luvun 30 §:ssä muun muassa sillä, että äänestyksen jälkeen saattaa osoittautua mahdottomaksi noudattaa äänestyksen tulosta. Lisäksi sitovankin kansanäänestyksen jälkeen on valtuuston tehtävä asiassa erillinen päätös, joten tosiasiallisesti sitova kansanäänestys on lähinnä poliittisesti tai moraalisesti sitova.

⁹² Sutela 2000, 119

Oikeudellisesti katsottuna neuvoo-antava kansanäänestys ei sido valtuustoa päätöksentekijänä, sillä valtuusto voi tehdä halutessaan äänestystuloksesta poikkeavan päätöksen. Valtuustot ovat usein myös päättäneet olla järjestämättä aloitteen johdosta neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Tämän vuoksi voidaankin katsoa, että kansanäänestysaloite kunnallisen demokratian lisäämiseksi on jäänyt merkitykseltään vähäiseksi, lähinnä näennäisdemokraattiseksi vaikuttamiskeinoksi. Vaihtoehtoisesti voitaisiin Sveitsin mallia mukailien järjestää aloitteen tekijöiden ja kunnanvaltuuston väliset neuvottelut, jonka jälkeen aloitteen tekijät päättäisivät siitä, viedäänkö aloite kunnalliseen kansanäänestykseen. Ainakin valtuustoissa tulisi kuulla aloitteen tekijöitä, kuten Ruotsin ja Norjan kunnissa on käytäntönä.⁹³

Vielä eräänä vaikuttamismahdollisuutena ovat kuntalain 28 §:n mukaiset kunnan asukkaan tekemät aloitteet kunnan toimintaa koskevissa asioissa, jotka on saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa. Valtuuston toimivaltaan kuuluva asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta, jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Aloitteen tekijää on pykälän mukaan myös informoitava aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä.⁹⁴

Väitöskirjassaan Sutela ehdottaa, että kunnan asukkaiden jättämän aloitteen pohjalta valtuuston tulisi aina järjestää neuvoo-antava kansanäänestys. Lisäksi hän ehdottaa sitovan kansanäänestyksen järjestämistä siten, että aloiteoikeus olisi rajoitetumpi kuin neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä ja että vaadittujen allekirjoittajien määrä olisi alle 10 000 äänioikeutetun kunnassa 12 prosenttia äänioikeutetuista ja yli 10 000 äänioikeutetun kunnassa 10 prosenttia äänioikeutetuista.⁹⁵ Suomessa toimitettiin 60 neuvoo-antavaa kunnallista kansanäänestystä vuosina 1991–2011. Näistä 54 koski kuntaliitosasioita.⁹⁶

Aika ajoin on erääksi demokratian lisäämisen keinoksi nostettu esiin äänioikeusiän laskeminen 16 vuoteen. Hallinnon ja aluekehityksen ministerivaliokunnan asettamassa toimikunnassa pohditaan kuntavaaleihin liittyviä uudistamistarpeita sekä mahdollista kuntavaalien äänestysikärajan alentamista. Ministeri Virkkunen listaa kuntalain kokonaisuudistuksen yhdeksi merkittävimmäksi tavoitteeksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen.⁹⁷ Vaalilainsäädännön asiantuntija, ministeri Lauri Tarasti ennakoi mahdollisen kuntavaalien äänestysiän laskun johtavan äänioikeuden laskuun myös valtiollisissa vaaleissa. Uudistuksella toki saataisiin nuoret perehtymään politiikkaan ja kiinnostumaan yhteiskunnallisista asioista, mutta ajan mittaan tästä seuraisi myös keskustelu vaalikelpoisuuden antamisesta heille. Tarasti korostaakin, että äänioikeusiän laskemista kuntavaaleissa ei voi käsitellä

⁹³ Setälä 2010, 129.

⁹⁴ Hallberg ym. 2011, 543–544.

⁹⁵ Sutela 2000, 264–264, 285.

⁹⁶ OM 2.11.2012.

⁹⁷ VM 7.6.2013.

yksittäisenä asiana, vaan ottaen huomioon ikäraajat yleensä. Äänioikeusikänsä alentaminen vaatisi perustuslain 14 §:n muuttamisen.⁹⁸

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa toteutettiin sähköisen äänestyksen pilottihanke Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä. Hanke liittyi Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan, jossa päätettiin pilottihankkeen järjestämisestä sekä jatkotoimista saadun kokemuksen perusteella. Tarkoituksena oli siirtyä vuoteen 2015 mennessä koko maassa vaalipaikoilla tapahtuvaan sähköiseen äänestämiseen.⁹⁹ Kokemukset eivät olleet hyviä, sillä vaalit jouduttiin uusimaan kaikissa kolmessa kokeilukunnassa. Ääniä jäi kirjautumatta sähköiseen urnaan yhteensä 232 kappaletta. Joidenkin äänestäneiden mukaan äänestyskone hyytyi useiden minuuttien ajaksi. Tästä johtuen hallitus päätti iltakoulussaan ottaa aikalisän kokeiluun. Silloinen oikeusministeri Tuija Brax ilmoitti, että jos kansainvälisten kokemusten perusteella halutaan jatkaa sähköisen äänestämisen kehittämistä, todennäköinen vaihtoehto on Internet-äänestys. Internetin kautta tapahtuva äänestämisen voisi olla mahdollista aikaisintaan 2016 kunnallisvaaleissa.¹⁰⁰ Virossa ja Sveitsissä Internet-äänestämisestä on saatu positiivisia kokemuksia, kun taas Saksassa, Hollannissa ja Irlannissa sähköinen äänestys on nähty ongelmallisena ja siitä ollaan luopumassa.¹⁰¹

Kuntalaisaloitteiden tekemiselle tarjoutui uusi kanava, kun oikeusministeriön ylläpitämä Kuntalaisaloite.fi-palvelu avautui kuntien ja kuntalaisten käyttöön 10.9.2013. Tämä toimii alustana kunnallista kansanäänestystä koskevien aloitteiden ja valtuuston käsittelyä edellyttävien kuntalaisaloitteiden tekemiselle sekä suomeksi että ruotsiksi. Kuntalaisaloitteita voi tehdä verkkopalvelussa kaikille niille kunnille, jotka ovat liittyneet palveluun. Kaikki aloitteet esitarkastetaan ennen niiden julkaisemista ja niiden tekemisessä käytetään vahvaa sähköistä tunnistautumista.¹⁰²

3.2.3 Kansalaisyhteiskunta vaikuttamiskanavana

Hallituskauden 2003–2007 aikana toimi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma kansallisena demokratiahankkeena, jonka tarkoituksena oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan sekä edustuksellisen demokratian toimintaa ja kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista. Jotta tämä olisi mahdollista, tulee julkisen vallan osaltaan luoda vaikuttamisen edellytyksiä koulutuksen ja kansalaistoiminnan puitteiden säätelyn avulla ja kannustaa kansalaisia aktiiviseen vuorovaikutukseen hallinnon kanssa. Eräinä merkittävinä toimenpiteinä tämän hankkeen johdosta olivat vuoden 2007 alussa avatut Kansanvalta.fi-sivusto, joka sisältää

⁹⁸ Tarasti 13.8.2013.

⁹⁹ OM:n muistio 8.1.2010, 1.

¹⁰⁰ Yle.fi-uutiset 13.1.2010; HS.fi-politiikka 11.11.2008.

¹⁰¹ OM:n muistio 8.1.2010, 7.

¹⁰² Oikeusministeriö.fi 2.9.2013.

perustiedot demokratiasta, osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä uudistettu Otakantaa.fi-keskustelufoorumi.¹⁰³ Oikeusministeriöön perustettiin myös demokratian vastuualue, joka nykyisin toimii demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkönä.¹⁰⁴

Vuonna 2014 julkaistaan demokradiapoliittinen selonteko, jonka tueksi oikeusministeriö on selvittänyt kansalaisten mielipiteitä suomalaisen demokratian kehittämiseksi kansalaisraadinvuonna. Hankkeen toteuttivat Kuluttajatutkimuskeskus ja Sivistysliitto Kansalaisfoorumi. Oikeusministeriön Demokratiaindikaattorit 2013 -raportti sekä kansalaisraadinvuonna toteuttaminen liittyvät demokradiapoliittisen selonteon valmisteluun. Kansalaisraadinvuonna muodostivat 29 väestöre-kisteristä satunnaisotannalla valittua 21–70-vuotiaista eri poliittisia kantoja edustavaa kansalaista. Monissa muissa maissa kansalaisraadinvuonna ovat saaneet jo vakiintuneen aseman delibera-tiivisen eli osallistuvan demokratian muotona aina 1970-luvulta lähtien. Kansalaisraatinvuonna määrit-teli tärkeimmäksi ongelmaksi kansanäänestyksen vähäisen käytön, joka on siis suoran demo-kratian ongelma, samoin nettivaikuttamisen vähäisyyden. Edustuksellisen demokratian ongel-miksi nimettiin muun muassa kuilu äänestäjien ja päättäjien välillä, vaaleissa nukkuminen ja korruptio EU:n virkahallinnossa. Poliittisen keskustelun laatuun ja valmisteluun liittyviksi epä-kohdiksi mainittiin ryhmäkuri, eduskunta hallituksen ”kumileimasimena”, eduskunnassa asioi-den valmistelun läpinäkyväisyys ja tiedotustoiminnan puutteellisuus.¹⁰⁵

Kansalaisraatinvuonna teki ratkaisuehdotuksia myös edellä mainittuihin ongelmiin. Ehkä innovatiivisin näistä ehdotuksista oli äänestysvelvollisuuden käyttöönotto, sillä Suomessa on vähän koke-musta ylipäätään kansanäänestyskäytännöistä. Ehdotuksissa ei mainittu kansanäänestyksen sitovuutta, mutta eräänä keinona nähtiin äänestysten kytkeminen kunnallis-, eduskunta-, pre-sidentin ja EU-vaalien yhteyteen. Realistisimpina ehdotuksina voidaan pitää kansalaisaloite-käytännön parantamista ja tiedotuksen lisäämistä. Kansalaisaloitteeseen toivottiin mahdolli-suutta kannatuksen lisäksi ilmaista myös vastustuksensa aloitetta kohtaan. Nykyiset hallitus-ohjelmat nähtiin liian yksityiskohtaisiksi ja sitoviksi ja niiden taustalla vielä poliittisen luot-tamuksen puute. Toivomus hallitusohjelmien väljentämisestä kertookin perinteisten toimin-tamallien kaipaavan uudistusta. Nuoria koskevana mainittiin myös toive demokradiakasvatuk-sen ottaminen osaksi suomalaisten koulujen opetusta.¹⁰⁶

Osallistuvaan demokradiaan kuuluu aktiivisen vaaleihin osallistumisen lisäksi vahvasti kansa-laisten osallistuminen ja vaikuttaminen erilaisten verkostojen ja järjestöjen välityksellä. Li-säksi nykyinen tietoyhteiskunnan kehitys mahdollistaa yhä useammin myös suoran yksilötason vaikuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon. Monien kansalaisjärjestöjen keskeinen tehtä-vä on yhteiskunnallinen vaikuttaminen sekä jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen siirtämi-

¹⁰³ OMTM 2007:20, 2, 5.

¹⁰⁴ OMSO 51/2012, 9.

¹⁰⁵ Kuluttajatutkimuskeskus 2013, 1–6.

¹⁰⁶ Kuluttajatutkimuskeskus 2013, 6, 8.

nen päätöksenteon avuksi.¹⁰⁷ Erityisen tärkeää kansalaisten osallistumisen lisäämisen kannalta on se, että kansalaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Vaikuttamisen tulee olla tarkoituksenmukaista ja merkityksellistä kansalaisten näkökulmasta. Edustuksellisen järjestelmän toimivuutta on tarkasteltava eri instituutioiden, puolueiden ja vaali-järjestelmän toimivuuden kehittämiseksi. Lisäksi kansalaisille tulee luoda helpot ja yhdenvertaiset mahdollisuudet olla yhteydessä poliitikkoihin, ja heille tulee kertoa avoimesti eri vaihtoehdoista vaikuttaa päätöksentekoon. Suoran kansalaisosallistumisen näkökulmasta on painostettava ennen kaikkea sellaisen poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin syntyyn, jossa kansalaisten mielipiteille halutaan antaa todellista merkitystä.¹⁰⁸

Elektronisessa demokratiassa (e-demokratia) yhdistyvät osallistuvan demokratian ja deliberaatiivisen demokratian näkökulmat. Se merkitsee ennen kaikkea uuden informaatio- ja kommunikaatioteknologian hyväksikäyttöä demokraattisessa yhteisössä, jossa eri viestintäteknologioiden avulla vaikutetaan kansalaisten poliittisiin osallistumismahdollisuuksiin. Tällä luodaan kansalaisille mahdollisuus verkkoviestinnän avulla kommunikoida ja keskustella politiikasta sekä keskenään että viranomaisten ja edustuksellisten päätöksentekijöiden kanssa. Erilaiset Internet-foorumit mahdollistavat tällaisen ympäristön näille keskusteluille.¹⁰⁹ Verkko toimii tehokkaana välineenä erityisesti omien tärkeiksi koettujen arvojen ja asioiden esittämiselle, muuta myös poliittisen agendan ajamiselle sekä poliittiseksi toimijaksi asettautumiselle. Suunnittelemattomat ja organisoimattomat asiakohtaiset teemat voivat politisoitua kampanjoiksi. Yksilön toiminta voi saada huomiota julkisuuden avulla ja siten myös näkyvyyttä ja tunnettuutta, millä voi olla puolestaan vaikutusta toisten samansuuntaisiin valintoihin.¹¹⁰

Mika Mannermaa esittääkin tieto- ja viestintäteknologian soveltamista entistä enemmän demokratian edistämiseksi. Mannermaan mukaan realistisena tavoitteena voisi olla, että ennen vuotta 2017 suomalaiset voisivat äänestää perinteisten tapojen lisäksi myös sähköisesti verkon välityksellä tai mobiilisti kaikissa vaaleissa, mistä päin maailmaa tahansa. Vastaavasti virtuaaliset kansalaisäänestykset olisi mahdollista toteuttaa niin valtakunnallisissa kysymyksissä kuin paikallisella tasolla. Tämä voisi erityisesti aktivoida nuoria äänestäjiä, ja samalla Suomi toimisi asiantuntijana ja edelläkävijänä globaalien demokratian edistämisessä.¹¹¹

Suoran demokratian ja sen myötä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen saa myös kriittistä palautetta. Vaikka suoran demokratian suosio kasvaa Euroopassa koko ajan, monet vallanpitäjät ja poliitikot vastustavat suoraa demokratiaa vedoten kansalaisten kyvyttömyyteen päättää monimutkaisista poliittisista kysymyksistä. Kuitenkin on nähtävissä, että

¹⁰⁷ OMML 14/2010, 87.

¹⁰⁸ Mutanen 2004, 143, 145.

¹⁰⁹ Häyhtiö 2010, 59–61.

¹¹⁰ Rinne 2011, 100–101.

¹¹¹ Mannermaa 2006, 141–142.

suorassa demokratiassa kansalaisten poliittiset oikeudet vahvistavat kansalaisten poliittista osaamista ja itsetuntoa.¹¹² Eräs kritiikin esittäjästä on Matti Wiberg, joka ihmettelee suoran demokratian ihannoitua. Wibergin mielestä esimerkiksi kansanäänestykset vaikeuttavat asioiden järkevää hoitamista yhteiskunnassa sekä näivettävät edustuksellisen järjestelmän poliittista vastuuta. Äänestyksessä annetut äänet lasketaan, mutta niiden painoarvoa ei pystytä punnitsemaan. Annettu ääni, joka perustuu huonoon informointiin, on yhtä merkityksellinen kuin perehtyneesti annettu ääni. Wiberg katsoo, että edustuksellisen järjestelmän avulla saadaan aikaan paremmin informoituja päätöksiä, sillä näihin elimiin valitut ovat yleensä asioihin paremmin syventyneitä kuin kansalaiset.¹¹³

4 Kansalaisaloiteinstituutioita muualla Euroopassa

Kansalaisaloitetyöryhmä tarkasteli eri maissa jo käytössä olevia sisällöllisiä kansalaisaloitejärjestelmiä linjatessaan Suomen kansalaisaloitejärjestelmää. Tärkeitä onnistuneen järjestelmän edellytyksiä ovat muun muassa, että vaadittujen tuenilmausten määrä on kohtuullinen (tietty prosenttiosuus äänioikeutetuista), niiden keräystapa on helposti toteutettavissa ja että tarkastaminen on toteutettu luotettavasti, määräyksiä ja säännöksiä noudattaen. Länsi-Euroopan valtioista on sisällöllisiä kansalaisaloitejärjestelmiä valtiollisella tasolla Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Puolassa ja Unkarissa. Suomi on tällä hetkellä ainoa Pohjoismaa, jossa on käytössä sisällöllinen kansalaisaloite valtiollisella tasolla.¹¹⁴ Tarkastelussa ei voi myöskään ohittaa Sveitsiä, jossa on pitkät perinteet suoralla demokratialla ja erityisesti kansanäänestyksillä niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Lopuksi tarkastellaan vielä Euroopan unionin kansalaisaloitetta.

4.1 Alankomaat

Seuraavaksi tarkastellaan sellaisia kansalaisaloitejärjestelmiä, joissa kansalaisilla on mahdollisuus saada haluamansa asia edustuksellisen toimielimen käsiteltäväksi eli sisällöllistä kansalaisaloitetta (agenda initiative). Näistä Alankomaissa kansalaisaloitejärjestelmää on käytetty vuodesta 2006 alkaen, tosin ei kovin menestyksekkäästi, sillä aloitteita on tehty vain muutama ja vain yksi on täyttänyt käsittelyn edellytykset. Parlamentin työjärjestyksessä on tarvittavat säädökset kansalaisaloitteen tekemisestä. Vaadittava tuenilmausten määrä on 40 000, joka on vähän yli 0,2 prosenttia parlamenttivaaleissa äänioikeutetuista Alankomaiden kansalaisista. Mikään viranomaistaho ei osallistu allekirjoitusten keräämisvaiheeseen, eikä siten mitään tarkastuksia suoriteta ennen kuin parlamentti jälkikäteen tarkastaa satunnaisotannalla allekirjoittajien äänioikeuden. Lisäksi osaa sähköisesti tuenilmausten toimittaneita on pyydet-

¹¹² Büchi & Braun & Kaufmann 2008, 15, 75.

¹¹³ Wiberg 2010, 145–146.

¹¹⁴ OMLL 21/2011, 26.

ty toimittamaan tietonsa myös paperiversiona, joten tämä hankaloittanee allekirjoitusten keräämistä.¹¹⁵

Kansalaisaloitteen käsittely alkaa siitä, kun se on toimitettu parlamentille, eikä sen käsittelylle ole asetettu määräaika. Aloite voi olla lakiehdotuksen tai toimenpideoitteen muodossa. Parlamentissa on kirjallisten aloitteiden ja kansalaisaloitteiden valiokunta, joka tekee esityksensä aloitteen käsittelyyn ottamisesta. Raportti annetaan tiedoksi myös aloitteen tekijöiden edustajille ja heitä on mahdollista kuulla parlamentissa suullisesti. Jokainen käsittelyyn otettu aloite saa päätöksen parlamentissa. Myöhemmän arvioinnin perusteella sähköiset allekirjoitukset hyväksyttiin vuonna 2008 paperisten lisäksi ja samalla päätettiin, että asianomaisen ministerin tai valtiosihteerin täytyy olla läsnä parlamentin istunnossa kansalaisaloitetta käsiteltäessä.¹¹⁶

4.2 Espanja

Espanjassa perustuslaki ja sitä täydentävä orgaaninen laki vuodelta 1984 sisältävät säädökset kansalaisaloitteesta. Vaadittavien allekirjoitusten määrä on 500 000 eli noin 1,5 prosenttia äänioikeutetuista, joita ovat vaaliluetteloon kirjatut täysi-ikäiset Espanjan kansalaiset. Aloite tulee olla valmiiksi muotoiltu lakiesitys perusteluineen, eikä se saa koskea perustuslakia, verotusta tai kansainvälisiä kysymyksiä. Tuenilmausten kerääminen voi alkaa vasta sitten, kun parlamentin puhemiehistö on hyväksynyt aloitteen ottamisen käsiteltäväksi. Allekirjoitukset tulee kerätä yhdeksän kuukauden kuluessa hyväksymispäätöksestä, ja niiden keräämistä valvoo keskusvaalilautakunta. Espanjassa allekirjoituksen tulee olla varmennettu, joko notaarin, tuomioistuimen sihteerin tai kunnan sihteerin varmentamana. Lain mukainen sähköinen allekirjoitus otettiin käyttöön vuonna 2006.¹¹⁷

Kun keskusvaalilautakunta on tarkastanut vaaditut allekirjoittajien nimet, parlamentin puheenjohtajiston toimesta aloite julkistetaan ja otetaan täysistunnon esityslistalle kuuden kuukauden kuluessa. Myös aloitteen edustaja voi osallistua käsittelyyn. Aloitteen tekijöillä on myös mahdollisuus vaatia valtiolta korvausta enintään 300 000 euron arvosta nimien keräämisestä aiheutuvista kustannuksista, jos aloitetta aletaan käsitellä parlamentissa. Käsittely parlamentissa voi jatkua parlamentin hajottamisen tai vaalikauden loppumisen yli.¹¹⁸

Suurin osa Espanjassa vireille tulleista 45 kansalaisaloitteesta on kaatunut sisällöllisiin rajoi-
tuksiin tai vähäisiin allekirjoittajien määrään. Lainsäädäntömuutokseen on johtanut vain yksi

¹¹⁵ HE 46/2011 vp, 6–7.

¹¹⁶ HE 46/2011 vp, 7.

¹¹⁷ HE 46/2011 vp, 7–8.

¹¹⁸ Cuesta-López 2012, 202–203; HE 46/2011 vp, 8.

aloite.¹¹⁹ Yli puolessa aloitteista aiheena on ollut työelämän sääntely tai sosiaaliturvaedut. Näille aihealueille keskittymisen voidaan katsoa olevan seurausta ammattiliittojen aktiiviselle osallistumiselle kansalaisaloitteiden vireille panijoina. Näissä aloitteissa on vaadittu erityisesti työolojen parantamista, lyhytaikaisten työtehtävien rajoittamista, viikoittaisen työajan alentamista tai työpaikan työsuojelun parantamista.¹²⁰

4.3 Itävalta

Itävallassa kansalaisaloitteesta on säädetty perustuslaissa jo vuonna 1920, mutta parlamenttikäsittelyyn asti edenneet aloitteet tehtiin vasta 1960-luvulla. Nykyisin kansalaisaloitetta koskeva sääntely perustuu erilliseen lakiin, joka on ollut voimassa vuodesta 1973 lähtien.¹²¹

Kansalaisaloitemenettelyssä on eri vaiheita. Ensimmäisessä vaiheessa kansalaisaloitteen viireille tulon vaaditaan 0,1 prosenttia äänioikeutetuista Itävallan kansalaisista eli noin 8 000 henkilöä. Tämän tarkoituksena on varmistaa, ettei minkä tahansa aloitteen johdosta käynnistetä kallista kansalaisaloiteprosessia, vaan että aloitteella on mahdollisuudet menestyä. Kansalaisaloiteprosessiin sen eri vaiheissa liittyy Itävallassa erilaisia käsittelymaksuja.¹²² Nämä ensimmäisen vaiheen tuenilmaukset tulee kerätä enintään kahden vuoden aikana. Oikeutettuja allekirjoittamaan ovat parlamenttivaaleissa äänioikeutetut 16 vuotta täyttäneet Itävallan kansalaiset, joiden pääasiallinen asuinpaikka on Itävalta. Jotta aloite etenee lopulliseen parlamentin käsittelyyn, vaaditaan sille 100 000 allekirjoitusta, mikä on noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista.¹²³

Aloite voi koskea lain säätämistä, kumoamista tai muuttamista sekä perustuslakia ja se voidaan esittää lakiehdotuksen tai toimenpideoitteen rinnastettavassa muodossa. Huomattavaa on, ettei aloitteen tarvitse olla yhdenmukainen EU-lainsäädännön tai Itävallan kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Aloitteen sisältö tulee tarkasteluun vasta parlamenttikäsittelyn yhteydessä. Tarkkoja muotomääräyksiä ei ole. Hakemus toimitetaan ensivaiheessa kerättyjen vähintään 8 000 allekirjoituksen kanssa liittovaltion sisäasiainministeriölle, jonka on tehtävä päätös aloitteesta kolmen viikon kuluessa. Tästä voi alkaa allekirjoitusten varsinainen keräys, joka tapahtuu yleensä kahdeksana peräkkäisenä päivänä kunnan järjestämissä allekirjoituspaikoissa. Tänä merkitemisaikana kansalaiset voivat käydä allekirjoittamassa kansalaisaloitteen. Vaaliluettelosta tarkastetut allekirjoitukset toimitetaan liittovaltion keskusvaalilautakunnalle, joka puolestaan toimittaa parlamentille kaikki aloitteet, joita vähintään 100 000 äänioikeutettua tai yksi kuudesosa äänioikeutetuista on kannattanut kolmessa eri osavaltios-

¹¹⁹ HE 46/2011 vp, 8.

¹²⁰ Cuesta-López 2012, 205–206.

¹²¹ HE 46/2011 vp, 9.

¹²² Giese 2012, 180.

¹²³ HE 46/2011 vp, 9.

sa. Itävallassa voi näistä kansalaisaloitteeseen liittyvistä viranomaisten päätöksistä valittaa perustuslakituomioistuimeen.¹²⁴

Liittoparlamentin täytyy ottaa aloite käsittelyyn kuukauden kuluessa, mutta sillä ei ole velvoitetta tehdä asiasta päätöstä. Käsittelyn aikana tulee kuulla aloitteen vireille panijoiden edustajaa. Käsittely valiokunnassa saa kestää enintään neljä kuukautta, jonka jälkeen aloite menee täysistunnon käsiteltäväksi. Kansalaisaloitteilla on etusija parlamenttikäsittelyssä hallituksen esityksiin ja parlamentin jäsenten aloitteisiin nähden. Jos aloitetta ei ehditä käsitellä vaalikauden aikana, se raukeaa, kuten muutkin lakiehdotukset.¹²⁵

Vaikka kansalaisaloitteita tehdään Itävallassa vuosittain, ei niistä ole kuin muutama johtanut uuteen lainsäädäntöön vasta myöhempien lainsäädäntömuutosten aikaan. Nämä aloitteet koskivat Itävallan yleisradioyhtiötä, 40-tuntista työviikkoa ja 13. kouluvuoden poistamista. Yleisimpiä aloitteiden aiheita ovat olleet julkisoikeudelliset yhtiöt, sosiaalipolitiikka, koulujärjestelmä, terveyden- ja ympäristönsuojelu, ydinvoima ja EU-asiat.¹²⁶ Kansalaisaloitteiden määrä on tasaisesti kasvanut viime vuosikymmeninä, ja voidaankin sanoa, että kansalaisaloitteista on tullut merkittävä osa Itävallan poliittista järjestelmää. Erityisesti oppositiopuolueet käyttävät kansalaisaloitetta politiikan välineenä, vaikka tätä on pyritty hillitsemään rajoittamalla kansanedustajien suoraa mahdollisuutta tehdä aloitteita. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että vieläkin suurin osa kansalaisaloitteista on poliittisten puolueiden alulle panemia siten, että he operoivat aloitteen taustalla, vaikka aloite on puolueen yksityisen jäsenen tai jonkun kolmannen henkilön nimissä.¹²⁷

4.4 Sveitsin kansalaisaloitejärjestelmä

Sveitsissä kadunvarret täyttyvät julisteista, joissa kansalaisia kehoitetaan äänestämään kansanäänestykseen tulevan asian puolesta tai vastaan. Kansalaiset voivat osallistua poliittisten aloitteiden tekemiseen ja äänestää niistä. Tästä seuraa, että suoralla demokratialla on ihmisiä yhteiskuntaan sitouttava vaikutus ja lisäksi se antaa tehokkaan mahdollisuuden valvoa eliittiä, tiivistää Geneven yliopiston politiikantutkimuksen professori Pascal Sciarini. Toisaalta tämä aiheuttaa sen, että poliittisesta kulttuurista ja päätöksenteosta tulee hyvin konservatiivista, ja joidenkin mielestä se estää jopa kehityksen yhteiskunnassa, Sciarini toteaa.¹²⁸

Sveitsin nykyinen kansanäänestyksen järjestämiseen liittyvä kansalaisaloitejärjestelmä ei ole suoraan verrannollinen edellä tarkasteltuihin sisällöllisiin kansalaisaloitejärjestelmiin. Suoral-

¹²⁴ HE 46/2011 vp, 9–10.

¹²⁵ Giese 2012, 182.

¹²⁶ Giese 2012, 188; HE 46/2011 vp, 10.

¹²⁷ Giese 2012, 189–190.

¹²⁸ Rahkonen 2009.

la demokratialla on Sveitsissä pitkät perinteet, sillä kansalaisaloite otettiin käyttöön jo vuonna 1891.¹²⁹ Sveitsissä kansalaisaloitteen pitää koskea perustuslain muuttamista tai osaa siitä, tosin käytännössä tämä vaatimusta tulkitaan melko väljästi. Aloitteen ei tarvitse olla sää-dösehdotuksen muodossa. Varsinaisen käsittelyn käynnistää vähintään seitsemästä ja enintään 27 äänioikeutetusta Sveitsin kansalaisesta muodostettu aloitekomitea. Komitean tehtävänä on toimittaa aloite esitarkastukseen liittokanslerinvirastoon, ja samalla siellä tarkastetaan allekirjoituslistojen oikeellisuus. Varsinaisten tuenilmausten keräämisen alkamisajankohta ilmoitetaan virallisessa lehdessä. Kansalaisaloitteeseen vaadittavat 100 000 allekirjoitusta on kerättävä 18 kuukauden aikana, ja kunkin kunnan viranomaiset tarkastavat allekirjoitusten pätevyden. Tämän jälkeen aloite tulee muodollisesti vireille.¹³⁰

Hallituksen tulee ilmoittaa kantansa kansalaisaloitteen johdosta vuoden kuluessa aloitteen vireille tulosta, ja parlamentin on puolestaan otettava aloite käsittelyyn kahden ja puolen vuoden kuluessa. Pätevä aloite on saatettava muuttamattomana kansanäänestyksellä päätettäväksi. Parlamentti voi todeta aloitteen pätemättömäksi kahdessa tapauksessa: muotovirheen johdosta tai, jos aloite loukkaa jollain tapaa kansainvälisen oikeuden velvoittavia normeja. Näin tapahtuu harvoin, sillä vain muutama kansalaisaloite on todettu pätemättömäksi. Parlamentilla on myös mahdollisuus tehdä vastaehdotus kansalaisaloitteelle, jolloin aloitteen käsittelyaika saattaa pidentyä huomattavasti. Näissä tapauksissa kansanäänestys järjestetään kansalaisaloitteesta sekä parlamentin vastaehdotuksesta.¹³¹ Parlamentti tekee vastaehdotuksen yleensä niissä tilanteissa, joissa hallitus tai parlamentti näkee aloitteen liian radikaalina, mutta pitää kuitenkin itse asiaa tärkeänä. Tästä seuraa, että yleensä alkuperäisen aloitteen mahdollisuus menestyä heikkenee, joten useimmissa tapauksissa alkuperäinen aloite vedetään pois käsittelystä.¹³²

Myös Sveitsissä kansalaisaloitejärjestelmä on ollut puolueille tärkeä politiikan tekemisen väline. Kaikkiaan 378 kansalaisaloitetta on käynnistetty vuosien 1891–2010 aikana, joista kansanäänestykseen on päätyntä 174 ja hyväksytty 18. Hyväksytyjen aloitteiden aiheina ovat olleet muun muassa ympäristöasiat, rikollisuus sekä erilaiset ulkomaalaisiin liittyvät kysymykset.¹³³ Keskimäärin näyttää siltä, että sveitsiläiset äänestävät vilkkaammin selkeästi yhden asian kansaäänestyksissä kuin sellaisissa, jotka sisältävät laajempia kokonaisuuksia tai ovat teknisesti hankalia ymmärtää. Toisaalta viimeisen sadan vuoden aikana kansalaisten äänestysinnostus Sveitsissä on ollut tasaisen laskusuhdanteista. Tätä on selitetty muun muassa sveitsi-

¹²⁹ HE 46/2011 vp, 12.

¹³⁰ HE 46/2011 vp, 12–13.

¹³¹ Lutz 2012, 22–24; HE 46/2011 vp, 12–13.

¹³² Lutz 2012, 24–25.

¹³³ Lutz 2012, 27.

läisten väsymisellä säännöllisesti järjestettäviin kansanäänestyksiin. Kiinnostuksen puute politiikkaa kohtaan on nähtävissä yleisesti muuallakin läntisissä demokratioissa.¹³⁴

Kansan suoran vaikuttamisen merkityksestä kertoo muun muassa vuonna 2012 Sveitsissä järjestetty kansanäänestys, jossa tyrmättiin terveydenhuollon uudistus. Sveitsissä terveydenhuolto perustuu veroilla ja sairausvakuutusjärjestelmällä rahoitettuun kantonikeskeiseen järjestelmään. Uudistuksen tarkoituksena oli siirtyä vapaasti valittavista palveluista holhoavampaan ja säännellympään suuntaan, vaikka selvä sveitsiläisten enemmistö kannattaa enemmän markkinasidonnaista terveydenhuoltojärjestelmää kuin valtiosidonnaista. Niinpä terveysuudistus sai kaikissa kantoneissa tyrmäyksen. Äänestyksessä kertyi ei-ääniä 76 prosenttia ja joissakin kantoneissa peräti yli 90 prosenttia vastusti uudistusta.¹³⁵

Viimeisin Sveitsissä järjestetty kansanäänestys koski pörssiyhtiöiden johtajien palkkioiden rajoittamista. Äänestäneistä lähes 68 prosenttia hyväksyi ehdotuksen, jonka mukaan osakkeenomistajat saisivat määrätä pörssiyhtiöissä johdon palkkiot rajoittamalla johtajille myönnettäviä bonuspalkkioita ja estämällä uusille tai lähteville johtajille maksettavat suuret palkkiot. Seuraavaksi kansanedustajien tehtävänä on ryhtyä laatimaan lakia äänestyksen tuloksen pohjalta.¹³⁶ Tämän seurauksena Sveitsiin tulisi maailman tiukimmat rajoitukset johdon palkkioihin. Sveitsin elinkeinoelämän vaikuttajat puolestaan vastustavat hanketta, sillä heidän mukaansa johtajien palkkojen hillitseminen heikentäisi maan kilpailukykyä.¹³⁷

4.5 Euroopan unionin kansalaisaloite

Euroopan unionin kansalaisaloitteesta annettu asetus tuli voimaan 1.4.2012 (EU) N:o 211/2011. Siinä säädetään niistä edellytyksistä ja menettelyistä, joita Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekeminen ja kannattaminen vaatii.¹³⁸ Euroopan unionin kansalaisaloiteinstituutio poikkeaa niin sisällöltään kuin menettelyiltään kansallisesta kansalaisaloiteinstituutiosta. Lissabonin sopimukseen (SopS 67/2009) oli jo aiemmin kirjattu tavoitteet osallistuvan demokratia edellytysten lisäämisestä, ja uutena vaikuttamiskeinona sopimukseen lisättiin kansalaisaloite. Sopimukseen on kirjattu, että aloitteen tekeminen edellyttää taakseen vähintään miljoona EU-kansalaista useammasta eri jäsenmaasta.¹³⁹

¹³⁴ Setälä 1999, 141–143.

¹³⁵ Koskiahho, 2013.

¹³⁶ Yle-uutiset 3.3.2013.

¹³⁷ Taloussanomat 3.3.2013.

¹³⁸ Euroopan komissio järjesti laajan julkisen kuulemisen asian valmisteluvaiheessa sen käytännön toteutuksesta 11.11.2009–31.3.2010 vihreän kirjan, KOM(2009) 622 lopullinen, pohjalta, ks. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:FI:PDF>.

¹³⁹ UM 2010, 9; SopS 67/2009 11 artikla.

Asetuksen tarkoituksena on vahvistaa EU-kansalaisuuden merkitystä ja edistää unionin demokraattista toimintaa eurooppalaisen kansalaisaloitteen kautta. Asetuksessa mainitaan myös, että menettelyjen ja edellytysten tulee olla selkeitä, yksinkertaisia ja käyttäjäystävällisiä, jotta kansalaiset rohkeasti osallistuisivat tekemään kansalaisaloitteita. Lisäksi unionin kansalaisten tulee olla yhdenvertaisessa asemassa riippumatta siitä, mistä jäsenvaltiosta he ovat lähtöisin. Asetuksessa mainitaan myös komission veloitteesta antaa pyynnöstä kansalaisille kansalaisaloitetta ja rekisteröintiperusteita koskevia tietoja ja epävirallisia neuvoja.¹⁴⁰

Kansalaisaloitteella tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan mukaan aloitetta, jossa EU-kansalaiset voivat pyytää komissiota tekemään säädösehdotuksen Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvista asioista, esimerkiksi ympäristönsuojelun, maatalouden, liikenteen tai kansanterveyden alalta. Aloitteella tulee olla vähintään miljoona osallistumiskelpoista allekirjoittajaa ainakin yhdestä neljäsosasta jäsenvaltiosta.¹⁴¹ Suomesta allekirjoittajien määrän tulee olla vähintään 9 750. Vaadittava lukumäärä saadaan kunkin jäsenvaltion kohdalta siten, että jäsenvaltion Euroopan parlamenttiin valittujen jäsenten määrä kerrotaan luvulla 750 (Liite 1).¹⁴²

Artiklan 3 mukaan järjestäjien (vireille panijoiden) tulee olla unionin kansalaisia ja ikänsä puolesta oikeutettuja äänestämään Euroopan parlamentin vaaleissa¹⁴³. Järjestäjien on ensin perustettava vähintään seitsemästä eri EU-kansalaisesta ja seitsemästä eri jäsenvaltiosta muodostuva kansalaistoimikunta, joka vastaa aloitteen hallinnoinnista menettelyn aikana. Lisäksi heidän on nimettävä yksi edustaja ja varaedustaja, joista käytetään asetuksessa nimitystä yhteyshenkilöt, joilla on valtuudet käyttää puhevaltaa ja huolehtia yhteydenpidosta eri toimielinten välillä.¹⁴⁴

Tuenilmausten keruu voi alkaa sen jälkeen, kun aloite on rekisteröity komissiossa. Aloitteen tulee sisältää muun muassa aloitteen aihe, tavoitteet sekä erilaiset tuki- ja rahoituslähteet. Kun artiklan 4 mukaiset edellytykset täyttyvät, rekisteröi komissio aloitteen kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta julkiseen rekisteriinsä. Komission hylätessä aloitteen rekisteröinnin ilmoittaa se päätöksensä perusteet ja käytettävissä olevat oikeudelliset keinot järjestäjille. Järjestäjät voivat kerätä tuenilmaukset joko paperisena tai sähköisesti tietoverkossa asetuksen liitteessä olevien mallien mukaisesti¹⁴⁵. Aikaa tuenilmausten keräämiseen on vuosi ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnistä. Tuenilmausten yhteydessä henkilötiedoista tulee ilmoittaa Suomessa ja eräissä muissa jäsenvaltioissa allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kansalaisuus sekä vakituinen asuinvaltio. Jotkut jäsenvaltiot vaati-

¹⁴⁰ Asetus (EU) N:o 211/2011.

¹⁴¹ Euroopan komissio 2011, 4.

¹⁴² HE 46/2011 vp, 15.

¹⁴³ Äänestysikäalaikäraja on 18 vuotta kaikissa muissa maissa, paitsi Itävallassa se on 16 vuotta.

¹⁴⁴ Euroopan komissio 2011, 4.

¹⁴⁵ Useimmiten komission verkkosivustolla on aloitteen omalta sivulta on suora linkki tuenilmauslomakkeelle, ks. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

vat lisäksi henkilötunnuksen tai henkilöllisyysasiakirjan numeron. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tulee olla hyväksynyt sähköisten tietojärjestelmin tekniset ominaisuudet ja niiden turvallisuus.¹⁴⁶ Suomessa viranomaisena toimii Viestintävirasto. Tuenilmaisut ovat salassa pidettäviä, ja kansalaistoimikunta saa luovuttaa henkilötietoja vain sille viranomaiselle, joka vastaa tuenilmausten tarkastamisesta.¹⁴⁷ Asetuksen 12 artikla sisältää säännökset henkilötietojen suojasta ja henkilötietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja hävittämisestä. Aloitteen järjestäjiä sekä jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia pidetään henkilötietodirektiivin 95/46/EY tarkoittamina rekisterinpitäjinä käsitellessään henkilötietoja.¹⁴⁸

Asetuksen 8 artiklassa on säännökset tuenilmausten tarkastamisesta ja vahvistamisesta jäsenvaltioissa. Järjestäjien tulee toimittaa tuenilmaukset paperimuodossa tai sähköisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, kun allekirjoituksia on kertynyt vähintään miljoonalta henkilöltä.¹⁴⁹ Väestörekisterikeskus vastaa Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien EU:n kansalaisten allekirjoitusten tarkastamisesta. Tietoja verrataan väestötietojärjestelmään ja paperisten tuenilmausten tarkistamisessa käytetään otantaa.¹⁵⁰ Tarkastamisen tulee tapahtua kolmen kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tämän jälkeen järjestäjille on toimitettava todistus asetuksen liitteenä olevan mallin mukaisesti, jossa vahvistetaan jäsenvaltiosta saatujen pätevien tuenilmausten määrä. Asetuksessa on vielä erikseen mainittu, että todistus on maksuton. Järjestäjät voivat todistusten saannin jälkeen toimittaa kansalaisaloitteen sekä tiedot mahdollisista tuesta ja rahoituksesta komissiolle. Jos lahjoituksen määrä ylittää 500 euroa, on siitä ilmoitettava asetuksen liitteenä olevalla lomakkeella¹⁵¹.

Artiklan 10 mukaisesti komissio julkaisee kansalaisaloitteen viipymättä rekisterissään ja komission edustajat tapaavat aloitteen järjestäjät, jotta nämä voivat selittää tarkemmin aloitteen sisältöä. Komission tulee antaa kolmen kuukauden kuluessa tiedonanto, josta käy ilmi komission oikeudelliset ja poliittiset päätelmät kansalaisaloitteesta sekä mahdolliset toimet ja niiden perustelut aloitteen johdosta. Asetuksen 11 artiklassa säädetään järjestäjien oikeudesta esitellä kansalaisaloite julkisessa kuulemisessa Euroopan parlamentissa.¹⁵² Jos komissio päättää, että kansalaisaloitteen johdosta tehdään säädösehdotus, etenee se normaalin lainsäädäntöprosessin mukaisesti. Tällöin komission lakiehdotus annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle – tai joissakin tapauksissa vain neuvostolle, joka hyväksyy lakiehdotuksen, ennen kuin ehdotus etenee laiksi.¹⁵³

¹⁴⁶ HE 46/2011 vp, 15–16.

¹⁴⁷ Väestörekisterikeskus.

¹⁴⁸ HE 46/2011 vp, 17.

¹⁴⁹ HE 46/2011 vp, 16.

¹⁵⁰ Väestörekisterikeskus.

¹⁵¹ Ilmoitettavan tuen euromääräiset rajat ovat samat kuin Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2004/2003.

¹⁵² HE 46/2011 vp, 16–17.

¹⁵³ Euroopan komissio 2011, 26.

Eurooppalainen kansalaisaloite on, kuten suomalainenkin kansalaisaloite, vielä niin uusi demokraattisen vaikuttamisen muoto, että on vaikea arvioida sen merkitystä ylikansallisena vaikuttamismuotona. Vaadittavien tuenilmoitusten lukumäärä eli miljoona allekirjoitusta on melko haasteellinen tehtävä saada kerätyksi seitsemän eri unionin jäsenvaltion kansalaisilta. Onnistuakseen aloitteen tulee herättää kiinnostusta laajemmalti Euroopan unionin kansalaisissa, eikä sillä siten voi ajaa yksittäistä Euroopan unionin jäsenmaata koskevaa asiaa.

5 Sisällöllinen kansalaisaloite Suomessa

5.1 Kansalaisaloitejärjestelmä lainsäädännössä

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevat säännökset säilytettiin ennallaan. Kuitenkin keskustelun kohteeksi oli uudelleen noussut tarve kehittää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Taustalla oli ollut huoli äänestysaktiivisuuden laskusta sekä tarve säilyttää kansalaisten luottamus hallintoa ja poliittista päätöksentekojärjestelmää kohtaan. Niinpä oikeusministeriön vuonna 2001 asettama perustuslain seurantatyöryhmä ehdotti tuolloin mietinnössään, että lähitulevaisuudessa tulee selvittää, onko tarpeellista vahvistaa nykyistä neuvoo-antavaa kansanäänestysmenettelyä, esimerkiksi päättävän kansanäänestyksen suuntaan. Vaihtoehtona mainittiin erilaisten kansanaloitejärjestelyjen kehittäminen.¹⁵⁴

Vuonna 2004 tehtiin oikeusministeriössä selvitys valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista, ja samassa yhteydessä tarkasteltiin valtiollista kansanaloitetta ja sen tarpeellisuutta. Selvityksessä todettiin, että nykymuotoinen neuvoo-antava kansanäänestysinstituutio ei toteuta kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien tavoitetta. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää kansanäänestyksen valinnaisuutta ja neuvoo-antavuutta. Valinnaisuudella tarkoitetaan sitä, että kansanäänestys järjestetään aina tapauskohtaisesti sitä varten säädetyin lain perusteella, ja tilanteita, joissa kansanäänestys tulee käytettäväksi, ei ole säädetty perustuslaissa. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen tulos puolestaan ei sido eduskuntaa, joka tekee asiassa lopullisen päätöksen. Suomesta puuttuu myös kansanäänestyksiin liittyvä perinne, sillä kynnys kansanäänestyksen järjestämiseen on ollut korkea. Oikeusministeriön selvityksessä todetaan, että vaaditaan myös asenne- ja ajattelutapojen muutosta edustuksellisen järjestelmän toimijoilta, jotta päätöksentekijöiden suhtautumista kansanäänestysinstituutioon voidaan muuttaa positiivisempaan suuntaan.¹⁵⁵

¹⁵⁴ OMTR 2002:7, 6, 98.

¹⁵⁵ OMJU 2004:12, 1, 36, 39, 43–44.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän kartoittamaan perustuslain toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita. Tämä Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio toimi myöhemmin pohjana parlamentaarisen valmisteluelimen Perustuslain tarkastamiskomitean työskentelylle. Työryhmä pohti muun muassa kansanäänestyksen oikeudellisen luonteen muuttamista sitovaksi, mutta totesi kuitenkin kannanotoissaan, että kansanaloitteella olisi ehkä merkittävämpi vaikutus kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen kuin kansanäänestyksen muuttamisella sitovaksi. Sitovan kansanäänestyksen tuloksen tulisi olla selkeästi todettavissa, joten tämä edellyttäisi äänestystä kahden vaihtoehdon välillä. Yksiselitteisen äänestystuloksen saavuttamista korostetaan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössä, joka koskee neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Lisäksi valiokunta esittää kannanotoissaan, että äänestäjillä tulisi olla aina mahdollisuus ilmaisuun, etteivät he kannata mitään esitettyä vaihtoehtoa¹⁵⁶. Työryhmässä pohdittiin myös kysymystä äänestystuloksen ajallisesta sitovuudesta, eli kuinka pitkään äänestystulos sitoo hallitusta ja parlamenttia, ja milloin voidaan järjestää uusi kansanäänestys samasta asiasta. Sitoviin kansanäänestyksiin liittyy usein myös säännöksiä äänestäjien vähimmäismääristä (osallistumisquorum). Tällä tarkoitetaan, että esimerkiksi vähintään 50 prosenttia äänioikeutetuista on antanut äänensä kansanäänestyksessä.¹⁵⁷

Työryhmä päätyi esittämään kannanotoissaan, että perustuslain arviointihankkeen yhteydessä tulisi harkita kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa sisällöllisen kansanaloitteen muodossa. Työryhmän mukaan aloitemahdollisuus voitaisiin rajata vain lainsäädäntöasioihin — ei siis talousarvioasioihin tai kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen — ja että aloitteen takana tulisi olla merkittävä määrä kannattajia, jos eduskunta velvoitetaan käsittelemään aloitetta.¹⁵⁸

Perustuslain tarkistamiskomitean tehtäväksi tuli valmistella Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion pohjalta tarvittavat muutokset Suomen perustuslakiin. Tarkistamiskomitean tuli tehdä mietintönsä hallituksen esityksen muotoon¹⁵⁹. Mietinnössä ehdotettiin perustuslain 53 §:n 3 momenttiin otettavaksi uusi säännös valtiollisesta kansalaisaloitteesta. Pykälän 1 ja 2 momentti sääntelevät valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, joten molemmilla instituutioilla voitaisiin perustellusti katsoa olevan suoraa demokratiaa edistävä vaikutus sekä yhteys eduskunnan toimintaan. Perustuslakiin kirjattaisiin 53 §:n 3 momentin mukaisesti, että vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Ehdotuksen mukaan kansalaisaloitejärjestelmän yleisistä perusteista säädettäisiin siten perustuslaissa ja muilta osin tavallisen lain tasolla.¹⁶⁰

¹⁵⁶ PeVM 9/1986 vp, 3.

¹⁵⁷ OMTR 2008:8, 34.

¹⁵⁸ OMTR 2008:8, 36.

¹⁵⁹ HE 60/2010 vp.

¹⁶⁰ OMML 9/2010, 84–85.

Aloiteoikeus koskee siis lainsäädäntöasioita, kuten voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista sekä täysin uuden lain säätämistä. Kansalaisaloite voi koskea myös perustuslain muuttamista tai valtiollisen neuvon-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämistä. Vaadittavien allekirjoittajien määrä, joka on noin 0,9 prosenttia Suomen väestöstä ja noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista, vastaa muidenkin Euroopan maiden vaatimuksia kansalaisaloitteen tekemiselle. Kansalaisaloite osoitetaan eduskunnalle, jolla muutoinkin on lainsäädäntövalta ja jolla olisi velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Kansalaisaloitteen yhdenmukaisuus perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeuksien taikka kansainvälisten velvoitteiden kanssa jää eduskunnan arvioitavaksi, kuten muissakin lainsäädäntöasioissa perustuslain 74 §:n mukaisesti.¹⁶¹

Tarkistamiskomitea painotti mietinnössään kansalaisaloitteen olevan uusi edustuksellista demokratiaa täydentävä vaikuttamiskeino valtiollisella tasolla. Kansalaiset voivat vaikuttaa suoraan siihen, mitä asioita otetaan poliittisen päätöksenteon asialistalle ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloitteelle löytyi myös kiinteä kytkös perustuslain 2 §:n 2 momentin lähtökohtaan kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä sekä 14 §:n 3 momentin säännöksestä, joka koskee kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.¹⁶²

Eduskunta sai käsiteltäväkseen hallituksen esityksen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta toukokuussa 2010¹⁶³. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnön perusteluissaan kansalaisaloitteen funktiota ensisijaisena pidettävän edustuksellisen järjestelmän täydentäjänä, ja että kansalaisaloite tuo lainsäädäntötyöhön uuden kansalaisyhteiskunnan aktiiviseen toimintaan perustuvan tavan saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden toimia kansalaiskeskustelun avaajana ja jopa ehkäistä kansalaisten vieraantumista politiikasta. Perustuslakivaliokunta piti vielä tärkeänä, ettei kansalaisaloitetta koskevia muutosvaatimuksia aseteta liian tiukoiksi. Lisäksi kannatusilmoitusten tekeminen tulee olla mahdollista myös sähköisesti tietoverkossa.¹⁶⁴ Eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä kansalaisaloitetta koskevan pykälän valiokunnan mietinnön mukaisena ja äänesti toisessa käsittelyssä lakiehdotuksen lepäämään perustuslain 73 §:n mukaisesti ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin.¹⁶⁵ Kansalaisaloitetta koskeva perustuslainmuutos (1112/2011) tuli voimaan 1.3.2012.

Oikeusministeriön asettaman kansalaisaloitetyöryhmän tehtävänä oli valmistella valtiollista kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus (hallituksen esityksen muotoon) sekä tarvittavat muu-

¹⁶¹ OMML 9/2010, 85–86.

¹⁶² OMML 9/2010, 15, 85–86,

¹⁶³ HE 60/2010 vp.

¹⁶⁴ PeVM 9/2010 vp, 9.

¹⁶⁵ PTK 154/2010 vp; PTK 156/2011 vp.

tokset eduskunnan työjärjestykseen. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös Euroopan unionin kansalaisaloiteinstituutio ja siihen liittyvät mahdolliset kansalliset säännökset. Kansalaisaloitetyöryhmä tarkasteli mietinnössään myös muiden Euroopan maiden sisällöllisiä kansalaisaloitejärjestelmiä, erityisesti vaaditun tuenilmausten määrää, niiden allekirjoittamisen ja tarkastamisen menettelytapaa sekä aloitteen esittämistapaa. Kansalaisaloitetyöryhmä totesikin, että kansalaisaloiteinstituution toimivuuden kannalta on oleellista, miten aloitteen käytännön toteutus järjestetään.¹⁶⁶

Marraskuussa 2010 kansalaisaloitetyöryhmä järjesti Säätytalolla laajan kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin eri kansalaisjärjestöjä ja yhdistysten edustajia. Yleisesti ottaen pidettiin hyvin tärkeänä kansalaisten uusien suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Mahdollisuus sähköisten allekirjoitusten keräämiseen katsottiin erääksi tärkeäksi kansalaisaloitejärjestelmän onnistumisen edellytykseksi, vaikka myös perinteisen paperisen tuenilmauksen mahdollisuutta korostettiin. Puheenvuoroissa ilmeni myös selvä kanta siitä, että eduskuntakäsittelyn aikana tulee aloitteen tekijöitä kuulla asiaa käsittelevässä valiokunnassa, jotta aloite tulee asianmukaisesti käsitellyksi. Lisäksi edellytettiin määräjän asettamista eduskunnassa tapahtuvalle käsittelylle. Monet kannattivat 16 vuoden ikää sopivana aloitteen allekirjoittamiselle, sillä se vahvistaisi nuorten kiinnostusta ja osallistumista päätöksentekoon. Esille nostettiin myös ajatus siitä, että eduskunnassa hylätty aloite tulisi alistaa kansanäänestykseen.¹⁶⁷

Oikeusministeriö järjesti kansalaisaloitelain valmisteluvaiheessa myös avoimen kansalaiskeskustelun kansalaisaloitteesta Otakantaa.fi-verkkopalvelussa. Enemmistö kommentoijista kannatti kansalaisaloitetta, vaikka kansalaisaloitteen käytännön vaikutukset epäilyttivätkin Euroopan unionin ja kansainvälisten veloitteiden sitoessa kotimaan politiikkaa. Monet kannattivat myös suoraa ja sitovaa kansalaispääöstä eli aloitetta, joka etenisi automaattisesti kansanäänestykseen ja johtaisi tietyn ennalta määrätyn äänimäärän ylitettyään suoraan lainvoimaiseksi ilman eduskunnan hyväksyntää.¹⁶⁸

Eduskunta sai käsiteltäväkseen hallituksen esityksen kansalaisaloitelaiksi lokakuussa 2011. Hallituksen esitykseen sisältyvän lain pääasiallisena tarkoituksena oli säätää menettelystä, jota noudatetaan perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettun kansalaisaloitteen tekemisessä. Laki sisältäisi säännökset aloitteen vireillepanosta, muotovaatimuksista ja aloitetta kannattavien allekirjoitusten keräämisestä, aloitteen vireille panijoiden vastuusta sekä allekirjoitusten oikeellisuuden tarkistamisesta ja viranomaisvalvonnasta. Eduskunnan työjärjestyksessä olisi kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyä koskevat säännökset.¹⁶⁹ Perustuslakivaliokunta puuttui kansalaisaloitelain 12 §:n henkilötietojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn, joita ei

¹⁶⁶ OMML 21/2011, 13, 24, 31.

¹⁶⁷ Kansalaisaloitetyöryhmän muistio 9.12.2010.

¹⁶⁸ OM:n muistio 7.4.2011.

¹⁶⁹ HE 46/2011 vp, 1, 39; OMML 21/2011, 13, 47, 65.

ollut valiokunnan mukaan selkeästi säännelty lakiehdotuksessa¹⁷⁰. Valiokunta ehdottikin, että pykälän 1 momenttia muutetaan siten, että viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat aina julkisia, sillä kansalaisaloitteen kaltaisen valtiollisen toimen tekijöitä ei voida salata. Kuitenkin siten, että kun nimien keräys on vielä kesken ja asian vireilletulo epävarmaa, ei nimiä saisi julkistaa. Vasta sitten, kun kannatusilmoitusten perustuslain mukainen vähimmäismäärä on täyttynyt ja nimet luovutettu Väestörekisterikeskukselle, ovat tiedot viranomaisen hallussa olevia julkisia tietoja.¹⁷¹

Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitelain perustuslakivaliokunnan ehdottamin muutoksin, jotka koskivat edellä mainittuja henkilötietojen julkisuutta ja salassapitoa. Perustuslakivaliokunta linjasi mietintönsä kannanotoissa, että kansalaisaloitteiden käsittelyyn tulee suhtautua myönteisesti myös eduskunnassa, mutta ei myöskään ilman kriittistä tarkastelua. Aloitteita käsittelevien erikoisvaliokuntien olisi myös perusteltua jättää käsittelemättä selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet, vaikka ne olisivat muodollisesti vireillä eduskunnassa.¹⁷² Kansalaisaloitelaki (12/2012) tuli voimaan samaan aikaan kansalaisaloitetta koskevan perustuslain muutoksen kanssa 1.3.2012.

5.2 Kansalaisaloitteen vireilletulo ja muoto

Kansalaisaloitelain 2 §:ssä viitataan perustuslain 53 §:n 3 momentin aloiteoikeutta koskevaan säännökseen, jossa aloiteoikeus on sidottu äänioikeuteen valtiollisissa vaaleissa ja Suomen kansalaisuuteen. Tämä koskee myös aloitteen muita allekirjoittajia.¹⁷³ Kansalaisaloitelain 3 §:n mukaisesti vireillepanijana voi olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen eli joko yksittäinen kansalainen tai kansalaisryhmä, mutta ei oikeushenkilö. Lisäksi vireillepanijan on nimettävä itselleen vähintään yksi edustaja (yksittäinen kansalainen voi nimetä itsensä edustajaksi) ja varaedustaja. Kansalaisryhmän jäsenistä voidaan nimetä joku ryhmän edustajaksi. Lakiehdotuksen mukaisesti aloitteen vireillepanijalle ja tämän edustajalle aiheutuu useita toimintavelvoitteita ja vastuita. He vastaavat muun muassa siitä, että allekirjoitusten kerääminen tapahtuu kansalaisaloitelain 5-7 §:n mukaisesti. He vastaavat myös 12 §:n mukaisesti, että kannatusilmoitusten yhteydessä kerättyjen henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan lakia. Lisäksi heihin voi kohdistua lain 16 §:n mukaisia rangaistussäännöksiä.¹⁷⁴

Edustajan tehtäviin kuuluu lain 9 §:n mukaan toimittaa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle tarkastettaviksi sekä lain 11 §:n mukaan toimittaa kansalaisaloite eduskunnan käsiteltäväksi, kun kannatusilmoitusten kerääminen on päättynyt ja Väestörekisterikeskus

¹⁷⁰ Näistä tarkemmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa professo-reilta Olli Mäenpää, Tuomas Ojanen sekä Veli-Pekka Viljanen.

¹⁷¹ HE 46/2011 vp, 35; PeVM 6/2011 vp 3–4.

¹⁷² PeVM 6/2011 vp, 3–4.

¹⁷³ Jyränki & Husa 2012, 317; HE 46/2011 vp, 26.

¹⁷⁴ HE 46/2011 vp, 26–27.

on vahvistanut hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän riittäväksi. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan aloitteen vireillepanijan sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot pitää ilmoittaa Väestörekisterikeskukselle, oikeusministeriölle ja eduskunnalle tarvittavaa yhteydenpitoa varten.¹⁷⁵

Kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen, joka edellyttää aloitteelta lakitekstin muotoa, tai ehdotuksen lain valmisteluun ryhtymiseksi, jolloin aloitteessa ehdotetaan valtioneuvostolle ryhtymistä lainvalmisteluun jonkin asian johdosta. Sisällöltään viimeksi mainittu aloite voidaan rinnastaa kansanedustajan lainsäädäntöasiaa koskevaan toimenpidealoitteeseen¹⁷⁶. Aloitteen käsittelyjärjestys eduskunnassa määräytyy sen mukaan, kumpaa muotoa aloitteessa käytetään. Jos aloite sisältää lakiehdotuksen, käsitellään se lainsäätämisyjärjestyksessä, kun taas aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä käsitellään ainoa käsittelyn asiana perustuslain 41 ja 72 §:n mukaisesti. Lisäksi eduskunnan työjärjestyksessä säädetään vielä tarpeellisin osin kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä. Kansalaisaloitetta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan onkin hyvä, että aloitteen tekijät voivat valita käytettävän muodon itse, sillä etenkin laajoissa ja monimutkaisissa lainsäädäntöasioissa olisi haastavaa itse valmistella lakiehdotus. Aloitteen tulee sisältää myös ehdotuksen perustelut. Ne tulee esittää mahdollisimman lyhyesti, ottaen kuitenkin huomioon asian sisältö ja laajuus. Myös kansanedustajien aloitteilta edellytetään perusteluvelvollisuutta eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti^{177, 178}.

Aloitteella tulee olla myös sen sisältöä kuvaava otsikko, joka yksilöi aloitteen riittävällä tavalla, sillä samasta asiasta voi olla vireillä eduskunnassa useampia aloitteita tai esityksiä samanaikaisesti. Eduskuntakäsittelyssä aloite saa joka tapauksessa oman valtiopäiväasiakirjanumeron. Aloite tulee päivätä, sillä päiväyksestä alkaa kulua kuuden kuukauden määräaika, jonka aikana aloitetta tukevat allekirjoitukset on kerättävä.¹⁷⁹

Samaan aloitteeseen ei saa ottaa sisällöltään erilaisia asioita, vaan aloitteen tulee koskea yhtä asiakokonaisuutta. Aloitteessa voi olla samaan asiaan liittyviä useita lakiehdotuksia, kuten hallituksen esityksessäkin tai kansanedustajan lakialoitteessa. Aloitteen vireillepanijat päättävät, kummalla kansalliskielellä aloite laaditaan. Perustuslain 51 §:n mukaisesti eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä, joten aloite tulee joka tapauksessa käännettyä toisellekin kansalliskielelle eduskuntakäsittelyn aikana. Eduskunnan työjärjestyksen 76 §:n 1

¹⁷⁵ HE 46/2011 vp, 26–27.

¹⁷⁶ Eduskunta 2011, 21. Kansanedustaja voi jättää toimenpidealoitteen keskuskansliaan eduskunnan ollessa koolla. Se sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai johonkin muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Asianomaisessa valiokunnassa toimenpidealoite käsitellään yleensä samaa asiaa koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Mietinnössä valiokunta ehdottaa sitä hylättäväksi tai hyväksyttäväksi, ja eduskunnan täysistunto tekee lopullisen päätöksen.

¹⁷⁷ TJ 20 § 1 mom.

¹⁷⁸ HE 46/2011 vp, 27–28.

¹⁷⁹ HE 46/2011 vp, 28.

momentin mukaan eduskunnassa käsittelyn pohjana on suomenkielinen teksti, ja ruotsinkielinen teksti laaditaan eduskunnan kansliassa.¹⁸⁰

5.3 Kannatusilmoitusten kerääminen ja tarkastaminen

Kansalaisaloitelain 6 §:ssä säädetään niistä tiedoista, mitä aloitteen kannattajan eli allekirjoittajan tulee itsestään antaa aloitteen tekemiseksi. Nämä tiedot koskevat sekä sähköisesti tehtävää että paperimuotoista kannatusilmoitusta. Jotta kannatusilmoitus voidaan kytkeä tiettyyn kansalaisaloitteeseen, tulee siinä olla kansalaisaloitteen otsikko ja aloitteen päiväys sekä allekirjoittajan täydellinen nimi, syntymäaika ja kotikunta. Henkilötunnusta ei tarvitse ilmoittaa. Tietoverkossa tehtävässä kannatusilmoituksessa nimi ja muut henkilötiedot tallentuvat vahvan sähköisen tunnistamisen avulla tietojärjestelmään automaattisesti. Lisäksi allekirjoittajan tulee antaa vakuutus siitä, että hän on äänioikeutettu Suomen kansalainen eikä ole tehnyt useampaa kannatusilmoitusta samaan aloitteeseen. Kannatusilmoitus on myös päivittävä, jotta pystytään tarkistamaan, että kannatusilmoitukset on kerätty kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä.¹⁸¹

Kansalaisaloitelain 5 §:ssä on perussäännökset kansalaisaloitetta tukevien allekirjoitusten eli kannatusilmoitusten keräämisestä. Nämä kannatusilmoitukset kerätään joko paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Kannatusilmoituksia voidaan kerätä myös molemmilla tavoilla. Keräystavasta päättää aloitteen vireillepanija ja tämän edustaja. Tietoverkossa tapahtuva keräys voidaan toteuttaa joko vireillepanijan itsensä järjestämässä tietojärjestelmässä tai niitä voidaan kerätä oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Paperimuotoisia kannatusilmoituksia kerättäessä on käytettävä oikeusministeriön asetuksella säätämää lomakekaavaa, jotta niiden tarkastaminen on joustavaa Väestörekisterikeskuksessa (Liite 2). Näin varmistetaan myös, että kaikki lain edellyttämät tiedot tulevat kirjatuiksi.¹⁸² Syyskuussa 2013 tehtiin Kansalaisaloite.fi-palveluun parannuksia, jotka koskevat muun muassa paperisen kannatusilmoituksen tulostusmahdollisuutta. Aloitteen vastuuhenkilöt voivat nyt liittää aloitteen yhteyteen esitetyt kannatusilmoituslomakkeen, jonka voi myös tulostaa. Paperilomakkeen tulostamisella on pyritty helpottamaan aloitteiden kannattamista sellaisille henkilöille, jotka eivät pysty vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen.¹⁸³

Kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa aloitteen päiväyksestä. Jos keräysaika olisi pidempi, voisi aloite esimerkiksi menettää ajankohtaisuutensa, ja tällöin pitäisi mahdollisesti harkita aloitteen peruuttamisen mahdollisuudesta säätämistä. Pykälän 3 momentin mukaisesti kannatusilmoituksia kerättäessä tulee allekirjoittajien nähdä aloite, tieto

¹⁸⁰ HE 46/2011 vp, 28.

¹⁸¹ HE 46/2011 vp, 29.

¹⁸² HE 46/2011 vp, 28–30.

¹⁸³ Eduskunnan intranet 23.9.2013.

sen vireillepanijasta ja edustajasta sekä edustajan yhteystiedot. Paperimuotoisessa keräyksessä ei siis riitä esimerkiksi pelkkä verkkosivun osoite, josta tiedot voi löytää. Aloitteen sisältöä ei myöskään saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen, vaan sen tulee tässä vaiheessa olla sisällöltään lopullisessa muodossa. Kannatusilmoitukset tulee kerätä verkossa luotettavalla tavalla ja kerätyt henkilötiedot käsitellä asianmukaisesti henkilötietojen suojaamiseksi. Kansalaisaloitelain 7 §:ssä säädetään niistä teknisistä vaatimuksista, joita kannatusilmoitusten verkkokeräys edellyttää, sekä Viestintäviraston hyväksynnästä käytettävälle tietojärjestelmälle. Aloitteen vireillepanijan tai tämän edustajan tulee hakea hyväksyntä perustamalleen tietojärjestelmälle Viestintävirastolta ennen kannatusilmoituskeräyksen alkamista. Myös oikeusministeriön ylläpitämän verkkopalvelun on luonnollisesti täytettävä nämä vaatimukset.¹⁸⁴

Hyväksyntä edellyttää, että kannatusilmoitusten keräyksessä käytetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) tarkoittamaa vahvaa sähköistä tunnistamista. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla tai Väestörekisterikeskuksen sähköisellä henkilökortilla eli kansalaisvarmenteella tehtävää tunnistamista.¹⁸⁵ Tässä nähtiin myös joitain ongelmia, jotka liittyvät vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukseen kannatusilmoituksia kerätessä. Tämän johdosta kansalaisaloitetyöryhmän mietintöön jätettiin eriyvä mielipide kansanedustaja Johanna Sumuvuoren ja Kari Uotilan allekirjoittamina. Heidän mielestään kansalaiset voivat joutua eriarvoiseen asemaan vahvaa sähköistä tunnistamista vaadittaessa, sillä pankit eivät välttämättä myönnä verkkopankkitunnuksia henkilölle, jos hänellä on esimerkiksi maksuhäiriömerkintä, eikä hän tällöin voi täyttää sähköistä kannatusilmoitusta.¹⁸⁶

Lisäksi edellytetään riittäviä turvallisuusjärjestelyjä koskien tietoverkkoja ja -järjestelmiä sekä käyttöoikeushallinnan valvontaa, jotta järjestelmän sisältämien tietojen luvaton käyttö ja muuttaminen tai asiaton käsittely voidaan estää. Väestörekisterikeskuksella on toimivalta antaa määräyksiä kerättyjen tietojen vakiomuodosta, jossa ne voidaan sähköisesti yhdistää väestötietojärjestelmän tietoihin, ja siten tarkastaa kannatusilmoitusten oikeellisuus ja kelppoisuus. Tämä tietojärjestelmän hyväksymismenettely on maksuton. Viestintäviraston antama tietojärjestelmän hyväksyntä tulee olla kansalaisaloitteen allekirjoittajien nähtävillä verk-

¹⁸⁴ HE 46/2011 vp, 28–29.

¹⁸⁵ HE 46/2011 vp, 30.

¹⁸⁶ OMM 21/2011, 91; Kilpailu- ja kuluttajavirasto 11.5.2011. Oikeusministeriön pyynnöstä Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi asiasta lausunnon 11.5.2011, jossa todetaan viraston keskustelleen asiasta Finanssialan Keskusliiton kanssa. He puolestaan ovat suositaneet, että yksi maksuhäiriö ei olisi tunnusten saamisen esteenä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto mainitsee vielä lausunnossaan, että pankkipalvelujen tarjonta on muuttunut luonteeltaan siten, että verkkopankkitunnusten tulee kuulua peruspankkipalveluihin mahdollisista maksuhäiriöistä riippumatta ja suosittaa asian säätämisestä lailla.

kosivuilla, joissa kannatusilmoitukset kerätään, jotta allekirjoittajat voivat varmistua järjestelmän turvallisuudesta ja henkilötietosuojasta.¹⁸⁷

Kansalaisaloitelain 8 §:ssä säädetään oikeusministeriön verkkopalvelusta kansalaisaloitetta tukevien kannatusilmoitusten keräystä varten. Käytön edellytyksenä on, että kansalaisaloitteelle on jo kerätty vähintään 50 kannatusilmoitusta kuukauden aikana aloitteen päiväyksestä ja että se täyttää säädetyt vaatimukset kansalaisaloitelain mukaisesti. Tämä kuukausi on osa lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettyä keräyksen kuuden kuukauden kokonaisaikaa. Tietyn kannatusilmoitusten määrän edellytys on perusteltua, ennen kuin yksittäisten kansalaisten aloite pääsee yleisölle avoimelle sivustolle. Ilman tätä ehtoa palvelun ylläpito voisi tulla hyvinkin työlääksi. Ministeriö huolehtii myös aloitteen tarkastuksesta sekä vireillepanijan ja ensimmäisten 50 allekirjoittajan äänioikeuden ja Suomen kansalaisuuden tarkastamisesta väestötietojärjestelmästä. Aloitteen vireillepanija säilyy silti henkilötietolain mukaisena rekisterinpitäjänä, ja oikeusministeriö toimii vireillepanijan lukuun palvelun ylläpitäjänä. Lain mukaisesti verkkopalvelun käytöstä ei peritä maksua.¹⁸⁸

Oikeusministeriön verkkopalvelu toimii vaihtoehtona omaehtoisesti järjestettävälle keräysjärjestelmälle ja se liittyy laajempaan Sähköinen osallistumisympäristö -hankkeeseen. Sen tavoitteena on helpottaa kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista sähköisessä verkkoympäristössä. Hankkeen mukaisia palveluja ovat muun muassa Otakantaa.fi-verkkosivusto, aloitekanavat kansalais- ja kuntalaisaloitteille sekä lausuntopalvelu.¹⁸⁹

Kansalaisaloitelain 9 §:n mukaan Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on väestötietojärjestelmästä vastaavana keskusviranomaisena tarkastaa kannatusilmoitusten oikeellisuus ja kelpoisuus sekä vahvistaa hyväksytyjen ilmoitusten määrä. Edustajan tehtävänä on toimittaa kannatusilmoitukset keräyksen päätyttyä Väestörekisterikeskukselle. Oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa oikeusministeriö toimittaa kerätyt kannatusilmoitukset Väestörekisterikeskukselle edustajan pyynnöstä – ei siis oma-aloitteisesti. Aloitteen vireillepanijasta ja edustajasta riippuu, haluavatko he esimerkiksi jatkaa keräystä vielä senkin jälkeen, kun 50 000 allekirjoittajan vaatimus on jo täyttynyt.¹⁹⁰

Kannatusilmoitukset toimitetaan joko paperimuodossa tai sähköisesti eli siinä muodossa, kun ne on kerättykin. Sähköisesti toimitettujen kannatusilmoitusten tarkastus tapahtuu tietojärjestelmien ristiin ajona, jolloin on kyse henkilörekisterien yhdistämisestä, kun taas paperi-

¹⁸⁷ HE 46/2011 vp, 31.

¹⁸⁸ HE 46/2011 vp, 31–32.

¹⁸⁹ OM 30.11.2012.

¹⁹⁰ HE 46/2011 vp, 32.

muotoisten kannatusilmoitusten tarkastus tapahtuu lähinnä satunnaisotantaan perustuen¹⁹¹. Pykälän 3 momentin mukaan Väestökisterikeskus vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän tarkastuksen jälkeen. Jos hylättyjä ilmoituksia tulee niin paljon, ettei vaadittu 50 000 allekirjoittajan määrä täyty, voivat aloitteen vireillepanija ja edustaja kerätä lisää kannatusilmoituksia vaaditun määrän täyttymiseksi. Tämän pitää tapahtua laissa säädetyn puolen vuoden kuluessa eli keräysaikaa tulee vielä olla jäljellä.¹⁹²

5.4 Kansalaisaloitteen toimittaminen eduskunnalle

Jos perustuslaissa ja kansalaisaloitelaissa säädetty edellytykset täyttyvät, edustaja toimittaa kansalaisaloitelain 11 §:n mukaisesti kansalaisaloitteen ja Väestökisterikeskuksen vahvistaman päätöksen hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä eduskunnalle. Edustajalla ei siis ole lakisääteistä velvoitetta aloitteen toimittamiselle, vaan vireillepanija tai edustaja voi vielä luopua aloitteen viemisestä eduskuntaan. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, jos sama asia on jotakin muuta kautta tullut vireille eduskunnassa tai, jos aloite ei ole jostain syystä enää ajankohtainen. Kaikkia kannatusilmoituksia ei suinkaan toimiteta eduskunnalle, mutta eduskuntakäsittelyn aikana valiokunnilla on mahdollisuus saada tiedot allekirjoittajista perustuslain 47 §:n mukaisesti.¹⁹³

Jos aloitetta ei ole toimitettu eduskunnalle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Väestökisterikeskuksen vahvistuspäätöksestä, aloite raukeaa. Puolen vuoden aika joustavoittaa menettelyä ja mahdollistaa sen, että vaalikauden lopussa aloite voidaan toimittaa eduskunnalle vasta vaalien jälkeen, jolloin asialle jää enemmän käsittelyaikaa. Eduskunnassa voi olla vireillä samanaikaisesti samaa asiaa koskevia kansalaisaloitteita, hallituksen esityksiä tai kansanedustajien aloitteita. Eduskunnassa jo kertaalleen hylätty kansalaisaloite ei ole esteenä uuden samansisältöisen aloitteen tekemiselle.¹⁹⁴ Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyyn perehdytään luvussa 6 tarkemmin.

5.5 Kansalaisaloitteeseen liittyvät vastuut ja veloitteet

Kannatusilmoituksiin sisältyvien henkilötietojen suojasta ja henkilötietojen käsittelystä aloitemenettelyn yhteydessä säädetään kansalaisaloitelain 12 §:ssä. Kannatusilmoituksissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käyttää vain kansalaisaloitelaissa säädetyllä tavalla, ja niiden käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999).¹⁹⁵ Henkilötietolakia tai muita tietosuoja-

¹⁹¹ Väestökisterikeskuksen otantamenetelmästä lisää <http://vrk.fi/default.aspx?id=700>. Tämä koskee kaikkia paperilla toimitettuja Suomen kansalaisaloitteen kannatusilmoituksia tai EU:n kansalaisaloitteen tuenilmaisuja.

¹⁹² HE 46/2011 vp, 33.

¹⁹³ HE 46/2011 vp, 34.

¹⁹⁴ HE 46/2011 vp, 34.

¹⁹⁵ HE 46/2011 vp, 34–35.

lainsäännöksiä sovelletaan toissijaisesti, sillä kansalaisaloitelain samoin kuin Euroopan parlamentin ja neuvoston kansalaisaloitteesta annetun asetuksen (EU) N:o 211/2011 henkilötietoja koskevat säännökset syrjäyttävät erityissäännöksinä henkilötietolain säännökset.¹⁹⁶

Henkilötietoja saa käyttää vain kansalaisaloitteen tekemisen, kannatusilmoitusten tarkastamisen sekä hyväksytyjen kannatusilmoitusten vahvistamisen yhteydessä eikä niitä saa luovuttaa muille kuin Väestörekisterikeskukselle.¹⁹⁷ Kuten jo aiemmin tässä opinnäytetyössä mainittiin kansalaisaloitelain valmistelun kuvauksen yhteydessä, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota henkilötietojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn. Pykälän 1 momenttiin kirjattiin perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti, että viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustuslain mukainen kannatusilmoitusten 50 000 vähimmäismäärä on täyttynyt ja nimet luovutettu Väestörekisterikeskukselle.¹⁹⁸

Pykälässä säädetään lisäksi kannatusilmoitusten hävittämisvelvollisuudesta, josta vireillepanijan sekä edustajan on huolehdittava. Hävittämisen tulee tapahtua viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Väestörekisterikeskuksen hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrää koskevasta vahvistuksesta, ja sekä paperikopiot että sähköisessä muodossa olevat kannatusilmoitukset on hävitettävä. Hävittämisvelvollisuus koskee myös oikeusministeriön verkkopalvelua, josta oikeusministeriön tulee hävittää tiedot vireillepanijan tai edustajan pyynnöstä. Jos aloite ei saakaan riittävää määrää kannatusilmoituksia säädettyssä ajassa eikä niitä siten toimiteta Väestörekisterikeskukselle, tulee ne hävittää viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kannatusilmoitusten keräyksen lopettamisesta. Väestörekisterikeskuksen velvollisuudesta hävittää kannatusilmoitukset säädetään pykälän 3 momentissa, jossa hävittämisvelvollisuus liittyy aloitteen eduskuntakäsittelyn päättymiseen. Näin ollen eduskuntakäsittelyn aikana tiedot aloitteen allekirjoittajista ovat saatavilla. Siinä tapauksessa, että aloitetta ei toimiteta eduskuntaan, on Väestörekisterikeskuksen säilytettävä kannatusilmoituksia yhdeksän kuukautta antamastaan päätöksestä.¹⁹⁹

Pykälän 4 momentti sisältää viittauksen, että kannatusilmoituksissa kerättyjen henkilötietojen käsittelyssä sovelletaan muutoin henkilötietolakia. Tällä halutaan varmistaa henkilötietolain soveltuvuus myös paperimuodossa kerättyihin kannatusilmoituksiin, sillä niitä ei välttämättä muussa tapauksessa pidettäisi henkilötietolain 2 §:n mukaisena henkilörekisterinä tai sen osana. Lisäksi näitä henkilötietolain mukaisia säännöksiä sovelletaan kannatusilmoituksissa kerättyihin tietoihin, jotka koskevat muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevia yleisiä periaatteita ja rekisteröidyn oikeuksia, kuten tietojen tarkastusoikeutta, henkilötietoja

¹⁹⁶ Väestörekisterikeskus 28.2.2012, 2.

¹⁹⁷ HE 46/2011 vp, 35.

¹⁹⁸ PeVM 6/2011 vp, 3–4.

¹⁹⁹ HE 46/2011 vp, 35–36.

käsittävän henkilön vaitiolovelvollisuutta, rekisterinpitäjän vahingonkorvausvelvollisuutta ja rangaistusvastuuta sekä henkilötietojen käsittelyn valvontaa.²⁰⁰

Kansalaisaloitteen 13 §:ssä säädetään aloitteen vireillepanijan ja edustajan velvollisuudesta ilmoittaa aloitteen tekemistä varten saadusta taloudellisesta tuesta ja sen antajasta, silloin kun yksittäisen tuen tai samalta tukijalta useista saaduista suorituksista koostuva tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Tällä säännöksellä halutaan vahvistaa riittävä avoimuus rahoituksessa ja tiedonsaanti aloitteen vireillepanijan sidonnaisuuksista. Euromääräinen raja noudattaa samaa linjaa, siten kuin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:ssä säädetään (273/2009). Jos yksityishenkilön antaman tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa, täytyy häneltä saada suostumus nimen ilmoittamiseen. Tukea ei saa vastaanottaa, jos sen antajaa ei voida selvittää. Tämä kieltö ei koske tavanomaisella keräystoiminnalla saatua tukea, kuten esimerkiksi pienimuotoista varainkeruuta tai tuotemyyntiä. Tällaiset lahjoitussummat eivät ole lähelläkään ilmoitusvelvollisuutta koskevaa alarajaa.²⁰¹

Ilmoitusvelvolliseksi tueksi luetaan kaikki toiminnallisesti ja välittömästi kansalaisaloiteprosessiin liittyvä tuki. Tuki ilmoitetaan bruttomääräisenä. Tueksi voidaan lukea esimerkiksi aloitteen mainostamiseen, allekirjoitusten verkkokeräyksen järjestämiseen ja yleensäkin valmisteluun saatu tuki sekä tuki, joka on osoitettu aloitteen tekemistä varten perustetulle yhdistykselle. Tuki voi olla siis rahana, tavarana tai palveluna sekä muulla vastaavalla tavalla saatu suoritus, ei kuitenkaan tavanomainen talkootyö tai ilmaispalvelut. Muuna kuin rahana saatu tuki arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä. Ajallisesti suoritukset luetaan tueksi, jos ne on saatu aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kuin kannatusilmoitusten keräys on alkanut ja viimeistään kolme kuukautta siitä, kun aloite on toimitettu eduskunnalle.²⁰²

Taloudellisen tuen ilmoittamismenettelystä säädetään lain 14 §:ssä. Tuesta on ilmoitettava tietoverkossa niin, että tiedot ovat yleisölle nähtävänä viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden päättyessä ja aikaisintaan kannatusilmoituskeräyksen alkaessa. Paperimuotoisessa keräyksessä tulee mainita verkko-osoite aloiteasiakirjoissa ja verkkokeräyksessä sen tulee olla kannatusilmoituksia kerättävällä verkkosivustolla. Oikeusministeriön verkkosivustolla riittää tieto tuen verkko-osoitesivustosta. Myös nämä tukea koskevat tiedot on poistettava tietoverkosta sitten, kun aloitteen eduskuntakäsittely on päättynyt. Vaikka aloitetta ei olisi toimitettu eduskuntaan, on tiedot poistettava kannatusilmoitusten keräyksen päätettyä tai aloitteen rauettua.²⁰³

²⁰⁰ HE 46/2011 vp, 36.

²⁰¹ HE 46/2011 vp, 36–37.

²⁰² HE 46/2011 vp, 36–37.

²⁰³ HE 46/2011 vp, 37–38.

Lain 15 § sisältää säännökset muutoksenhakuoikeudesta viranomaisten tämän lain nojalla tekemiin hallintopäätöksiin. Viestintäviraston, oikeusministeriön ja Väestörekisterikeskuksen tekemiin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain (586/1996) säädösten mukaisesti. Oikeusministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Viestintäviraston sekä Väestörekisterikeskuksen päätöksestä hallinto-oikeuteen.²⁰⁴

Kansalaisaloitteen tekemiseen voi liittyä myös joitain rangaistuksia, joten lain 16 §:ssä on myös informatiiviset viittaukset rikoslainsäännöksiin. Rikoslain 16 luvun 5 §:ssä (39/1889) on säännökset väärän henkilötiedon antamisesta tai väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle, joista voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Etenkin paperilla kerättävien kannatusilmoitusten yhteydessä tämä on mahdollista, sillä allekirjoittajan henkilöllisyyttä ei tuossa yhteydessä tarkasteta. Rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan henkilö voidaan tuomita tietyin edellytyksin myös salassapitorikoksesta tai salassapitorikkomuksesta sekä rikoslain 38 luvun 9 §:n mukaan henkilörekisteririkoksesta, jos henkilötietoja on käsitelty lainvastaisesti rekisteröidyn yksityisyyden suojaa loukkaamalla.²⁰⁵

6 Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa

Kansalaisaloitelain 11 §:n mukaan edustajan tehtävänä on toimittaa kansalaisaloite sekä Väestörekisterikeskuksen vahvistettu päätös hyväksytyistä kannatusilmoituksista eduskunnalle kuuden kuukauden kuluessa Väestörekisterikeskuksen päätöksestä. Jos aloitetta ei toimiteta eduskunnalle määräajassa, aloite raukeaa. Eduskuntaan ei tarvitse toimittaa kerättyjä kannatusilmoituksia, mutta eduskunnan valiokunnalla on niin halutessaan oikeus saada allekirjoittajien tiedot perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaisesti. Yhteydenpitoa varten tulee aloitteen vireillepanijan sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot ilmoittaa eduskunnalle.²⁰⁶ Käytännössä aloitteen vireillepanija tai edustaja ottaa yhteyttä eduskunnan keskuskansliaan ja sopii kansalaisaloitteen toimittamisesta eduskunnalle.

Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa noudattaa perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) mukaisia käsittelymuotoja. Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin vuonna 2011 kansalaisaloitelakia käsitellessään todennut, ettei kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä tai muodostaa uusia²⁰⁷. Eduskunnalla on velvoite ottaa aloite käsiteltäväksi, jos perustuslain ja kansalaisaloitelain mukaiset edellytykset aloitteen tekemiselle täyttyvät. Eduskunta päättää aloitteen hyväksymisestä ja mahdollisesta hylkäämisestä. Käsittelyjärjestys eduskunnassa määräytyy sen mukaan, millaiseen muo-

²⁰⁴ HE 46/2011 vp, 38.

²⁰⁵ HE 46/2011 vp, 38–39.

²⁰⁶ PNE 1/2011 vp, 2.

²⁰⁷ PeVM 6/2011 vp, 2.

toon aloite on tehty. Jos kansalaisaloite on tehty lakiehdotuksen muotoon, käsitellään se lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Jos kansalaisaloite sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä, käsitellään se ainoan käsittelyn asiana. Jos eduskunta ei ehdi käsitellä aloitetta vaalikauden aikana, perustuslain 49 §:n mukaisesti aloite raukeaa.²⁰⁸

6.1 Puhemiesneuvoston suositukset kansalaisaloitteen käsittelyyn

Puhemiesneuvosto antaa perustuslain 34 §:n 3 momentin nojalla ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi. Ohjeita on annettu muun muassa valiokuntien toiminnasta.²⁰⁹ Koska aiempaa ohjeistusta tai käytäntöä ei ollut olemassa kansalaisaloitteiden käsittelystä, puhemiesneuvosto katsoi 12.3.2013 kokouksessaan tarpeelliseksi kartoittaa ensin eduskuntaryhmien kantaa kansalaisaloitteiden käsittelyyn, etenkin valiokuntakäsittelyn osalta. Kyseessä oli kuitenkin menettelyn luominen perustuslaillisesti uudesta ja merkittävästäkin asiasta.²¹⁰ Eduskuntaryhmiä pyydettiin lausumaan mielipiteensä asiasta laaditun muistion pohjalta ja toimittamaan mahdolliset kommentit keskustuskansliaan 8.4.2013 mennessä.²¹¹

Eduskuntaryhmien lausunnoista käy ilmi, että kaikki pitivät kansalaisaloitetta tärkeänä, demokratiaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävänä instituutiona ja että aloitteet tulee käsitellä asianmukaisesti. Aloitteen valiokuntakäsittelyyn liittyvät kannanotot sen sijaan olivat hyvinkin kirjavia. Kokoomuksen eduskuntaryhmä totesi lausunnossaan, että pääsääntöisesti kansalaisaloitteet tulisi ottaa valiokunnassa käsittelyyn ja aloitteiden tekijöitä kuulla, mutta tämä ei automaattisesti merkitse sitä, että aloite päättyisi mietinnön muodossa täysistuntokäsittelyyn ja äänestykseen. Lausunnossa korostettiin, että valiokunta voisi päättää aloitteen käsittelyn keskeyttämisestä missä tahansa käsittelyn vaiheessa. Kokoomuksen eduskuntaryhmä yhtyi perustuslakivaliokunnan ottamaan kantaan siitä, että selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet jätetään valiokunnassa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti olisivatkin eduskunnassa vireillä.²¹²

Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä ehdotti lausunnossaan, että valiokunta voisi päättää itsenäisesti siitä, ryhtyykö se ollenkaan käsittelemään kansalaisaloitetta, miten sitä käsitellään sekä sen käsittelyaikataulusta. Koska kansalaisaloitteet voidaan jättää eduskunnalle milloin tahansa, ei valiokuntakäsittelylle voida antaa sitovaa määräaikaa. Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä ehdotti vielä, että valiokunnan tulisi kahden kuukauden määräajassa täysis-

²⁰⁸ PNE 1/2011 vp, 2–3.

²⁰⁹ PeVM 10/1998 vp. Siinä perustuslakivaliokunta linjasi mietintönsä yksityiskohtaisissa perusteluissa, että merkittävän eduskunnan sisäisen norminannon tulee edelleenkin tapahtua sellaisilla säädöksillä, joita koko eduskunta päättää. Siksi tästä säännöstä poikkeavaa puhemiesneuvoston ohjeistamismahdollisuutta on tulkittava rajatusti.

²¹⁰ PNPTK 21/2013.

²¹¹ PNPTK 22/2013.

²¹² Kokoomuksen eduskuntaryhmän lausunto 5.4.2013.

tunnossa ilmoittamisen jälkeen kertoa, milloin aloite otetaan käsittelyyn ja mihin toimenpiteisiin valiokunta aloitteen johdosta ryhtyy. Aloitteen käsittely tulisi saattaa valiokunnassa päätökseen viimeistään vaalikauden loppuun mennessä.²¹³

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä sekä vasenryhmä olivat selkeästi sitä mieltä, että kansalaisaloitteista tulisi aina laatia mietintö. Perussuomalaisten eduskuntaryhmä totesi lausunnossaan, ettei käsittelyprosessiksi riitä se, että lähetekeskustelun jälkeen valiokunnassa aloite voidaan "haudata" ilman toimia tai jättää käsittelemättä. Vasenryhmä toi ainoana eduskuntaryhmänä esiin sitovan kansanäänestyksen mahdollisuuden harkittavaksi tulevaisuudessa.²¹⁴

Keskustan eduskuntaryhmä lausui, että kansalaisaloitteen käsittelemättä jättäminen saattaa aiheuttaa turhautumista ja poliittista passiivisuutta. Pääsääntöisesti aloite tulisivikin käsitellä valiokunnassa ja kuulla asiantuntijoita, mutta valiokunnan tulee voida päättää itsenäisesti aloitteen jatkokäsittelystä.²¹⁵

Ruotsalainen eduskuntaryhmä totesi lausunnossaan kansalaisaloitteen voivan lisätä kansalaisten mielenkiintoa poliittista päätöksentekoa kohtaan, mutta korosti 50 000 allekirjoittajan mielipiteen edustavan suhteellisen pientä osaa kansalaisista. Valiokunnassa tulee heidän mielestään kuulla aloitteen tekijää sekä muita asiantuntijoita, mutta valiokunnan harkinnan varaan jäisi mietinnön laatiminen asiasta.²¹⁶

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä näki kansalaisaloitteen kansalaiskeskustelun tärkeänä virittäjänä, mutta painotti kuitenkin edustuksellisen demokraattisen päätöksenteon ensisijaisuutta lainsäädäntötyössä. Valiokuntien tulee voida päättää, miten asiaa käsitellään ja tehdäänkö aloitteen johdosta mietintö. Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä mainitsi vielä, että kansalaisaloitteet tulee rinnastaa yksittäisten kansanedustajien tekemiin aloitteisiin, eikä vähintään 100 kansanedustajan aloitteisiin, kuten kansalaisaloitelain esitöissä mainitaan.²¹⁷

Vihreä eduskuntaryhmä ehdotti lausunnossaan, että valiokunnilla olisi velvollisuus ottaa kansalaisaloitteet käsittelyyn, ja että aloitteiden käsittelyssä tulisi valiokunnissa muodostua käytännöksi joko hyväksyvän tai hylkäävän mietinnön tekeminen. Myös vihreä eduskuntaryhmä ehdotti, että valiokunnan tulee kahden kuukauden kuluessa ilmoittaa, milloin aloite otetaan käsittelyyn ja mihin toimenpiteisiin valiokunta aikoo ryhtyä. He korostivat vielä, että olisi

²¹³ Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto 21.3.2013.

²¹⁴ Perussuomalaisen eduskuntaryhmän lausunto 4.4.2013; vasemmistoliiton eduskuntaryhmän lausunto 21.3.2013; vasenryhmän eduskuntaryhmän lausunto 9.4.2013.

²¹⁵ Keskustan eduskuntaryhmän lausunto 5.4.2013.

²¹⁶ Ruotsalaisen eduskuntaryhmän lausunto 5.4.2013.

²¹⁷ Kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto 4.4.2013.

tärkeää saada kansalaisaloite täysistuntoon äänestettäväksi, ja että aloitteet eivät saisi raueta vaalikauden vaihtuessa. Vihreä eduskuntaryhmä painotti myös ensimmäisen asiantuntija-kuulemisen tärkeyttä lähettämällä se esimerkiksi suorana verkkolähetyksenä, jotta kansalaiset saisivat tietää, mitä heidän aloitteelleen tapahtuu ja kuulla siihen liittyvät perustelut.²¹⁸

Eduskuntaryhmiä kuultuaan ja ennen ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelyä puhemiesneuvosto päätyi 17.4.2013 suosittelemaan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin mukaisesti, että kansalaisaloitteen edustajille on varatta tilaisuus tulla kuulluksi. Tämän lisäksi valiokunta voi kuulla toimialan ministeriön tai ministeriöiden edustajia ja muita asiantuntijoita sekä pyytää tarvittaessa ministeriöltä vastineen asiantuntijakuulemisessa esille tulleista seikoista. Valiokuntien tulisi myös ilmoittaa aloitteen tekijöiden edustajalle kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun aloite on saapunut valiokuntaan, mihin toimenpiteisiin valiokunta aikoo ryhtyä asiassa. Lopuksi puhemiesneuvosto suositti, että valiokunta arvioi, onko aiheellista järjestää julkinen kuuleminen kansalaisaloitteen johdosta siltä osin, kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten.²¹⁹ Tämän ohjeistuksen jälkeen ensimmäisen turkistarhausta koskevan kansalaisaloitteen käsittely alkoi eduskunnassa lähetekeskustelulla 25.4.2013.

6.2 Kansalaisaloitteen eteneminen eduskunnassa

Eduskunnan työjärjestykseen tehdyt muutokset kansalaisaloitelain johdosta ovat lähinnä teknisuonteisia. Työjärjestyksen 19 §:n mukaisesti puhemies ilmoittaa täysistunnossa asiat, jotka ovat saapuneet eduskunnalle käsiteltäviksi, kuten hallituksen esitykset, valtioneuvoston kirjelmät, selonteot, tiedonannot ja kertomukset. Tähän listaan lisättiin myös kansalaisaloite, joka ilmoitetaan täysistunnossa, jonka jälkeen se otetaan päiväjärjestykseen lähetekeskustelua varten. Lähetekeskustelun lopuksi eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi. Samalla eduskunta voi päätää, että yhden tai useamman valiokunnan on annettava lausunto valiokunnalle, jossa aloite on valmistelevasti käsiteltävänä. Huomioitavaa on, että kansalaisaloitteen vireillepanijalla ei ole samanlaista oikeutta esitellä kansalaisaloitetta eduskunnalle, kuin on esimerkiksi eduskunta-aloitteen ensimmäisellä allekirjoittajalla.²²⁰

Ennen kuin asiat lopullisesti päätetään täysistunnossa, tulee ne valmistelevasti käsitellä valiokunnissa. Nämä käsiteltävät asiat on lueteltu työjärjestyksen 32 §:ssä, johon nyt lisättiin myös kansalaisaloite. Kansalaisaloite ilmoitetaan valiokuntaan saapuneeksi, minkä jälkeen valiokunta voi päätää, ryhtyykö se käsittelemään aloitetta, sekä päätää käsittelyaikataulusta.²²¹ Puhemiesneuvoston suosituksen mukaisesti valiokunnan tulee ilmoittaa aloitteen tekijöiden

²¹⁸ Vihreän eduskuntaryhmän lausunto 4.4.2013.

²¹⁹ PNPTK 38/2013.

²²⁰ PNE 1/2011 vp, 3.

²²¹ PNE 1/2011 vp, 3.

edustajille kuuden kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta valiokuntaan, mihin toimenpiteisiin valiokunta aikoo ryhtyä.

Eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n mukaisesti kansalaisaloitteen tekijöiden edustajille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi aloitteen johdosta. Lisäksi valiokunta voi kuulla asianomaisen ministeriön tai ministeriöiden edustajia ja muitakin asiantuntijoita. Valiokunta voi myös pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon esimerkiksi niissä tilanteissa, jos on aihetta pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto aloitteen perustuslainmukaisuudesta. Puhemiesneuvoston suosituksen mukaisesti valiokunnan tulisi arvioida julkisen kuulemisen tarvetta kansalaisaloitteen käsittelyn aikana.²²² Eduskunnan valiokuntien kokoukset eivät pääsääntöisesti ole julkisia toisin kuin eduskunnan täysistunnot. Valiokunta voi kuitenkin harkintansa mukaan määrätä kokouksensa julkiseksi asiassa tarvittavien tietojen hankkimiseksi valiokunnan käsittelyä varten.²²³

Valiokunnan päättäessä jatkaa kansalaisaloitteen käsittelyä valiokunnassa mietinnön laatimiseksi käydään työjärjestyksen 39 §:n mukaisesti asiasta valmistava keskustelu, jonka perusteella valiokunnan sihteeri laatii mietintöluonnoksen. Mietintöluonnoksen pohjalta käydään yleiskeskustelu ja yksityiskohtainen käsittely, jossa lakiehdotuksen sisältävä mietintö käydään jokaisen pykälän kohdalta läpi. Valiokunta voi ehdottaa kansalaisaloitteeseen sisältyvän lain säätämistä sellaisena, kuin se on aloitteessa ehdotettu, tai muutettuna. Valiokunta voi ehdottaa myös kansalaisaloitteen hylkäämistä. Jos valiokunnan jäsen ei ole yhtynyt asian ratkaisuun käsittelyssä valiokunnan mietinnössä esittämään kantaan, on hänellä oikeus jättää mietintöön vastalause. Mietintö voi sisältää myös lausumaehdotuksen tai useampiakin, joissa voidaan edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy kyseisessä asiassa lainvalmisteluun. Tämän jälkeen asia etenee täysistuntokäsittelyyn, jossa asian käsittely jatkuu mietinnön pohjalta.²²⁴

Valiokunnalla ei ole mietinnön laatimispakkoa, joten valiokunta voi päätyä siihen, että kansalaisaloitteen johdosta ei asiaa käsitellä valiokunnassa enempää. Tämä vaihtoehto ei tarkoita, että asia raukeaa valiokunnassa tai että se hylätään, vaan aloite voi jäädä odottamaan mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä, kuten asiaa koskevaa hallituksen esitystä. Vasta vaalikauden päättyessä käsittelemättä jäänyt kansalaisaloite raukeaa perustuslain 49 §:n mukaisesti.²²⁵

Eduskunnan työjärjestyksen 71 §:ään tehtiin vielä lisäys, joka koskee valtiopäiväasiakirjojen julkaisemista. Siinä luetellaan valtiopäiväasiakirjoina tietoverkkoon julkaistavat asiakirjat, johon kansalaisaloite lisättiin. Eduskuntakäsittelyn alkaessa kansalaisaloite saa eduskunnassa

²²² PNE 1/2011 vp 3; PNPTK 38/2013.

²²³ PL 50 §.

²²⁴ Valiokuntaopas 2008, 90–96. Valiokuntaoppaasta ollaan parhaillaan laatimassa uutta versiota, jossa otetaan huomioon muun muassa kansalaisaloitetta koskeva menettely.

²²⁵ Edilex-utiset 18.4.2013.

oman valtiopäiväasiakirjanumeron, jotta aloite tulee selvästi yksilöidyksi. Lisäksi työjärjestyksen 76 §:ään lisättiin maininta kansalaisaloitteen kääntämisestä suomen tai ruotsin kielelle. Kansalaisaloitteen kääntämisestä vastaa eduskunnan kanslia.²²⁶

6.3 Kokemuksia ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelystä — esimerkkinä turkistarhaus

Ensimmäinen kansalaisaloite laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (M 1/2013 vp), joka koski turkistarhauksen lopettamista, tuli eduskunnan täysistuntoon lähetekeskusteluun 25.4.2013²²⁷. Lähetekeskustelussa kävi jo ilmi, että eduskuntaryhmät olivat pääosin aloitteen hylkäämisen kannalla. Turkistarhauksen puolesta puhuvat vetosivat turkistarhauksen merkitykseen merkittävänä elinkeinona, kun taas turkistarhauksen vastustajat vetosivat eettisyyteen. Asia lähetettiin keskustelun päätteeksi valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan.²²⁸

Maa- ja metsätalousvaliokunnassa asian käsittelyn aikana kuultiin laajasti asiantuntijoita eri ministeriöiden virkamiehistä aina tutkijoihin, eläinsuojelujärjestöjen ja turkiseläinkasvattajien edustajiin. Valiokunta järjesti myös puhemiesneuvoston suosituksen mukaisesti asiasta julkisen kuulemisen 23.5.2013, joka oli avoin kaikille kansanedustajille. Perustuslakivaliokunnan, talousvaliokunnan ja ympäristövaliokunnan jäsenet oli kutsuttu vielä erillisellä kutsulla tilaisuuteen. Tilaisuuden verkkotallenteen pystyi katsomaan Internetissä. Tässä tilaisuudessa kuultiin myös aloitteen edustajaa.²²⁹

Maa- ja metsätalousvaliokunta päätti 8.5.2013 pyytää perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n mukaisesti lausunnon aloitteen johdosta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että perustuslaista ei sinänsä johdu estettä turkistarhauksen kieltämiselle, mutta jos eduskunta päätyisi turkistarhauksen kieltämiseen, pitäisi toteuttamisen tapahtua elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan turvaamiseksi tavalla, joka on hyväksyttävissä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Lausunnossa kiinnitettiin vielä huomiota julkisen vallan veloitteeseen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työntekoon. Asia tulisikin valiokunnan mukaan saattaa jatkovalmisteluun lainsäädännöllisten toimenpiteiden tarkempaa arviointia varten valtioneuvostolle, jos eduskunta pitäisi ehdotusta perusteltuna.²³⁰

Maa- ja metsätalousvaliokunta laati perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottaen asiasta mietinnön, jossa ehdotettiin kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hylkäämistä.

²²⁶ PNE 1/2011 vp, 3, 8.

²²⁷ M 1/2013 vp. Kansalaisaloitteelle eduskunnassa annettu valtiopäiväasiakirjasta käytettävä tunnus.

²²⁸ PTK 45/2013 vp.

²²⁹ Maa- ja metsätalousvaliokunta 23.5.2013.

²³⁰ PeVL 18/2013 vp, 3.

Valiokunta totesi mietinnössään, että turkistuotannolla on huomattava taloudellinen ja työllistävä merkitys, ja että turkistarhausta kehittämällä voidaan yhä enemmän ottaa huomioon eläinten hyvinvointi. Kansanedustaja Satu Haapanen oli mietintöön jättämässään vastalauseessa esittänyt, että turkistarhaus lakkautetaan siirtymäajalla.²³¹ Täysistunnossa 19.6.2013 eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen äänin 146—36. Aloitteeseen sisältyvää lakiehdotusta kannattivat vihreät sekä suurin osa vasemmistoliiton edustajista. Turkistarhauksen kieltoa vastustivat ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat ja kristillisdemokraatit sekä lähes kaikki keskustan edustajat. Selvä enemmistö kokoomuslaisista, sosiaalidemokraateista ja perussuomalaisista olivat myös turkistarhauksen kieltoa vastaan. Ministereistä turkistarhauskieltoa kannattivat Henna Virkkunen kokoomuksesta, Susanna Huovinen, Erkki Tuomioja ja Pia Viitanen sosiaalidemokraateista, Paavo Arhinmäki ja Merja Kyllönen vasemmistoliitosta sekä Ville Niinistö vihreistä.²³²

Maa- ja metsätalousvaliokunnan sihteerin, valiokuntaneuvos Carl Seleniuksen mukaan asian käsittely valiokunnassa sujui hyvin. Erityisen tyytyväisiä oltiin asian johdosta järjestettyyn julkiseen kuulemiseen, joita varmaan muidenkin kansalaisaloitteiden johdosta tullaan puhe- miesneuvoston suosituksen mukaisesti järjestämään. Kansalaisaloite käsiteltiin valiokunnassa tiiviisti kevään aikana, ja eduskunta pääsi äänestämään asiasta vielä ennen kesätaukoa.²³³

7 Tutkimuksen tulokset

7.1 Kansalaisaloitetta koskeva kysely

Opinnäytetyöhön sisältyvässä tutkimusosuudessa pyrittiin selvittämään kansanedustajien näkemyksiä kansalaisaloitteesta instituutiona. Tutkimuksella haluttiin selvittää myös kansanedustajien mielipiteitä kansalaisaloitteen tarpeellisuudesta ja sen vaikuttavuudesta demokraattiseen päätöksentekoon. Osa kysymyksistä liittyi kansalaisaloitteen vireille tuloon ja eduskuntakäsittelyyn sekä kansalaisaloiteinstituution mahdolliseen vahvistamiseen tulevaisuudessa siitä järjestettävän sitovan kansanäänestyksen muodossa. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvantitatiivista survey-tutkimusta täydennettynä kvalitatiivisella aineistolla.

Kyselylomake (Liite 3) sisälsi kahdeksan strukturoitua eli monivalintakysymystä sekä mahdollisuuden lisätä avoimesti mielipiteitä jokaisen kysymyksen jäljessä olevaan kommentteja kohtaan. Avoimilla kysymyksillä saadaan selvemmin esiin vastaajien mielipideilmaisut omin sanoin ja siten voidaan tunnistaa vastaajien motivaatioon liittyviä tekijöitä sekä viitekehyk-

²³¹ MmVM 6/2013 vp, 7.

²³² PTK 73/2013 vp.

²³³ Carl Seleniuksen haastattelu 5.11.2013.

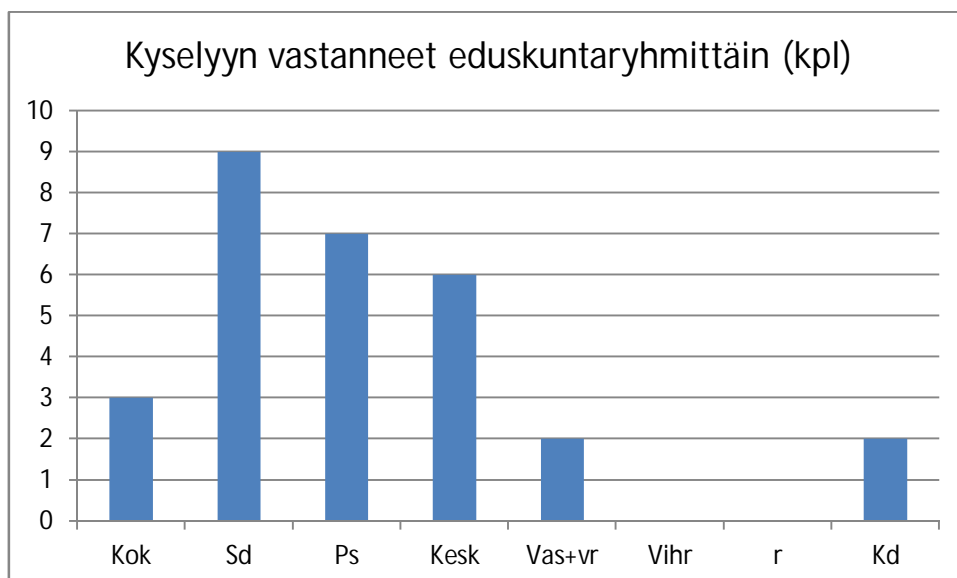
siä²³⁴. Kyselylomake lähetettiin kaikille 200 kansanedustajalle sähköisenä kyselynä, johon he pystyivät vastaamaan siihen vievän linkin välityksellä 9.–18.10.2013 välisenä aikana. Ajankoh-
ta pyrittiin valitsemaan eduskuntatyön kannalta vielä rauhalliseen aikaan ennen loppuvuoden
kiireisintä aikaa budjettikäsittelyineen. Tutkimusaineisto kerättiin näin ollen anonyymisti,
eikä siten yksittäistä vastaajaa ja vastauksia pystynyt yhdistämään toisiinsa. Vastausten ano-
nyymin käsittelyn turvaamiseksi vasenryhmän muodostavan kahden kansanedustajan vastauk-
set käsiteltiin osana vasemmistoliiton vastauksia.

Kyselyyn vastanneiden kansanedustajien määrä jäi vähäiseksi. Vain 29 kansanedustajaa
200:sta vastasi kyselyyn eli vastausprosentiksi tuli 14,5. Annetuista avoimista vastauksista
päättellen eräänä syynä alhaiseen vastausprosenttiin voi olla, ettei kansalaisaloitejärjestel-
mästä ole vielä ehditty muodostaa mielipiteitä vähäisten kokemusten perusteella. Nyt vasta
haetaan käytäntöjä kansalaisaloitteen käsittelyyn niin eduskunnassa kuin koko suomalaisessa
demokraattisessa järjestelmässä.

Kyselyyn vastanneilta kerättiin taustatiedoksi vain eduskuntaryhmä, jonka avulla pystyttiin
hahmottamaan mahdollisia eroja eduskuntaryhmien välillä. Eniten vastauksia kyselyyn tuli
sosiaalidemokraattisesta eduskuntaryhmästä (Sd) 9 kpl, perussuomalaisten eduskuntaryhmästä
(Ps) 7 kpl ja keskustan eduskuntaryhmästä (Kesk) 6 kpl. Kokoomuksen eduskuntaryhmästä
(Kok) vastasi 3 kpl, vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmistä (Vas+vr) 2 kpl ja kris-
tillisdemokraattisesta eduskuntaryhmästä (Kd) 2 kpl. Vihreiden (Vihr) ja ruotsalaisten (r)
eduskuntaryhmistä ei tullut yhtään vastausta. (Kuvio 1)

Annettuja vastauksia tarkastellaan jäljempänä siten, että ensin käsitellään kaikkien vastaaji-
en vastaukset kuhunkin kysymykseen ja sen jälkeen vastaukset kuhunkin kysymykseen edus-
kuntaryhmittäin. Kunkin kohdan loppuun on aina kerätty vastaajien antamat kommentit.
Kaikki jäljempänä kerätyt kommentit ovat suoria lainauksia vastaajien kuhunkin kysymykseen
antamistaan vastauksista. Kommenttien perässä on lyhenne eduskuntaryhmästä, johon kom-
menttien antaja kuuluu.

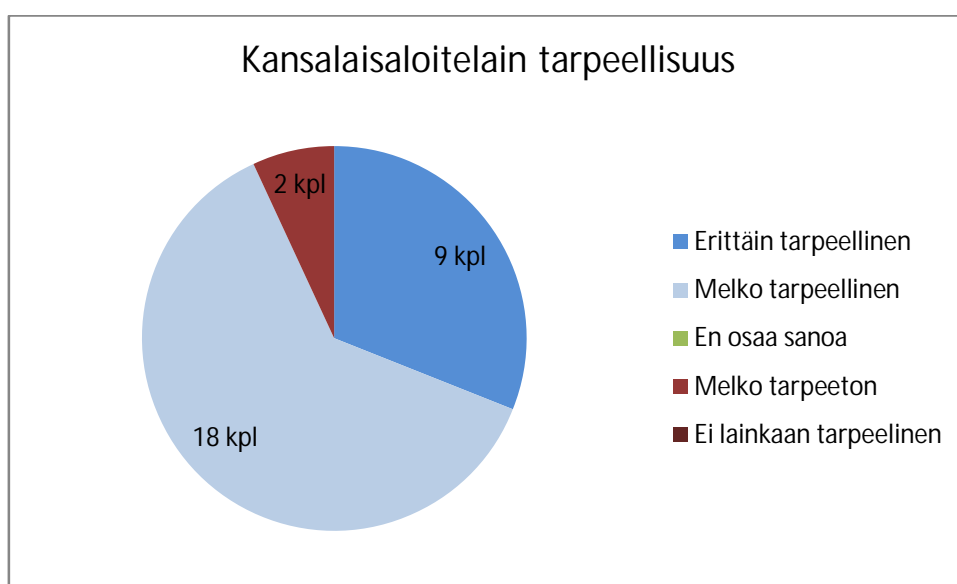
²³⁴ Hirsjärvi ym. 2006, 190.



Kuvio 1: Kyselyyn vastanneet eduskuntaryhmittäin

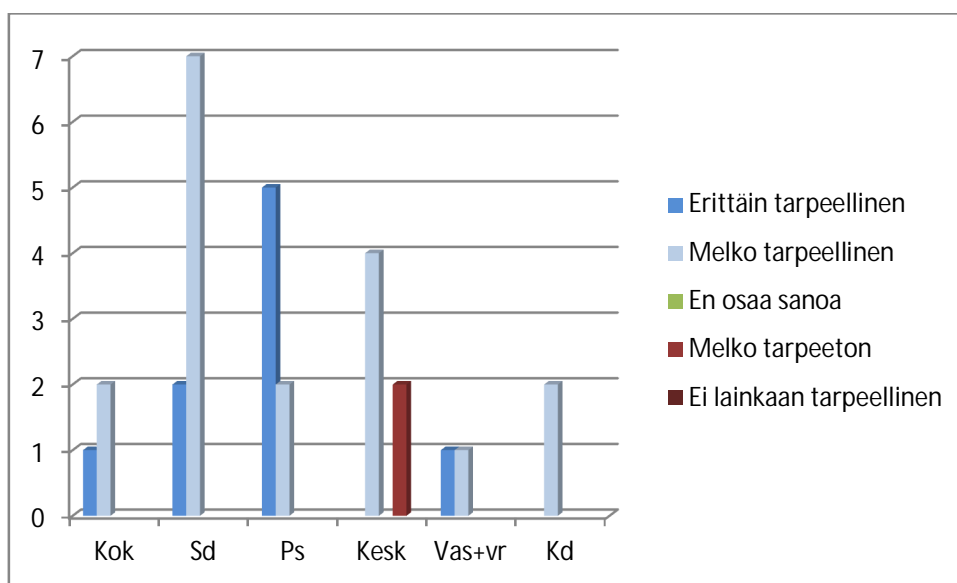
7.2 Kansalaisaloitelain säätämisen tarpeellisuus

Kansalaisaloitetta koskeva perustuslain muutos tuli voimaan 1.3.2012. Vähintään 50 000 ääni-oikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä aloite eduskunnalle lain säätämiseksi tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Ensimmäisessä kysymyksessä vastaajilta kysyttiin, olisiko heidän mielestään kansalaisaloitteen säätäminen tarpeellista. Vastausvaihtoehtoina olivat viisiportaisen asteikon mukaan ”erittäin tarpeellinen”, ”melko tarpeellinen”, ”en osaa sanoa”, ”melko tarpeeton” ja ”ei lainkaan tarpeellinen”. Lisäksi oli mahdollisuus täydentää tai selventää vastaustaan kommentteja-kenttään. Kaikista vastaajista 18 vastaajaa piti kansalaisaloitteen säätämistä melko tarpeellisena ja 9 vastaajaa erittäin tarpeellisena. Vain kaksi vastaajaa piti sitä melko tarpeettomana. (Kuvio 2)



Kuvio 2: Kansalaisaloitelain tarpeellisuus

Tarkasteltaessa kysymystä eduskuntaryhmittäin voidaan havaita vastanneiden eri eduskuntaryhmistä pitävän aloitteen säätämistä pääasiallisesti erittäin tai melko tarpeellisena (27 kpl). Vain keskustan eduskuntaryhmästä kaksi vastaajaa piti sitä melko tarpeettomana. Eniten vastauksia antaneista eduskuntaryhmittäin sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmästä suurin osa piti aloitteen säätämistä melko tarpeellisena (7 kpl) tai erittäin tarpeellisena (2 kpl). Perussuomalaisten eduskuntaryhmästä kaikki vastaajat pitivät sitä erittäin tarpeellisena (5 kpl) tai melko tarpeellisena (2 kpl). (Kuvio 3)



Kuvio 3: Kansalaisaloitelain tarpeellisuus eduskuntaryhmittäin

Kaikkiaan seitsemän vastaajaa antoi lisäksi kommentteja tähän kysymykseen:

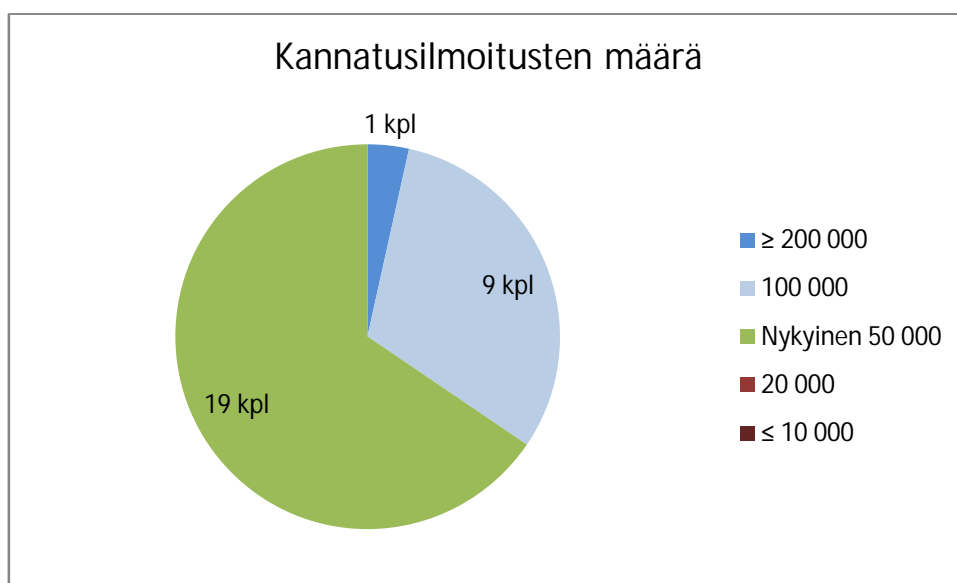
- "On hyvä, että kansalaisilla on uusiakin vaikuttamiskanavia. Tosin meillä on edustuksellinen demokratia, jonka pitää olla pääsääntö. Kansalaisaloite voi vain täydentää." (Kok)
- "Kansalaisten ääni saadaan kuulumaan entistä paremmin!"
- "Mielestäni on hyvä, että kansalaisia kiinnostavia ja heille tärkeitä asioita voidaan nostaa tällä tavalla esille ja tuoda eduskunnan keskusteluun/käsittelyyn."
- "Kansalaisaloitteen avulla ihmiset voivat nostaa esiin tärkeänä pitämiään teemoja ja saada ne eduskunnan agendalle." (Sd)
- "Mielestäni hyvä, sillä nyt ihmiset voivat tavallaan ottaa osaa kun he allekirjoittavat heille jonkun asian esiin ottamiseksi." (Ps)
- "Kansalaiset kokevat paremmin voivansa oikeasti vaikuttaa politiikkaan." (Kesk)

- "Se on suoran demokratian muoto, joka parhaimmillaan vahvistaa demokratiaa yhteiskunnassamme. Tämä edellyttää, että eduskunta käsittelee aloitteet niille kuuluvalla arvokkuudella." (Vas+vr)

7.3 Kannatusilmoitusten määrä

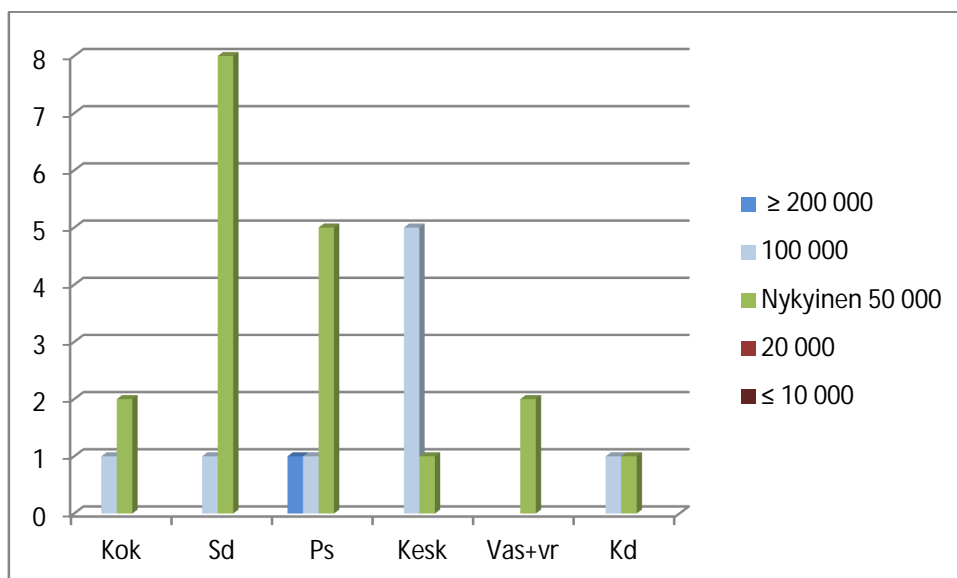
Seuraavaksi vastaajilta kysyttiin, mikä olisi mielestänne sopiva vaadittava kannatusilmoitusten (allekirjoitusten) määrä. Vastaajille taustoitettiin kysymyksen yhteydessä, että muissa Euroopan maissa kansalaisaloitteeseen vaadittavien allekirjoitusten määrä vaihtelee, mutta yleensä se on joko 50 000 tai 100 000. Tosin Espanjassa vaadittava määrä on 500 000 allekirjoittajaa. Vastausvaihtoehtoina olivat viisiportaisen asteikon mukaan "≥ 200 000", "100 000", "Nykyinen 50 000", "20 000" ja "≤ 10 000".

Kyselyyn vastanneista ehdoton enemmistö piti nykyistä 50 000 kannatusilmoituksen rajaa hyvänä (19 kpl), tosin rajaa oli 10 vastaajaa valmiita nostamaankin. Kukaan vastaajista ei pitänyt rajan alentamista hyvänä vaihtoehtona. (Kuvio 4)



Kuvio 4: Kannatusilmoitusten määrä

Eduskuntaryhmittäin vastauksia tarkasteltaessa näkyy tyytyväisyys nykyiseen 50 000 kannatusilmoituksen määrään kaikissa muissa vastanneissa eduskuntaryhmissä, paitsi keskustan eduskuntaryhmässä, jossa enemmistö vastaajista (5 kpl) pitäisi 100 000 vaadittavan allekirjoituksen määrää nykyistä parempana vaihtoehtona. (Kuvio 5)



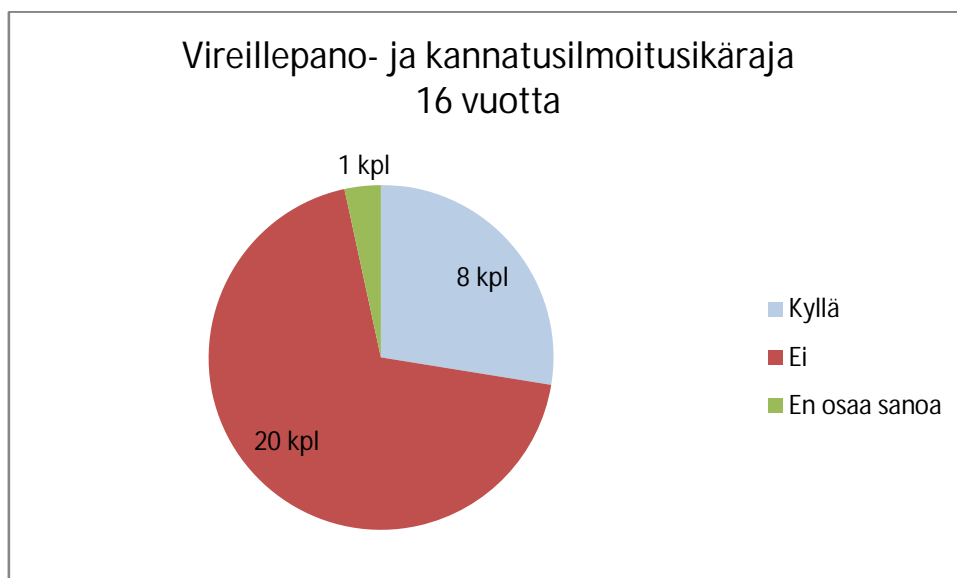
Kuvio 5: Kannatusilmoitusten määrä eduskuntaryhmittäin

Vastaajista seitsemän antoi kommenttinsa kannatusilmoitusten määrästä:

- "Nykyneittäiana 50 000 raja on vähäinen." (Kok)
- "Vähintäänkin tämä 50 000. Voisi olla hiukan korkeampikin, mutta toisaalta 100 000 on liikaa väestömäärämme nähden."
- "Suhteutettuna Suomen väkilukuun nykyinen määrä on oikein harkittu."
- "Riittävän korkea määrä!"
- "Määrän tulee olla suhteessa väkilukuun." (Sd)
- "Nykyinen vastaa liian pientä kansanedustajamäärää." (Kesk)
- "Nyt ei ole nähtävissä mitään aaltoa aloitteita, jotka ruuhkuttaisivat eduskunta työn. Vaikka nimikirjoitusten kerääminen sähköisesti on helppoa, niin tällä hetkellä 50 000 tuntuu olevan sopiva. Vaikka aloite saa tarvittavan nimikirjoitus määrän, ei se takaa aloitteen läpimenoa, mutta takaa että asiaa selvitetään ja asiasta keskustellaan." (Vas+vr)

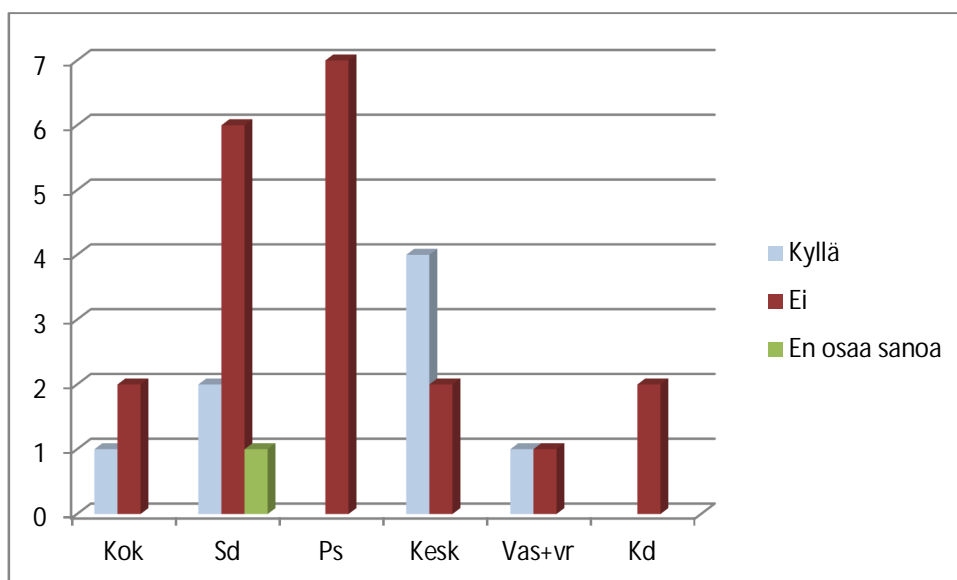
7.4 Kansalaisaloitteiden vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja

Vastaajilta haluttiin seuraavalla kysymyksellä tiedustella, olisivatko he valmiita laskemaan kansalaisaloitteen vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajaa 16 vuoteen nuorten osallistumisaktiivisuuden lisäämiseksi. Perustuslain mukaisesti kansalaisaloitteen vireillepanoikäraja on sidottu nykyisin äänioikeuteen. Vastausvaihtoehtoina olivat "kyllä", "ei" ja "en osaa sanoa". Ehdoton enemmistö vastaajista (20 kpl) oli sitä mieltä, ettei kansalaisaloitteiden vireillepanoikärajaa tule alentaa 16 vuoteen. Kahdeksan vastaajaa oli valmiita alentamaan ikäraja, ja yksi vastaajista ei osannut kommentoida asiaa. (Kuvio 6)



Kuvio 6: Vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja

Kaikki perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluvat vastaajat (7 kpl) sekä kristillisdemokraattiseen eduskuntaryhmään kuuluvat vastaajat (2 kpl) suhtautuivat kielteisesti kannatusilmoitusikärajan laskemiseen 16 vuoteen. Suurin osa myös sosiaalidemokraattiseen eduskuntaryhmään (6 kpl) sekä kokoomuksen eduskuntaryhmään (2 kpl) kuuluvista vastaajista vastustivat ikärajan laskemista. Vain keskustan eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista suurin osa (4 kpl) kannatti ikärajan laskua. (Kuvio 7)



Kuvio 7: Vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja eduskuntaryhmittäin

Kannatusilmoitusikärajan laskua 16 vuoteen kommentoi kahdeksan vastaajaa:

- "Kansalaisaloite ja äänioikeus saavat mennä käsi kädessä. Vastuu ja valta samaan paik-

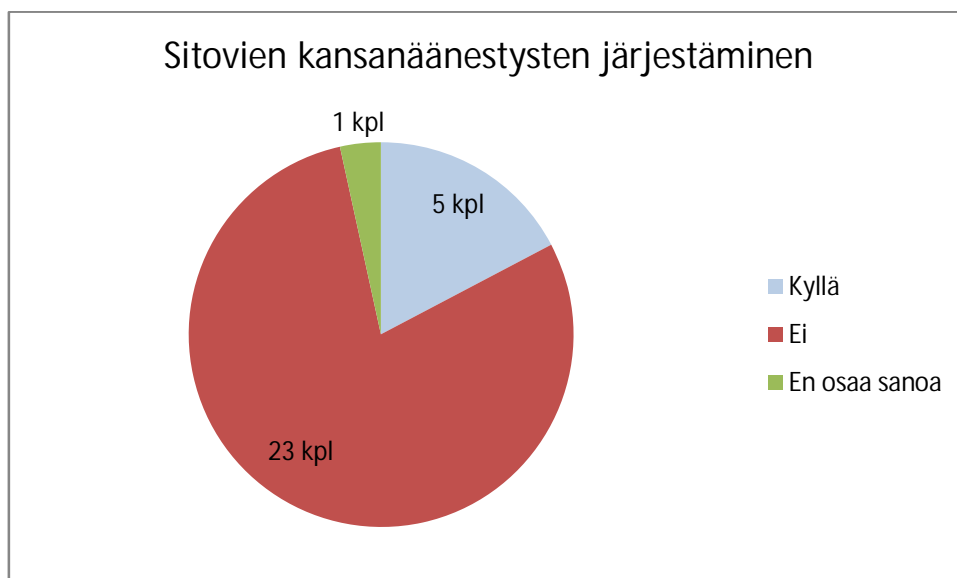
kaan.” (Kok)

- ”En osaa näin äkkiä ottaa kantaa tähän asiaan.”
- ”Mielestäni 18 vuotta on hyvä ikä niin ehdokkaaksi asettumiselle, äänestämiseksi kuin aloitteen tekemiselle. Kyse on täysi-ikäisyydestä ja täysivaltaisuudesta. En halua irrottaa demokratiaoikeuksien osia toisistaan.”
- ”Kokeillaan nyt ensin tällä mallilla.”
- ”Sidonta äänioikeuteen on paikallaan.” (Sd)
- ”Tällä hetkellä äänestys ja aikuisikäraja on 18 vuotta. Siihen saakka ikäraja myös kansalaisaloitteiden allekirjoittamiseksi on hyvä olla 18 vuotta.” (Ps)
- ”Nuorille kiinnostusta politiikkaan.” (Kesk)
- ”Mielestäni nuorten osallistaminen tukee heidän osallistumistaan.” (Vas+vr)

7.5 Sitovat kansanäänestykset Suomeen

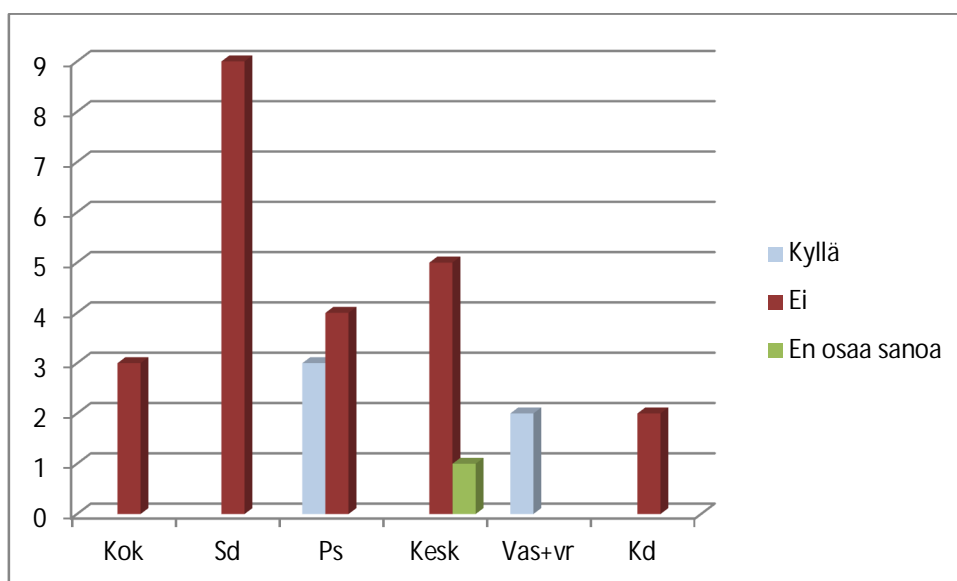
Euroopan maista Sveitsissä sitovat kansanäänestykset ovat osa kansalaisten arkipäivää. Vastaajilta kysyttiin, tulisiko heidän mielestään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia täällä Suomessa laajentaa sitoviin kansanäänestyksiin esimerkiksi Sveitsin mallin mukaisesti. Tässäkin kysymyksessä vastaajille taustoitettiin hieman Sveitsin mallin mukaista menettelyä, jossa sitova kansanäänestys on järjestettävä, kun aloite on kerännyt riittävän määrän kannatusilmoituksia, jollei aloitteen vireille pannut taho saa maan hallitukselta neuvotteluissa riittävästi myönnytyksiä. Tietyissä tapauksissa kansanäänestys voidaan toimittaa myös parlamentin vastaehdotuksen ja kansalaisaloitteen välillä.

Vastausvaihtoehtoina olivat ”kyllä”, ”ei” ja ”en osaa sanoa”. Ehdoton enemmistö vastaajista katsoi, ettei kansalaisten osallistumismahdollisuuksia tule laajentaa sitoviin kansanäänestyksiin (23 kpl). Viisi vastaajaa puolestaan olivat valmiita sitoviin kansanäänestyksiin, ja vain yksi vastaaja ei osannut sanoa mielipidettään asiasta. (Kuvio 8)



Kuvio 8: Sitovien kansanäänestysten järjestäminen

Eduskuntaryhmittäin vastauksia tarkasteltaessa voidaan havaita sekä kokoomuksen (3 kpl), sosiaalidemokraattien (9 kpl) ja kristillisten (2 kpl) eduskuntaryhmien kaikkien kyselyyn vastanneiden edustajien vastustavan sitovien kansanäänestysten järjestämistä. Myös keskustan eduskuntaryhmän edustajista kaikki muut (5 kpl) paitsi yksi vastaaja (en osaa sanoa) vastustaa sitovien kansanäänestysten järjestämistä. Perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluvien vastaukset hajaantuvat melko tasan puolesta (3 kpl) että vastaan (4 kpl). Vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmiin kuuluvista vastaajista kaikki (2 kpl) ovat sitovien kansanäänestysten kannalla. (Kuvio 9)



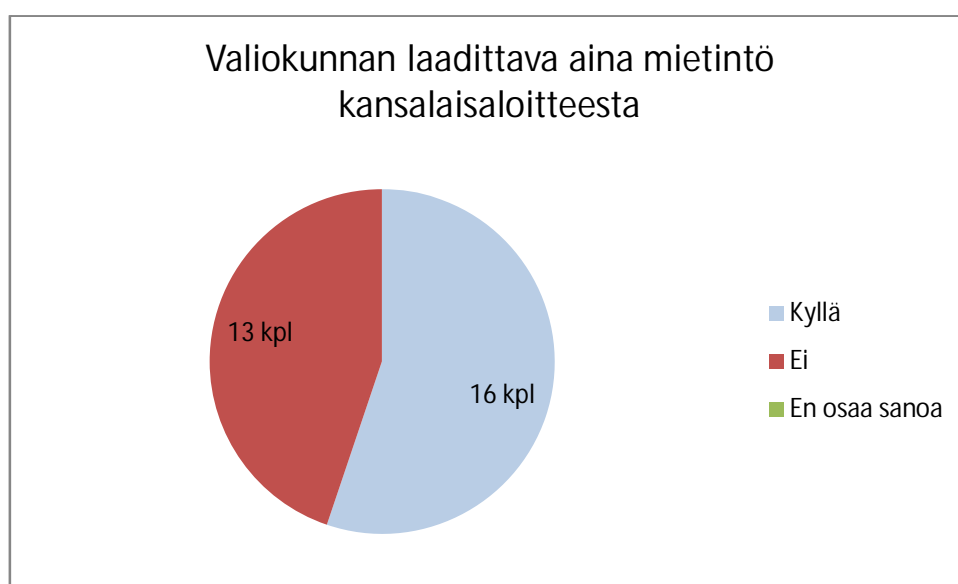
Kuvio 9: Sitovien kansanäänestysten järjestäminen eduskuntaryhmittäin

Kahdeksan vastaajaa antoi sitovien kansanäänestysten järjestämiseen kommentteja, jotka tukevat edellä esitettyjä tuloksia:

- "Kts. aiempi vastaus edustuksellisesta demokratiasta." (Kok)
- "Meidän edustuksellinen demokratia on hyvä järjestelmä."
- "Monimutkaiset asiat eivät taivu kyllä ei -ratkaisuksi."
- "Saattaa tulla yllätyksiä esim. valtion ja kuntien taloudenpidolle." (Sd)
- "Eduskunta on tällä hetkellä se, joka säätää lakeja."
- "Jos kansalaisaloitteessa olisi vain edellä mainitut 50 000 allekirjoitusta, niin äänestyksiä ehkä järjestettäisiin "asiasta kuin asiasta". Ne eivät ole ilmaisia ja kansanäänestys järjestelmänä voisi kärsiä uskottavuusinflaation." (Ps)
- "Valta tulee perustua demokratiaan ja kansalaisaloite ei ole kuitenkaan demokraattinen, koska sen tekevät vain tietyllä tavalla asennoituneet henkilöt. Kansalaisaloite vastaa vain muutamaa kansanedustajaa." (Kesk)
- "Kannatan suoraa demokratiaa." (Vas+vr)

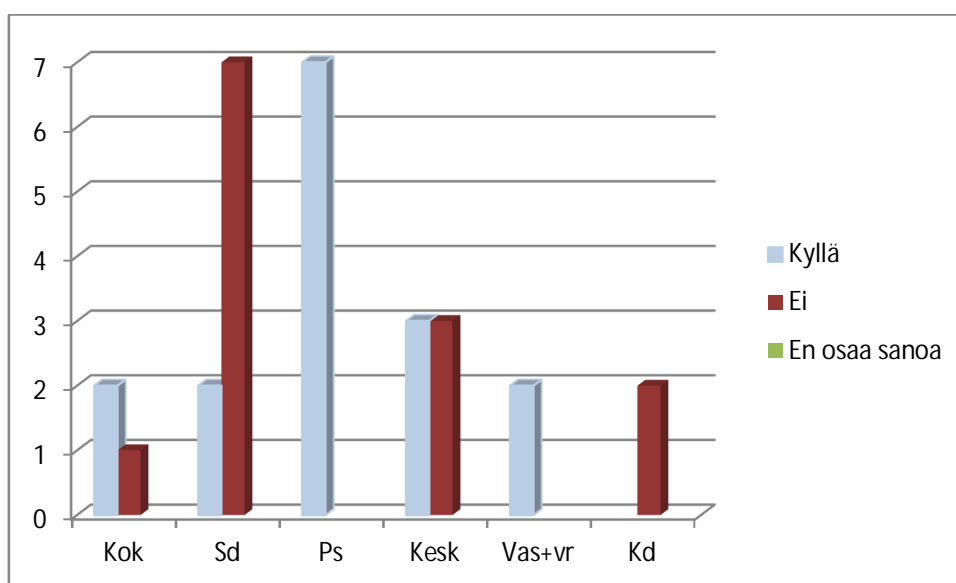
7.6 Valiokunnan mietinnön laatiminen

Seuraavalla kysymyksellä haluttiin selvittää vastaajien mielipidettä valiokuntien mietinnön "laatimispakkoon" kansalaisaloitteen johdosta, eli tulisiko käsittelevän valiokunnan laatia aina mietintö kansalaisaloitteen johdosta, jotta asia tulisi täysistunnon päätettäväksi. Nykyisen käytännön mukaisesti valiokunnilla ei ole velvoitetta laatia kansalaisaloitteen johdosta mietintöä. Vastauksia pyydettiin antamaan jälleen kolmiportaisen "kyllä", "ei" ja "en osaa sanoa" asteikon avulla. Vastauksista niukka enemmistö oli sitä mieltä, että valiokunnan tulisi laatia aina mietintö kansalaisaloitteen johdosta (16 kpl). Mietinnön laatimispakkoa vastaan oli 13 vastaajaa. (Kuvio 10)



Kuvio 10: Valiokunnan laadittava aina mietintö kansalaisaloitteesta

Perussuomalaisten (7 kpl) sekä vasemmistoliiton ja vasenryhmän (2 kpl) eduskuntaryhmiin kuuluvista vastaajista kaikki olivat yksimielisiä siitä, että valiokunnan tulisi aina laatia mietintö kansalaisaloitteen johdosta. Kristillisdemokraattien eduskuntaryhmästä kaikki vastaajat (2 kpl) ja sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista selvä enemmistö (7 kpl) vastustivat mietinnön laatimispakkoa. Keskustan eduskuntaryhmään kuuluvista äänet jakautuivat tasan kannattajien (3 kpl) ja vastustajien (3 kpl) kesken. Kokoomuksen eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista kaksi oli mietinnön laatimispakon kannalla ja yksi vastusti. (Kuvio 11)



Kuvio 11: Valiokunnan laadittava aina mietintö kansalaisaloitteesta eduskuntaryhmittäin

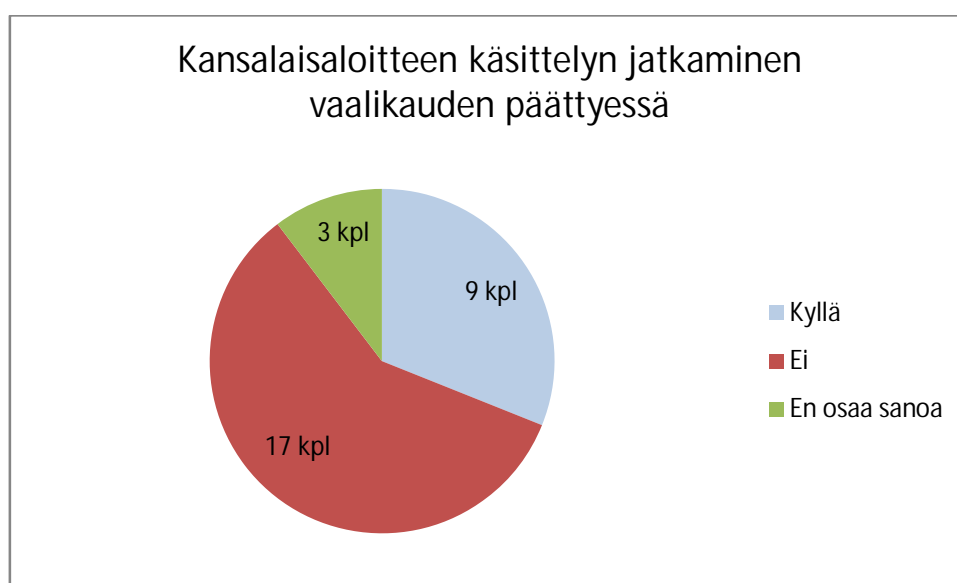
Vastaajien kommentteja kirjattiin kaikkiaan 11 kpl. Ne jakaantuivat tulosten mukaisesti tasaisesti sekä puolesta että vastaan:

- "Valiokunnalla pitää olla harkintavalta, kuten muissakin esityksissä." (Kok)
- "Mielestäni nykyinen käytäntö on hyvä."
- "Se on suotavaa, mutta jos aloite on esimerkiksi perustuslain vastainen, sitä on turha riepotella täysi-istunnossa."
- "Riippuen asiasta, kaikki aloitteet eivät ole lainsäädäntömuodossa tai ovat lähtökohteisesti kansainvälisten sopimusten vastaisia ym."
- "Käytäntö veisi liikaa voimavaroja hallituksen esitysten käsittelystä. Ei ole mahdollista toteuttaa nykyjärjestelmän puitteissa. Lisäksi muutos vaatii lisää henkilökuntaa ja se ei ole nyt mahdollista tiukan taloustilanteen takia."
- "Voi olla sen tyyppisiä aloitteita, joiden täysistuntokäsittely olisi haitaksi (esim. kansanryhmiä vastaan kiihottavat)." (Sd)

- "On hyvä laatia, sillä silloin valiokunnassa on käytävä perusteellinen keskustelu."
- "Jos aloitteessa on yli 200 000 allekirjoitusta." (Ps)
- "Kunnioitusta suurta esitystä kohtaan ja vastausta odotetaan. Kansalaisaloitteet ylittävät kuitenkin vahvasti kansallisen uutiskynnyksen." (Kesk)
- "Ehdottomasti, valiokuntakäsittely ei ole julkinen, joten ainoa tapa tuoda aloite julkiseen keskusteluun on tehdä mietintö, josta täysistunto äänestää. Vasemmistoliitto on tehnyt tällaisen ryhmäkannanoton." (Vas+vr)
- "Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella tekemän ratkaisun mukaan." (Kd)

7.7 Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä

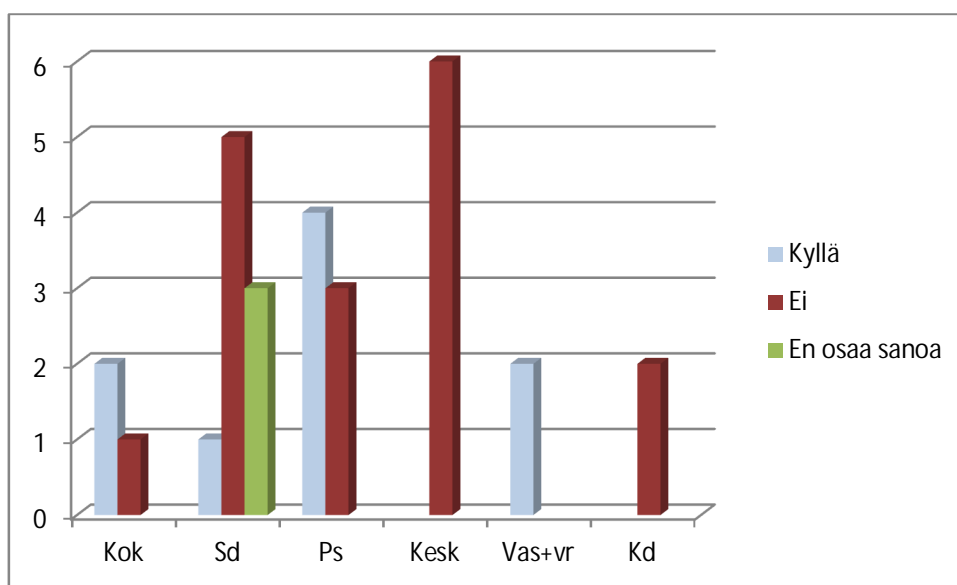
Perustuslain 49 §:n mukaisesti eduskunnassa kesken oleva kansalaisaloite raukeaa vaalikauden päättyessä, jolloin eduskuntaan vaalikauden lopulla toimitetuille aloitteille jää melko vähän käsittelyaikaa. Vastaajilta tiedusteltiin, tulisiko kansalaisaloitteen käsittelyä heidän mielestään voida jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Vastauksia pyydettiin antamaan jälleen kolmiportaisen "kyllä", "ei" ja "en osaa sanoa" asteikon avulla. Enemmistö vastaajista (17 kpl) oli sitä mieltä, ettei vaalikauden aikana käsittelemättä jääneiden kansalaisaloitteiden käsittelyä tule jatkaa vaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Yhdeksän vastaajaa oli sitä mieltä, että käsittelyä voitaisiin jatkaa, ja kolme vastaajaa ei osannut sanoa mielipidettään asiasta. (Kuvio 12)



Kuvio 12: Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä

Eniten vastustusta ajatus herätti keskustan (6 kpl) ja kristillisdemokraattien (2 kpl) eduskuntaryhmiin kuuluvissa vastaajissa, sillä heistä kaikki kyselyyn osallistuneet vastaajat vastustivat kansalaisaloitteen käsittelyajan pidentämistä yli vaalikauden. Myös sosiaalidemokraattiseen

eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista suurin osa (5 kpl) vastusti tätä, kolme ei osannut sanoa kantaansa, ja yksi kannatti ajatusta käsittelyn jatkamisesta yli vaalikauden. Perussuomalaisen eduskuntaryhmään kuuluvien vastaajien, kuten kokoomuksenkin eduskuntaryhmään kuuluvien vastaajien äänet, jakoutuivat melko tasaisesti kannattajien ja vastustajien kesken. Ainoastaan vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmään kuuluvat vastaajat olivat yksimielisesti (2 kpl) käsittelyn jatkamisen puolesta vaalikauden jälkeen. (Kuvio 13)



Kuvio 13: Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä eduskuntaryhmittäin

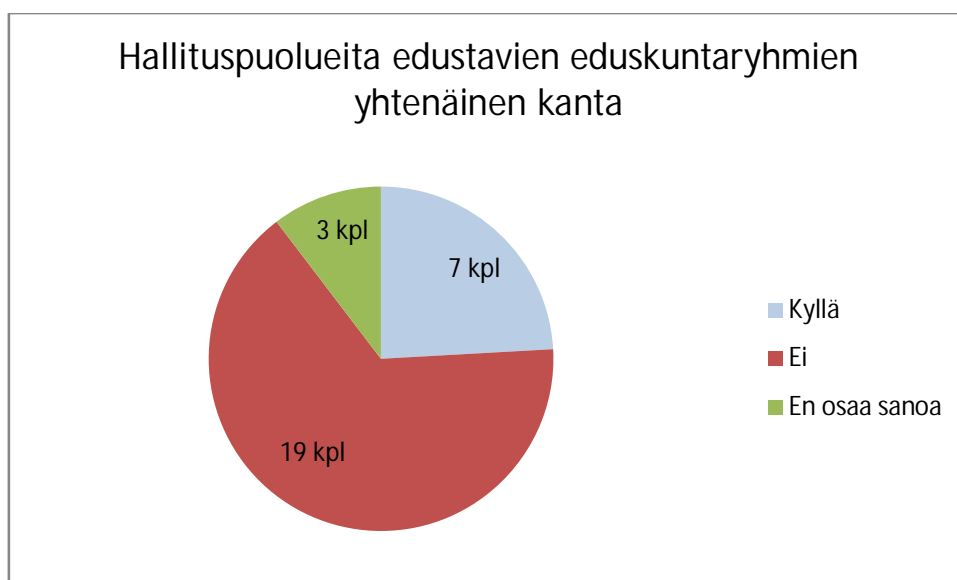
Kuusi vastaajaa antoi lisäksi kommentteja:

- "Pitää käsitellä samoilla säännöillä kuin muitakin esityksiä." (Kok)
- "Uusi kausi on järkevää aloittaa "puhtaalta pöydältä"."
- "Tämä saattaisi johtaa niiden käsittelyn vetkutteluun. Pitää huolehtia, että ne käsitellään ajallaan."
- "Tarvittaessa lisätään istuntopäiviä, jotta työt saadaan päätökseen."
- "Syytä selvittää tarkemmin saatavien kokemusten pohjalta." (Sd)
- "Kaikille aloitteille ja myös hallituksen esityksille käy noin, kansalaisaloite ei vaadi erityiskohtelua." (Kd)

7.8 Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta

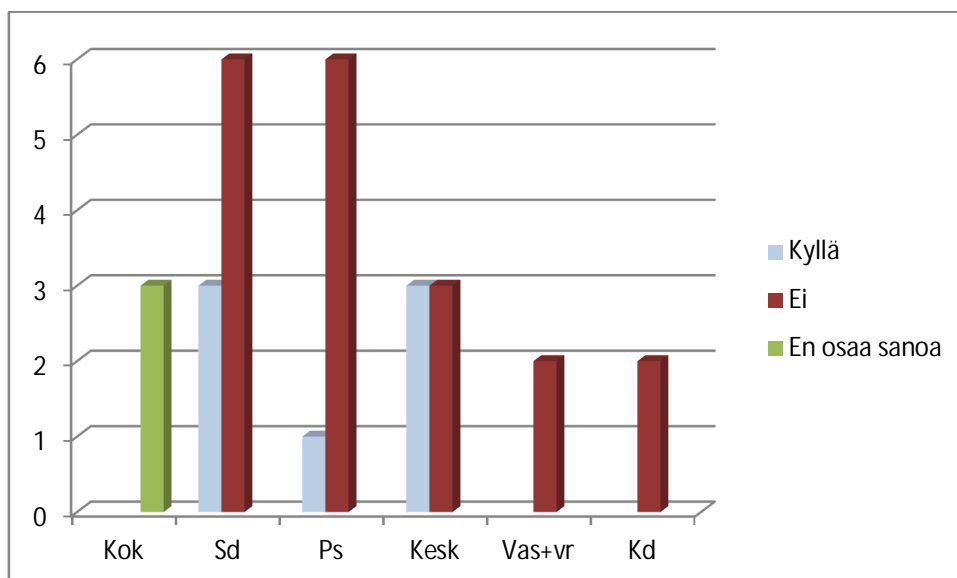
Seuraavaksi vastaajilta kysyttiin, onko hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien aiheellista muodostaa yhtenäinen kanta kansalaisaloitteeseen. Tällä kysymyksellä saatiin vastaajien mielipiteitä myös hallitusohjelman sitovuudesta ja ns. ryhmäkurista. Vastauksia pyydettiin

antamaan jälleen kolmiportaisen ”kyllä”, ”ei” ja ”en osaa sanoa” asteikon avulla. Selvä enemmistö vastaajista (19 kpl) vastusti ehdotusta hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäisestä kannasta. Seitsemän vastaajaa kannatti yhtenäisen kannan muodostamista ja kolme vastaajaa ei osannut sanoa mielipidettään asiasta. (Kuvio 14)



Kuvio 14: Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta

Vasemmistoliiton ja vasenryhmän (2 kpl) sekä kristillisdemokraattien (2 kpl) eduskuntaryhmiin kuuluvat vastaajat vastustivat yksimielisesti yhtenäisen kannan muodostamista. Samoin suurin osa perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista vastusti ajatusta (6 kpl) ja yksi kannatti sitä. Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmään kuuluvista vastaajista äännet jakautuivat tasaisesti, sillä kuusi vastusti yhteisen kannan muodostamista ja 3 kannatti sitä. Keskustan eduskuntaryhmään kuuluvilla vastaajilla äännet jakautuivat tasan sekä puolesta (3 kpl) että vastaan (3 kpl). Kokoomuksen eduskuntaryhmän vastaajista kukaan ei osannut ottaa kantaa asiaan. (Kuvio 15)



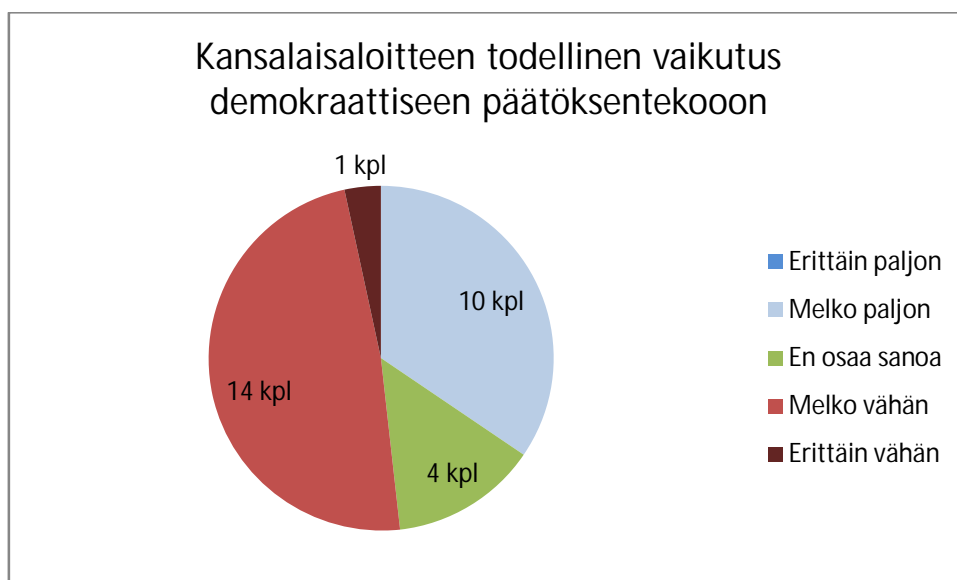
Kuvio 15: Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta eduskuntaryhmittäin

Kaikkiaan 11 vastaajaa antoi tähän kohtaan kommentteja:

- "Jos ristiriidassa hallitusohjelman kanssa."
- "Riippuu hyvin vahvasti aloitteen sisällöstä." (Kok)
- "Riippuu tietysti asiasta, mutta usein kysymys on asioista, joissa on hyvä, että kansanedustajat saavat itse päättää, mitä mieltä ovat."
- "Jos asia ns. omantunnon kysymys, kuten ydinvoima, uskontoon liittyvät, niin silloin jokaiselle vapaat kädet."
- "Aloitteita tulee käsitellä normaalien pelisääntöjen mukaan. Ryhmä päättää, onko sillä yhtenäinen kanta vai ei."
- "Riippuen asiasta, jos kuuluu yhteisesti jo hallitusohjelmassa sovittuihin, niin ei kai sitä päätöstä kansalaisaloitteella pureta."
- "Riippuu aiheesta. Jos selvästi otettu kantaa hallitusohjelmassa, yhtenäinen käyttäytymisen voi olla paikallaan." (Sd)
- "Monet kansalaisaloitteet ovat ns. omantunnon kysymyksiä, eli hallituksella ei tarvitse olla yhtenäistä kantaa." (Ps)
- "Usein kyse henkilökohtaisista asioista, kuten sukupuolineutraali avioliittolaki tai tarhaus." (Kesk)
- "Kansalaisaloitteella haluan nimenomaan antaa kansalaisille mahdollisuus nostaa keskusteluun asioita ohi hallitusohjelman ja hallituspuolueiden. Siksi hallitusohjelma ei voi sitoa edustajia. Kansalaisaloitetta tulisi katsoa omantunnon kysymyksenä eikä siitä tulisi tehdä edes ryhmäpäätöstä." (Vas+vr)
- "Tietenkään hallitusohjelmaa ei tule kiertää kansalaisaloitteiden kautta." (Kd)

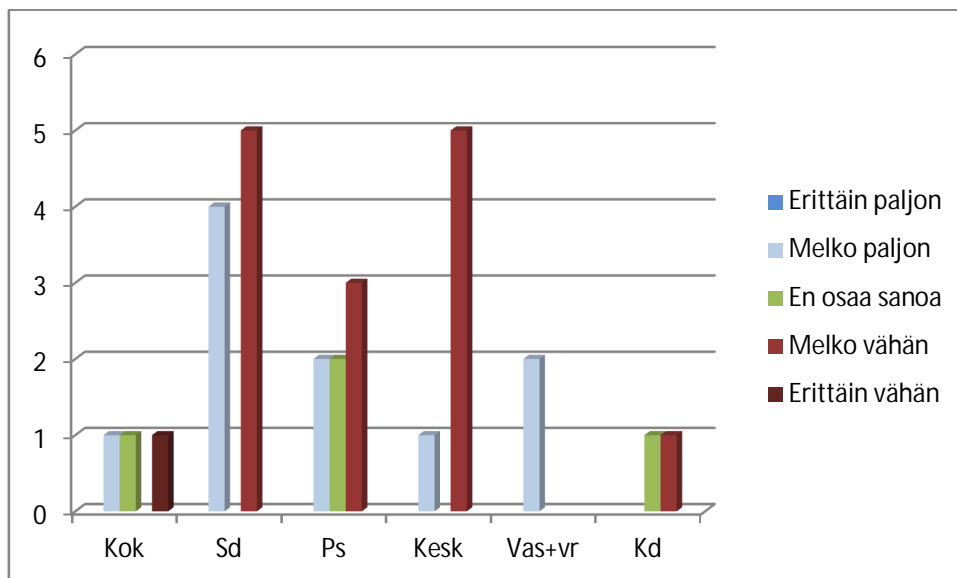
7.9 Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon

Kyselyn viimeisessä kysymyksessä tiedusteltiin vastaajien mielipidettä siitä, onko kansalaisaloitteella sen nykyisessä muodossa todellista vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. Vastausvaihtoehtoina olivat viisiportaisen asteikon mukaan ”erittäin paljon”, ”melko paljon”, ”en osaa sanoa”, ”melko vähän” ja ”erittäin vähän”. Saadut vastaukset jakautuivat neljän vastausvaihtoehdon välillä siten, että vastaajista enemmistö (14 kpl) katsoi kansalaisaloitteella olevan melko vähän vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. Kuitenkin 10 vastaajaa taas katsoi sillä olevan melko paljon vaikutusta, 4 vastaajaa ei osannut sanoa ja yksi vastaaja katsoi sillä olevan erittäin vähän vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. (Kuvio 16)



Kuvio 16: Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon

Eduskuntaryhmien sisällä on vastausvaihtoehtojen välillä hajaannusta kaikissa muissa eduskuntaryhmissä, paitsi vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmiin kuuluvilla vastaajilla. Heistä kyselyyn vastanneet (2 kpl) ovat yksimielisesti sitä mieltä, että kansalaisaloitteella on melko paljon vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. Eniten kielteisiä vastauksia eduskuntaryhmän sisällä on keskustan vastaajilla, joista selvä enemmistö (5 vastaajaa kuudesta) katsoo kansalaisaloitteella olevan melko vähän vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. Myös sosiaalidemokraattien (5 kpl) ja perussuomalaisten (3 kpl) eduskuntaryhmiin kuuluvista vastaajista niukka enemmistö on vastannut vaikutuksen olevan melko vähäinen. Tosin sosiaalidemokraattiseen eduskuntaryhmään kuuluvista 4 vastaajaa katsoi kansalaisaloitteella olevan melko paljon vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon. (Kuvio 17)



Kuvio 17: Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon eduskuntaryhmittäin

Vastaajien kommentteista (10 kpl) ilmenee, että on vähäisen käytännön kokemuksen valossa vielä vaikea arvioida kansalaisaloitteen merkitystä osana demokraattista päätöksentekoa:

- "Aika näyttää, liian vähän kokemuksia vielä arvioida tätä."
- "Riippuu paljon aloitteen sisällöstä. Toisaalta kansalaisaloitteet näyttävät olevan sellaisia, etteivät puolueet ole olleet halukkaita viemään niitä eteenpäin muutenkaan. Myös kaikki loukkaavat esitykset tulee torpata jo heti alussa." (Kok)
- "Varsinaiseen päätöksentekoon vähän, mutta mielipidevaikuttamisen ja asioiden esille nostamisen näkökulmasta paljonkin."
- "Aika näyttää, millaiseksi väline muodostuu. Vaikka turkistarhauksen kieltävä aloite ei mennyt läpi, se vaikutti siihen, että eläinsuojelun tiukennukset lähtevät valmisteluun."
- "Asioiden nostamisessa esiin."
- "Jossakin rajatussa aiheessa voi kuitenkin vaikuttaa merkittävästikin." (Sd)
- "Ehkä jonkin verran, mutta enemmän se on suunnan näyttäjä, jolla ei ole varsinaista vaikutusta." (Ps)
- "Ne antavat suuntaa kansan toiveista." (Kesk)
- "Jo nyt käsittelyssä ollut aloite nosti laajan keskustelun turkistarhauksen todellisuudesta. Jos tästä käsittelystä muodostuu käytäntö, niin aloitteilla on iso merkitys. Jos taas mietintöä ei tehdä, jää merkitys olemattomaksi." (Vas+vr)
- "Kansalaisaloitteen merkitystä on vielä turhan aikaista arvioida, se on ollut käytössä niin lyhyen aikaa ja toisaalta eduskunta on käsitellyt vasta yhtä. Kokonaisuus hakee käytännön toimintamallia ja vaikutukset ovat havaittavissa vasta myöhemmin." (Kd)

8 Päätelmät

Vasta ensimmäinen, Suomessa turkistarhauksen kieltämistä koskeva kansalaisaloite on käsitelty eduskunnassa tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa. Parhailtaan odotetaan eduskunnan käsitelyyn seuraavia neljää 50 000 kannatusilmoitusrajan ylittänyttä kansalaisaloitetta, joiden kannatusilmoituskeräys on jo päättynyt. Eniten kannatusilmoituksia näistä on kerännyt kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista, peräti 164 069. Kansalaisaloite ruotsin kielen muuttamisesta valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla on kerännyt 62 158 kannatusilmoitusta, kansalaisaloite energiatodistuksen muuttamisesta 61 361 kannatusilmoitusta ja tekijänoikeuslakia koskeva kansalaisaloite 51 974 kannatusilmoitusta.²³⁵ Kansalaisaloitteet ovat hyvin erilaisia ja erilaisista näkökulmista lähestyttäviä, ja näistä käytäviä keskusteluja on siis luvassa tulevan talven ja kevään aikana.

Kyselyyn vastanneiden kansanedustajien määrä jäi hyvin vähäiseksi. Vain 29 kansanedustajaa 200:sta vastasi kyselyyn eli 14,5 prosenttia kansanedustajista. Vihreästä eduskuntaryhmästä ja ruotsalaisesta eduskuntaryhmästä ei tullut yhtään vastausta. Alhaisen vastausprosentin eräänä syynä voi olla se, ettei kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelystä ole vielä ehditty kerätä kokemuksia mielipiteiden tueksi, kuten joidenkin kysymysten kohdalla avoimista vastauksistakin voidaan päätellä. Kuitenkin kyselyyn vastanneista 29 kansanedustajasta 27 pitää kansalaisaloitelain säätämistä erittäin tai melko tarpeellisena. Annetuista kommentteista eduskuntaryhmittäin käy ilmi, että pidetään hyvänä uusien vaikuttamiskanavien luomista kansalaisten käyttöön ja kansalaisille tärkeitä aiheita saadaa eduskunnan agendalle. Tämän myötä kansalaiset voivat kokea vaikuttavansa aidosti politiikkaan. Yksi kokoomuksen eduskuntaryhmään kuuluva kansanedustaja tosin painotti edustuksellisen demokratian olevan pääsääntö, jota kansalaisaloite voi vain täydentää. Vaikka näin onkin, on kansalaisaloitteella varmasti myönteisiä vaikutuksia politiikan uskottavuuden ja avoimen vuoropuhelun lisäämiseen.

Kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten (allekirjoitusten) 50 000 määrärajaa piti suurin osa kyselyyn vastanneista kansanedustajista sopivana. Suomessa vaadittavien allekirjoitusten määrä, joka on noin 0,9 prosenttia Suomen väestöstä ja noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista, vastaa muiden Euroopan maiden vaatimuksia kansalaisaloitteen tekemiselle. Kukaan 29 vastanneesta kansanedustajasta ei ollut valmis laskemaan määrärajaa, mutta sen sijaan 9 kansanedustajaa katsoi määrärajan voivan olla 100 000 ja yksi kansanedustaja jopa 200 000 tai enemmän. Eniten halukkuutta vastanneiden joukosta määrärajan nostoon esiintyi keskustan eduskuntaryhmän kansanedustajilla. Annetuissa kommentteissa yksi keskustan kansanedustaja totesi nykyisen määrärajan vastaavan liian pientä osaa kansanedustajista. Myös kokoomuk-

²³⁵ Kansalaisaloite.fi.

sen eduskuntaryhmään kuuluva edustaja kommentoi 50 000 rajan olevan vähäinen, kun ottaa huomioon kannatusilmoitusten tekemisen helppouden sähköisesti Internetissä.

Suomi onkin poikkeuksellinen maa muiden Euroopan maiden joukossa, joissa on sisällöllinen kansalaisaloiteinstituutio, sillä missään muualla ei kokemuksia sähköisestä kannatusilmoitusten keräämisestä ole kokeiltu näin laajassa mittakaavassa. Kannatusilmoitusten keräämistä helpottaa vielä oikeusministeriön tarjoama verkkopalvelu www.kansalaisaloite.fi. Vaikka kannattaminen on tehty suhteellisen helpoksi, ei näkyvissä ole mitään eduskuntaan muodostuvaa jutturuuhkaa kansalaisaloitteiden johdosta.

Äänestysaktiivisuus on usean vuosikymmenen ajan ollut Suomessa vähenemässä. Erityisesti nuorten kiinnostus äänestämiseen on huolestuttavan vähäinen. Vuoden 2013 Nuorisobarometrin mukaan kuntavaalien äänioikeusikärajan alentamista 16 vuoteen kannattaa 54 prosenttia 15–17-vuotiaista. Äänestäminen koetaan yhä nuorten keskuudessa myös parhaimmaksi vaikuttamisen keinoksi.²³⁶ Kansalaisaloitteiden vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajaa laskemalla 16 vuoteen voitaisiin nuorten osallistumisaktiivisuutta ja kiinnostusta politiikkaan kohtaan lisätä. Kyselyyn osallistuneista 29 kansanedustajasta valtaosa, 20 kansanedustajaa, vastusti ikärajan laskua 16 vuoteen, ja kahdeksan kansanedustajaa oli valmiita alentamaan ikärajaa. Kaikki perussuomalaisten sekä kristillisdemokraattiseen eduskuntaryhmään kuuluvat kyselyyn vastanneet edustajat vastustivat yksimielisesti ikärajan laskua. Tulosta tukivat edustajien kommentit nykyisestä hyvänä pidetystä vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajan sitomisesta äänioikeuteen. Samoin suurin osa sosiaalidemokraattiseen sekä kokoomuksen eduskuntaryhmään kuuluvista kyselyyn vastanneista edustajista vastusti ikärajan laskua. Kommenteissa mainittiin muun muassa, että kyse on täysivaltaisuudesta ja täysi-ikäisyydestä, eikä ole hyvä irrottaa demokratiaoikeuksien osia toisistaan. Eniten vastanneista ikärajan laskua puolsivat keskustan eduskuntaryhmään kuuluvat kansanedustajat. Heistä neljä edustajaa kuudesta kyselyyn vastanneesta olisi valmis laskemaan ikärajan 16 vuoteen. Näin nuorten kiinnostus politiikkaa kohtaan saataisiin lisääntymään.

Parhaillaan äänioikeusiän laskemista kuntavaaleissa pohditaan muun muassa hallinnon ja aluekehityksen ministerivaliokunnan toimikunnassa, jossa mietitään laajemminkin kuntavaaleihin liittyviä uudistustarpeita. Itävallassa äänestysikärajaa ja siten myös kansalaisaloitteiden kohdalla allekirjoitusikärajaa on 16 vuotta. Äänioikeusikärajan lasku Suomessa vaatisi kuitenkin laajempaa selvitystyötä ja se vaatisi perustuslain 14 §:n muuttamisen. Myös puoluesihteerien muodostama toimikunta on sitä mieltä, että nuoret pitäisi saada mukaan politiikkaan nopeammin. Toimikunta laskisikin kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikärajaa peräti 15 vuoteen, mutta he eivät puuttuisi kunnallisvaalien äänestysikärajaan. Kokoomuksen puoluesihteerin Taru Tujunen perustelee kansalaisaloitteen allekirjoittamisikärajan laskua sillä,

²³⁶ Borg 2013, 106, 109.

että Suomessa voi jo 15-vuotiaana liittyä puolueeseen ja vaikuttaa sitä kautta puolueiden kannan muodostamiseen, niin miksi ei myös kansalaisaloitteiden kohdalla.²³⁷

Suomessa järjestettävät kansanäänestykset eivät ole sananmukaisesti suoraa demokratiaa niiden neuvoa antavan luonteen vuoksi. Kansanäänestysten kysymykset ja lopulliset päätökset tehdään edustuksellisen demokratian peruspilareita kunnioittaen. Tämä tilanne halutaan todennäköisesti säilyttää, ainakin toistaiseksi, sillä kyselyyn vastanneista kansanedustajista enemmistö vastusti kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentamisesta sitoviin kansanäänestyksiin. Kaikki kokoomuksen, sosiaalidemokraattien ja kristillisten eduskuntaryhmiin kuuluvat kyselyyn vastanneet edustajat vastustivat sitovia kansanäänestyksiä. Vastanneista 29 kansanedustajasta vain viisi oli valmiita sitoviin kansanäänestyksiin. Kannattajat löytyvät vasemmistoliiton ja vasenryhmän sekä perussuomalaisten eduskuntaryhmistä. Kommenteista käy ilmi, että nykyistä edustuksellista demokratiaa pidetään hyvänä järjestelmänä. Sitovat kansanäänestykset saattaisivat tulla lisäksi kalliiksi järjestää ja jopa kärsiä uskottavuusinflaation. Sitovien kansanäänestysten mallimaana tunnetussa Sveitsissä onkin jo havaittavissa tietynlaisia kansalaisten väsymistä säännöllisesti järjestettäviin kansanäänestyksiin.

Eduskuntavaalitutkimuksiin 2003, 2007 ja 2011 sisältyneen kyselyn mukaan äänioikeutetuista Suomen kansalaisista on kaksi kolmesta kuitenkin sitä mieltä, että kansanäänestysten käyttöä tulisi lisätä. Tätä mieltä ovat erityisesti alle 25-vuotiaat äänioikeutetut. Hyviä kokemuksia on saatu myös kunnissa, joissa paikallisissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä on äänestetty jopa aktiivisemmin kuin kunnallisvaaleissa.²³⁸ Onko meillä yhä vallalla tietynlainen elitistinen pelko siitä, että kansalaiset eivät ole tarpeeksi valveutuneita ottamaan kantaa ja päättämään asioista? Suomalaiset ovat kuitenkin keskimäärin hyvin koulutettuja, kiitos hyvän peruskoulujärjestelmämme, ja ahkerasti eri tiedonvälityskanavia seuraavia kansalaisia. Ainakin sellaisista kansalaisaloitteista päätettäessä, joiden takana on huomattava osa kansalaisista, voitaisiin tulevaisuudessa harkita kansanäänestyksen käyttöä – sitovana tai neuvoa antavana.

Sveitsin mallin mukaisesti kansalaisille voitaisiin jakaa kansanäänestyksen alla tietopaketti, jossa esitetään perusteita sekä äänestämisen puolesta että vastaan. Pelkona tietysti on, että eivät kansalaiset jaksaa kiinnostua tarpeeksi perehtyäkseen äänestettävään asiaan, tai että asia vaatii syvempää asiantuntemusta. Varsinkin, jos äänestysprosentti jää alhaiseksi, voi pieni aktiivinen vähemmistö päättää yhteiskunnallisista asioista enemmistön puolesta. Tosin tämäkin voidaan ottaa huomioon säännöksillä äänestäjien vähimmäismäärästä; esimerkiksi vähintään 50 prosentin äänioikeutetuista tulee olla antanut äänensä kansanäänestyksessä. Suomessa pidetään demokratian tilaa hyvänä, eikä meillä ole totuttu siihen, että kansalaiset pääsevät vakavasti keskustelemaan poliittisen järjestelmämme toimivuudesta ja mahdollisista

²³⁷ Yle-uutiset 25.10.2013.

²³⁸ Borg 2013, 51–53, 92.

muutostarpeista tulevaisuudessa. Demokratian käytön perinteet muotoutuvat vähitellen vuosikymmenten, jopa vuosisatojen kuluessa, kuten Sveitsissä. Uusi kansalaisaloitejärjestelmämme toimii nyt kuitenkin merkittävänä edistysaskeleena kansalaisten ja poliittisten päättäjien välisen vuoropuhelun lisäämiseksi.

Ennen ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelyä eduskunnan puhemiesneuvosto päätyi suosittelemaan, että valiokunnan tulee ilmoittaa aloitteen tekijöiden edustajille kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aloite on saapunut valiokuntaan, mihin toimenpiteisiin valiokunta aikoo ryhtyä asiassa²³⁹. Valiokunnalla ei siis ole velvoitetta laatia aina kansalaisaloitteesta mietintöä, ja siten se ei välttämättä aina päädy täysistuntoon päätettäväksi. Kyselyyn vastanneista kansanedustajista niukka enemmistö, 16 edustajaa 29:stä, oli sitä mieltä, että valiokunnan tulisi aina laatia kansalaisaloitteen johdosta mietintö. Perussuomalaisten sekä vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmiin kuuluvat kyselyyn vastanneet edustajat olivat yksimielisesti mietinnön laatimisen kannalla. Mietinnön laatimista kannatettiin muun muassa siksi, että tällöin asiasta tulee käytyä perusteellinen keskustelu myös täysistunnossa, jotka ovat julkisia toisin kuin valiokunnan kokoukset. Mietinnön laatimista kannatettiin etenkin niissä tilanteissa, joissa aloite on kerännyt esimerkiksi yli 200 000 kannatusilmoitusta.

Suurin osa sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmään kuuluvista ja kaikki kristillisdemokraattien eduskuntaryhmään kuuluvat edustajat vastustivat mietinnön laatimispakkoa. Kokoomuksen ja keskustan eduskuntaryhmään kuuluvien edustajien äänät jakautuivat melko tasan puolesta sekä vastaan. Kommenteista, jotka ovat mietinnön laatimispakkoa vastaan, ilmenee huoli lisääntyvästä ajan ja resurssien käytöstä. Kansalaisaloitteiden käsittelyyn käytetty aika olisi poissa muun muassa hallituksen esitysten käsittelyyn käytettävästä ajasta. Kommenteissa mainittiin myös perustuslain vastaisten tai kansainvälisten sopimusten vastaisten kansalaisaloitteiden turha riepottelu täysistunnossa. Eräissä kommentissa täysistuntokäsittelyn katsottiin voivan olla haitaksi esimerkiksi kansanryhmiä vastaan kiihottavissa kansalaisaloitteissa. Käytännössä näitä tilanteita tuskin pääsisi syntymään, sillä perustuslain 42 §:n mukaisesti puhemies valvoo, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia, ja hänen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn, jos se on selvästi perus- tai ihmisoikeuksien vastainen.

Enemmistö kyselyyn vastanneista edustajista, 17 edustajaa 29:stä, oli sitä mieltä, ettei kansalaisaloitteen käsittelyä tule jatkaa niissä tapauksissa, joissa aloitetta ei ole ehditty käsitellä loppuun vaalikauden aikana. Yhdeksän edustajaa oli valmis käsittelyn jatkamiseen vaalikauden jälkeen, ja kolme ei osannut kertoa mielipidettään asiasta. Kustant ja kristillisdemokraattien eduskuntaryhmään kuuluvista kyselyyn vastanneista edustajista kaikki vastustivat aloitteen käsittelyn jatkamista vaalikauden jälkeen. Myös sosiaalidemokraattien eduskunta-

²³⁹ PNPTK 38/2013 vp.

ryhmään kuuluvien kyselyyn vastanneiden edustajien enemmistö vastusti ajatusta. Perusteina mainittiin, että kansalaisaloitteita tulee käsitellä samoilla säännöillä kuin muitakin esityksiä. Nekin pääsääntöisesti raukeavat vaalikauden päättyessä — lukuun ottamatta harvoja kansainvälisiä sopimuksia. Tähänkin kysymykseen kaivattiin lisää käytännön kokemusta. Myönteisimmin asiaan suhtautuivat vasemmistoliiton ja vasenryhmän kaikki kyselyyn vastanneet sekä suurin osa perussuomalaisten edustajista. Säädetty puolen vuoden ajanjakso, jonka aikana kansalaisaloite tulee toimittaa eduskunnalle Väestörekisterikeskuksen vahvistuspäätöksestä, joustavoittaa jonkin verran menettelyä. Se mahdollistaa vaalikauden lopussa aloitteen toimitamisen eduskunnalle vasta vaalien jälkeen, jolloin sen käsittelyyn jää enemmän aikaa. Maa- ja metsätalousvaliokunnassa turkistarhauskansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä todettiin, että intensiivinen ja ripeä asian käsittely valiokunnassa on kaikille osapuolille eduksi.

Pääosa lakien säätämisasiosta tulee hallitukselta hallituksen esityksen muodossa. Kansalaisaloitteella kansalaiset saavat mahdollisuuden nostaa asioita eduskunnan käsittelyyn ohi hallituspuolueiden. Selvä enemmistö kyselyyn vastanneista edustajista, 19 kansanedustajaa 29:stä, oli myös sitä mieltä, ettei hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien tule muodostaa yhtenäistä kantaa kansalaisaloitteesta. Seitsemän kansanedustajaa kannatti yhtenäisen kannan muodostamista, ja kolme kokoomuksen edustajaa ei osannut ottaa kantaa asiaan, vaan se riippuisi paljon aloitteen sisällöstä. Kyselyyn vastanneet vasemmistoliiton ja vasenryhmän sekä kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmien edustajat vastustivat yksimielisesti yhtenäisen kannan muodostamista. Samoin huomattavan suuri osa vastanneista perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluvista ja kuusi yhdeksästä sosiaalidemokraattiseen eduskuntaryhmään kuuluvista kansanedustajista. Keskustan ryhmässä äänet menivät tasan.

Suurin osa kommenteista koski sitä, että kansalaisaloitteita koskevat asiat ovat hyvin usein ns. omantunnon kysymyksiä, ja silloin edustajilla tulisi olla vapaat kädet päättää itsenäisesti. Tällaisina asioina nähtiin muun muassa ydinvoimaan, uskontoon, sukupuolineutraaliin avioliittolakiin ja turkistarhaukseen liittyvät kansalaisaloitteet. Kansalaisaloitteilla luodaan juuri mahdollisuudet nostaa esiin sellaisia poliittisia asioita, joita hallituspuolueet eivät nostaisi eduskuntaan käsiteltäväksi, sillä monesti ne aiheuttavat puolueiden sisälläkin mielipide-eroja. Toisaalta painotettiin myös hallitusohjelman merkitystä; jos selvästi on otettu kantaa asian johdosta hallitusohjelmassa, niin sellaista päätöstä ei tulisi kansalaisaloitteella purkaa. Tällöin yhtenäinen käyttäytyminen voisi olla paikallaan.

Seuraavien eduskuntaan tulevien kansalaisaloitteiden joukossa on tasa-arvoista avioliittolakia koskeva kansalaisaloite. Tämän kansalaisaloitteen käsittelyn aikana nähdään, kuinka hyvin kansalaisaloite käytännössä toimii, ja miten eduskuntaryhmät suhtautuvat ns. ryhmäkuriin. Erityisen kiinnostavaa on, tullaanko ryhmäkohtaisia päätöksiä tekemään, varmasti ainakin joiden ryhmien osalla, vai saavatko kansanedustajat äänestää omantunnon mukaan. Mielenkiin-

toiseksi asian tekee perussuomalaisten puheenjohtajan Timo Soinin 45 minuuttia -ohjelman haastattelussa etukäteen ilmoittama kanta, jossa hän edellyttää perussuomalaisten kansanedustajien noudattavan puolueen vaaliohjelmaa ja puolueen kielteistä linjaa samaa sukupuolta olevien vihkimisestä avioliittoon²⁴⁰. Kuitenkin ryhmän sääntöjen mukaan perussuomalaiset saavat poiketa ryhmän linjasta ilmoittamalla siitä etukäteen viimeistään päivää ennen äänestystä. Soini varoitti perussuomalaisia kansanedustajia epävirallisilla seuraamuksilla, jos he äänestävät kansalaisaloitteen puolesta.²⁴¹ Aloite todennäköisesti käsitellään eduskunnassa huolellisesti ja se päättynee täysistuntoon äänestettäväksi. Äänestystulosta on etukäteen vaikea ennustaa, toisin kuin turkistarhausta koskevan kansalaisaloitteen kohtaloa. Miten kävisi, jos kansalaisilla olisi oikeus kansanäänestyksellä päättää kansalaisaloitteen kohtalosta? Taloustutkimuksen teettämän mielipidetutkimuksen mukaan 58 prosenttia suomalaisista kannattaa tasa-arvoista avioliittolakia²⁴².

Kansalaisaloiteinstituution todellisen vaikutuksen demokraattiseen päätöksentekoon katsotaan olevan kyselyyn vastanneiden kansanedustajien mielestä joko melko vähäistä (14 edustajaa) tai sillä ajatellaan olevan melko paljon vaikutusta (10 edustajaa). Saaduista vastauksista niin kokoomuksen, sosiaalidemokraattien, perussuomalaisten ja kristillisdemokraattien eduskuntaryhmiin kuuluvilla edustajilla vastaukset hajaantuivat melko tasan näiden vaihtoehtojen välillä. Keskustan eduskuntaryhmään kuuluvista kyselyyn vastanneista edustajista suurin osa, viisi edustajaa kuudesta, katsoi kansalaisaloitteen vaikutuksen demokraattiseen päätöksentekoon olevan melko vähäistä. Vasemmistoliiton ja vasenryhmän eduskuntaryhmiin kuuluvat vastaajat katsoivat puolestaan kansalaisaloitteella olevan yksimielisesti melko paljon vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon.

Kommenteista kävi ilmi, että monet pitivät vaikeana arvioida kansalaisaloitteen vaikutuksia liian vähäisen kokemuksen perusteella. Kokonaisuus hakee vasta käytännön toimintamallia, ja vaikutukset voidaan nähdä vasta tulevaisuudessa. Kansalaisaloitteen sisältö tosin ratkaisee paljon, sillä jossakin rajatussa aiheessa sillä voi olla merkittävääkin vaikutusta. Kansalaisaloitteen merkitys korostuu enemmänkin mielipidevaikuttamisena ja asioiden esille nostamisena kuin varsinaisena päätöksentekona. Kansalaisaloitteiden avulla saadaan tietoa ja suuntaa kansan toiveista. Esimerkiksi turkistarhausta koskevan kansalaisaloitteen käsittely vaikutti siihen, että eläinsuojelua koskevat tiukennukset lähtevät valmisteluun, vaikka aloitetta ei eduskunnassa hyväksyttykään.

Vaikka tutkimukseen liittyvän kyselyn alhaisen vastausprosentin johdosta ei voi mitään johtopäätöksiä tehdä koskien kansanedustajien mielipiteitä, tuskin mitään kovin mullistavaa on

²⁴⁰ MTV3.fi — uutiset 25.9.2013.

²⁴¹ Iltalehti.fi — uutiset 26.9.2013.

²⁴² HS.fi — verkkouutiset 19.9.2013.

tapahtumassa Suomen demokraattisessa järjestelmässä, tai ainakaan radikaaleihin muutoksiin ei olla vielä valmiita. Vaikka kansalaisaloitteilla voidaan nostaa esiin kansalaisille tärkeitä aiheita ja saada niitä poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon, säilyy parlamentaarinen suvereniteetin periaate ennallaan. Kansalaisaloitejärjestelmä näyttää kuitenkin toimivan hyvin sen vireillepanossa ja eduskuntakäsittelyssä. Vaadittavien kannatusilmoitusten määrä vaikuttaa sopivalta Suomen kokoiseen asukasmäärään nähden, ja oikeusministeriön verkkopalvelu Kansalaisaloite.fi tekee kansalaisaloitteiden kannattamisen suhteellisen helpoksi moniin muihin Euroopan maihin verrattuna.

Kyselyyn vastanneista kansanedustajista suurin osa ei ole vielä halukas tai valmis siirtämään päätösvaltaa kansalle sitovin kansanäänestyksin. Kansalaisaloitelain säätämistä pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena, mutta edustuksellisen demokratian katsotaan toimivan hyvin Suomessa. Selvä enemmistö kyselyyn vastanneista kansanedustajista ei ollut myöskään valmis laskemaan kansalaisaloitteen vireillepano- ja kannatusilmoitusikärajaa 16 vuoteen. Tähän asiaan todennäköisesti vielä palataan, ehkä jo lähitulevaisuudessa, sillä äänestysikärajan laskua ainakin kunnallisella tasolla tullaan varmaan harkitsemaan, jotta erityisesti nuoret saadaan mukaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kuten aiemmin tässä opinnäytetyössä on mainittu, asia vaatii laajempaa tutkimusta ja vaikutusten arviointia.

Julkisten kuulemisten lisääminen kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyn yhteydessä todennäköisesti lisää kansalaisten luottamusta edustuksellista päätöksentekoa ja päätöksenteon avoimuutta kohtaan. Tämä on erityisen tärkeää niissä tilanteissa, joissa valiokunta lopulta päätyykin siihen tulokseen, ettei mietintöä kansalaisaloitteen johdosta ole tarpeen laatia. Ainakin ensimmäisen eduskunnassa käsittelyssä olleen kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä järjestetty julkinen kuuleminen sai paljon positiivista palautetta. Avainasemassa on valiokuntakäsittely ja valiokunnan laatima mietintö, sillä aina kun valiokunta laatii kansalaisaloitteen johdosta mietinnön, tulee asia täysistuntoon päätettäväksi ja kansalaisten seurattavaksi.

Kansalaiset odottavat enemmän läpinäkyvyyttä ja avointa vuoropuhelua asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Asiat tulee esittää myös selkeässä ja ymmärrettävässä muodossa. Tätä kautta myös luottamus poliittisiin päätöksentekijöihin kasvaa. Positiiviset kokemukset kansalaisaloitejärjestelmän toimivuudesta ja kansalaisten kyvykkyydestä ottaa kantaa ja kantaa vastuuta omalta osaltaan demokraattisesta päätöksenteosta ovat omiaan lisäämään myös poliittisten päätöksentekijöiden luottamusta kansalaisiin.

Lähteet

- Borg, S. (toim.) 2006. Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, S. (toim.) 2013. Suomen demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriön julkaisu 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Büchi, R. 2006. Kohti osallistavaa demokratiaa. Kansanäänestykset demokratian välineenä. Helsinki: Like: Suomen Rauhanpuolustajat.
- Büchi, R. & Braun, N. & Kaufman, B. 2008. Opas suoraan demokratiaan. Helsinki: Like.
- Cuesta-López, V. 2012. The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy? teoksessa Setälä, M. & Schiller, T. (toim.) 2012. Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Basingstoke 2012: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. 1989. Democracy and its critics. Yale University Press. New Haven and London.
- Eduskunta, 2011. Kansanedustajan käsikirja 2011. Helsinki: Eduskunta.
- Euroopan komissio 2011. Johdatus eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Giese, K. 2012. The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Oppositions Parties teoksessa Setälä, M. & Schiller, T. (toim.) 2012. Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Basingstoke 2012: Palgrave Macmillan.
- Hallberg, P. & Karapuu, H. & Ojanen, T. & Scheinin, M. & Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Held, D. & McGrew, A. 2005. Globalisaatio — puolesta ja vastaan. Suom. Jyrki Vainonen. Tampere: Vastapaino.
- Heikkilä, T. 2010. Tilastollinen tutkimus. 7.—8. painos. Helsinki: Edita Prima.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. 10., osin uudistettu laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. 2006. Tutki ja kirjoita. 12. painos. Helsinki: Tammi.
- Husa, J. & Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Häyhtiö, T. 2010. Demokratiaa vai toimintaa? Näkökulmia kansalaislähtöisen verkkopolitiikan teoriaan ja käytäntöön. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Turku: Iura Nova.
- Jyränki, A. 2003. Valta ja vapaus. 3. uudistettu laitos. Jyväskylä: Talentum.
- Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.
- Locke, J. 1995. Tutkielma hallitusvallasta. Suom. Mikko Yrjönsuuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Lutz, G. 2012. Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda teoksessa Setälä, M. & Schiller, T. (toim.) 2012. Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Basingstoke 2012: Palgrave Macmillan.

- Mannermaa, M. 2006. Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Mannermaa, M. & Dator, J. & Tiihonen, P. (toim.) 2006. Demokratia ja tulevaisuudet. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Mutanen, A. 2004. Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5. OMJU 2004:5.
- Paloheimo, H. (toim.) 2005. Vaalit ja demokratia Suomessa. Helsinki: WSOY.
- Palonen, K. 2008. Pierre Rosanvallon. Poliitiikan ylistyspuheen muunnelmia 1970-luvulta 2000-luvulle, teoksessa Lindroos, K. & Soininen, S. (toim.) 2008. Poliitiikan nykyteoreetikkoja. Helsinki: Gaudeamus.
- Pateman, C. 1970. Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. 1979. The Problem of Political Obligation. A critical analysis of liberal theory. University of Sydney. John Wiley & Sons.
- Patomäki, H. 2008. David Held. Teoria kosmopoliittisesta teoriasta, teoksessa Lindroos, K. & Soininen, S. (toim.) 2008. Poliitiikan nykyteoreetikkoja. Helsinki: Gaudeamus.
- Rawls, J. 1988. Oikeudenmukaisuusteoria. Suom. Terho Pursiainen. Juva: WSOY.
- Rinne, J. 2011. Henkilökohtaistuva politiikka. Tutkimusmatkoja refleksiiviseen kansalaistoi-
mintaan. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rosanvallon, P. 2008. Vastademokratia. Poliitiikka epäluulon aikakaudella. Suom. Tapani Kilpeläinen. Tampere: Vastapaino.
- Setälä, M. 1999. Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions. Basingstoke: MacMillan Press.
- Setälä, M. 2003. Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
- Setälä, M. 2008. John Rawls. Oikeudenmukaisuusteoria ja poliittinen liberalismi, teoksessa Lindroos, K. & Soininen, S. (toim.) 2008. Poliitiikan nykyteoreetikkoja. Helsinki: Gaudeamus.
- Setälä, M. 2010. Valtaa kansalle? Suora demokratia ja sisällöllinen kansalaisaloite perustuslakiuudistuksessa, teoksessa Wiberg, M. (toim.) 2010. Perustuslakihaasteet. Helsinki: Edita Prima.
- Suksi, M. 2005. Kansan suora osallistuminen kansalliseen päätöksentekoon kansanäänestyksen kautta. Lakimies 7–8/2005, 1120–1121.
- Sutela, M. 2000. Suora kansanvalta kunnassa. Jyväskylä: Kauppakaari.
- Toropainen, P. 2002. Edustuksellinen demokratia ja perustuslaki, teoksessa Miettinen, T. (toim.) 2002. Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 1. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Ulkoasiainministeriö 2010, Eurooppatiedotus 123/2010. Lissabonin sopimus. Miten sopimus muuttaa Euroopan unionia? Kolmas, uusittu painos. Helsinki: Edita Prima.

Vaalit 1995:2. EU-kansanäänestys 1994. Tilastokeskus. Helsinki: Painatuskeskus.

Vehkalahti, K. 2008. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Helsinki: Tammi.

von Hertzen, G. 2007. Demokratian haaste. Helsinki: Gummerus.

Wiberg, M. (toim.) 2010. Perustuslakihaasteet. Helsinki: Edita Prima.

Virallislähteet

Eduskunnan täysistunnon istuntopöytäkirja PTK 154/2010 vp.

Eduskunnan täysistunnon istuntopöytäkirja PTK 156/2011 vp.

Eduskunnan täysistunnon istuntopöytäkirja PTK 45/2013 vp.

Eduskunnan täysistunnon istuntopöytäkirja PTK 73/2013 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi. HaVM 18/1994 vp — HE 192/1994 vp.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolain muuttamisesta. HE 77/2008 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi. HE 192/1994 vp.

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

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

Kansalaisaloite laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (M 1/2013 vp).

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta. MmVM 6/2013 vp — M 1/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta. PeVL 18/2013 vp — M 1/2013 vp.

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

Perustuslakivaliokunnan mietintö laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. PeVM 9/2010 vp — HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. PeVM 10/1998 vp — HE 1/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi. PeVM 9/1986 vp — HE 251/2984 vp.

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. PNE 1/2011 vp.

Puhemiesneuvoston päätöspöytäkirja. Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa. PNPTK 38/2013.

Puhemiesneuvoston päätöspöytäkirja. Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa. PNPTK 22/2013.

Puhemiesneuvoston päätöspöytäkirja. Kansalaisaloitteen käsittelyprosessi eduskunnassa. PNPTK 21/2013.

Oikeusministeriön julkaisuja 2004:12. Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa. Arvioita ja kehittämissuunnitelmia. Helsinki: Edita Prima. OMJU 2004:12.

Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. OMJU 2009:5.

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

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

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 21/2011. Kansalaisaloitemenettely. Kansalaisaloiteyöryhmän mietintö. OMML 21/2011.

Oikeusministeriön muistio 7.4.2011. Yhteenveto kansalaiskeskustelusta ”Millainen on toimiva kansalaisaloitejärjestelmä?” Otakantaa.fi-verkkopalvelussa 1.12.2010–31.1.2011.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 51/2012. Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. OMSO 51/2012.

Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. OMTM 2007:20.

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

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Helsinki: Edita Prima. OMTR 2008:8.

Suksi, M. 2002. Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Oikeusministeriön työryhmämietintö OMTR 2002:8.

Valiokuntaopas 2008. Valiokuntien yleisohjeet. Eduskunnan intranet.

Artikkelit ja muut lähteet

Keskustan eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 5.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Kokoomuksen eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 5.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 4.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Mäenpää O. Kirjallinen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 18.11.2011 koskien kansalaisaloitelakia HE 46/2011 vp ja puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta PNE 1/2011 vp.

Ojanen T. Kirjallinen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 26.10.2011 koskien kansalaisaloitelakia HE 46/2011 vp ja puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta PNE 1/2011 vp.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä. 4.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Ruotsalaisen eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteen käsittelystä 5.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 21.3.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Tarasti, L. 13.8.2013. Pitäisikö 16-vuotiaille antaa äänioikeus? Helsingin Sanomat – mielipidekirjoitus. Viitattu 26.8.2013.

Valiokuntaneuvos Carl Seleniuksen haastattelu eduskunnassa 5.11.2013.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 21.3.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Vasenyryhmä eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 9.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Vihreän eduskuntaryhmän lausunto kansalaisaloitteiden käsittelystä 4.4.2013. Eduskunnan keskuskanslia.

Viljanen, V-P. Kirjallinen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 26.10.2011 koskien kansalaisaloitelakia HE 46/2011 vp ja puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta PNE 1/2011 vp.

Sähköiset lähteet

Asara, M. 2013. Juristit kansalaisaloiteprosessissa. Haaga-Helia-ammattikorkeakoulu. Opin-
näytetyö. Tulostettu 4.5.2013.
http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/53807/Asara_Marina.pdf?sequence=1

Demokratiapuntari 2012. Kansalaisten käsityksiä demokratiasta maassamme. MTV3 & oikeus-
ministeriö. TNS Gallup Oy. Tulostettu 20.8.2013.
http://www.kansanvalta.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urlData&SSURLapptype=BlobServer&SSURLcontainer=Default&SSURLsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20file%20name=Demokratiapuntari_2_2012_Tiivistelm%20E4.pdf&SSURLsscontext=Satellite%20Server&blobw%20here=1324303668286&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

Edilex-uutiset 18.4.2013. Eduskunnan puhemiesneuvosto antoi suosituksensa kansalaisaloitteiden käsittelyyn. Viitattu 10.10.2013.
[http://www.edilex.fi/uutiset/35975?allWords=kansalaisaloite&offset=21&perpage=20&sort=relevance&typelds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=603304](http://www.edilex.fi/uutiset/35975?allWords=kansalaisaloite&offset=21&perpage=20&sort=relevance&typelds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=603304)

Eduskunnan intranet 23.9.2013. Kansalaisaloite.fi-palveluun parannuksia. Viitattu 23.9.2013.
<http://areena.eduskunta.fi//Ajankohtaista/2013/Sivut/Kansalaisaloitefi-palveluunparannuksia.aspx>

Euroopan komissio 8.10.2013. Allekirjoittajien vähimmäismäärä eri jäsenvaltioissa. Tulostettu 1.11.2013.
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

HS.fi – politiikka 11.11.2008. Vaalivalitus. Äänestyskone hyytyi tositilanteessa minuuteiksi. Viitattu 4.9.2013.

http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Vaalivalitus+%C3%84%C3%A4nestyskone+hyytyi+tositilantees-sa+minuuteiksi/1135241004448?ref=adword_uutisetdynamic_cat:politiikka&gclid=CPDMioqVs_bkCFZN8cAodYWYA1A

HS.fi – verkkouutiset 19.9.2013. Aloite tasa-arvoisesta avioliitosta päätynee suureen saliin. Viitattu 30.10.2013.

<http://www.hs.fi/politiikka/a1379557975117>

IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008. Direct Democracy. Tulostettu 16.8.2013.

<http://www.betterdemocracy.co.nz/files/0055%20Direct%20Democracy%20-%20The%20International%20IDEA%20Handbook.pdf>

Iltalehti.fi – uutiset 26.9.2013. Soini ei voi vaatia täydellistä ryhmäkuria - varoittaa silti seurauksista. Viitattu 4.11.2013.

http://www.iltalehti.fi/uutiset/2013092617538998_uu.shtml

Kansalaisaloite.fi. Oikeusministeriön verkkopalvelu. Viitattu 18.10.2013.

<https://www.kansalaisaloite.fi/fi>

Kansalaisaloitetyöryhmän muistio 9.12.2010. Oikeusministeriön kuulemistilaisuus kansalaisjärjestöille kansalaisaloitetta koskevan lainsäädännön valmisteluun liittyen. Viitattu 23.9.2013.

<http://213214137012.edelkey.net/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLapp=pe=BlobServer&SSURLcontainer=Default&SSURLsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inli-ne:%20filename=Kansalaisj%C3%A4rjest%C3%B6kuulemiskooste.pdf&SSURLscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1296728192691&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto 11.5.2011. Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö verkkopankkitunusten saatavuudesta. Viitattu 3.9.2013.

<http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/lausunnot/lausunnot/?groupId=2b878133-40ec-4663-a1ec-4ce25d3362da&announcementId=6bb18d86-7239-41cd-b87c-a1ad5866384d>

Koskiaho, B. 10.5.2013. Kansanäänestys tyrmäsi Sveitsin terveysuudistuksen 2012. Aamulehden blogit. Viitattu 27.9.2013.

<http://aamulehdenblogit.ning.com/profiles/blogs/kansan-estys-tyrm-si-sveitsin-terveysuudistuksen-2012>

Kuluttajatutkimuskeskus, 2013. Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehittämässä. Työselosteita ja esitelmiä 147/2013, loppuraportti. Tulostettu 20.10.2013.

http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/5760/2013_147_tyoseloste_kansalaisraati_loppuraportti.pdf

Maa- ja metsätalousvaliokunnan verkkolähetys turkistarhauksen lopettamista koskevasta kuulemisesta 23.5.2013. Viitattu 10.9.2013.

<http://verkkolahetyys.eduskunta.fi/webtv.case#c=2394819&v=24979683&p=0&l=fi&t=0>

MTV3.fi – uutiset 25.9.2013. Soini vaatii ryhmäkuria homoliittoasiassa. Viitattu 31.10.2013.

<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/soini-vaatii-ryhmakuria-homoliittoasiassa/2013/09/1810342>

Oikeusministeriön muistio 8.1.2010. Sähköisen äänestyksen kehittäminen. Viitattu 20.9.2013.

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2010/Iltakoulu-130110/muistio.pdf>

Oikeusministeriö 2.11.2012. Kunnalliset kansanäänestykset. Tulostettu 21.8.2013.
http://www.vaalit.fi/uploads/gmferuxqqa4p_1.pdf

Oikeusministeriö 30.11.2012. Osallistumisympäristö-hanke. Viitattu 23.9.2013.
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/osallistumisymparisto-projekti/tavoitteetjatausta.html>

Oikeusministeriö 2.9.2013. Kuntalaisaloite.fi -verkkopalvelu avataan käyttöön 10. syyskuuta. Viitattu 4.9.2013.
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/09/kuntalaisaloite.fi-verkkopalveluavataankayttoon10.syyskuuta.html>

Rahkonen, J. 7.12.2009. Entä jos maan asioista päättäisi kansa? Tiede-lehti 13/2009. Viitattu 10.10.2013.
http://www.tiede.fi/artikkeli/1170/enta_jos_maan_asiosta_paattaisi_kansa

Saarela, A. 2012. Suoraa vai näennäistä demokratiaa? Kansalaisaloite välittömän vaikuttamisen kanavana. Helsingin yliopisto. OTM-tutkielma. Tulostettu 4.5.2013.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38588/OTMtutkielma_Anna%20Saarela.pdf?sequence=3

Taloussanomien verkkouutinen 3.3.2013. Sveitsiläiset äänestävät tänään johtajien palkkioista. Viitattu 20.8.2013.
<http://www.taloussanomien.fi/ulkomaat/2013/03/03/sveitsissa-kansanaanestys-pomojen-palkat-halutaan-kuriin/20133338/12>

Vaalit.fi. Valtiollinen neuvoa antava kansanäänestys. Kieltolakia koskeva kansanäänestys. Viitattu 15.8.2013.
<http://www.vaalit.fi/15896.htm>

Valtiovarainministeriö 7.6.2013. Uusi kuntalaki kannustaa osallistumaan. Valtiovarainministeriön tiedote 86/2013. Viitattu 4.11.2013.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130607Uusiku/name.jsp

Väestörekisterikeskus. EU:n kansalaisaloite. Viitattu 20.9.2013.
<http://www.vrk.fi/default.aspx?id=699>

Väestörekisterikeskus 2013. Kannatusilmoituslomake. Tulostettu 4.10.2013.
<http://www.vrk.fi/default.aspx?id=709>

Väestörekisterikeskus 28.2.2012. Henkilörekisterin rekisterinpitäjän tietosuojavelvoitteet tietojen keruuvaiheessa. Tulostettu 20.9.2013.
<http://vrk.fi/default.aspx?docid=5886&site=3&id=698>

Yle.fi — uutiset 25.10.2013. Puoluesihteerit eivät halua laskea äänestysikärajaa. Viitattu 30.10.2013.
http://yle.fi/uutiset/puoluesihteerit_eivat_halua_laskea_aanestysikarajaa/6900682

Yle.fi — uutiset 3.3.2013. Sveitsi suitsii kultaisia kultaisia kädenpuristuksia. Viitattu 27.9.2013.
http://yle.fi/uutiset/sveitsi_suitsii_kultaisia_kadenpuristuksia/6521675

Yle.fi — uutiset 13.1.2010. Sähköinen äänestys jäihin. Viitattu 4.9.2013.
http://yle.fi/uutiset/sahkoinen_aanestys_jaihin/5488267

Kuviot

Kuvio 1: Kyselyyn vastanneet eduskuntaryhmittäin	67
Kuvio 2: Kansalaisaloitelain tarpeellisuus	67
Kuvio 3: Kansalaisaloitelain tarpeellisuus eduskuntaryhmittäin.....	68
Kuvio 4: Kannatusilmoitusten määrä	69
Kuvio 5: Kannatusilmoitusten määrä eduskuntaryhmittäin.....	70
Kuvio 6: Vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja	71
Kuvio 7: Vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja eduskuntaryhmittäin.....	71
Kuvio 8: Sitovien kansanäänestysten järjestäminen	73
Kuvio 9: Sitovien kansanäänestysten järjestäminen eduskuntaryhmittäin	73
Kuvio 10: Valiokunnan laadittava aina mietintö kansalaisaloitteesta	74
Kuvio 11: Valiokunnan laadittava aina mietintö kansalaisaloitteesta eduskuntaryhmittäin	75
Kuvio 12: Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä	76
Kuvio 13: Kansalaisaloitteen käsittelyn jatkaminen vaalikauden päättyessä	77
eduskuntaryhmittäin	77
Kuvio 14: Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta	78
Kuvio 15: Hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien yhtenäinen kanta	
eduskuntaryhmittäin	79
Kuvio 16: Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon.....	80
Kuvio 17: Kansalaisaloitteen todellinen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon	
eduskuntaryhmittäin	81

Liitteet

Liite 1: Allekirjoittajien vähimmäismäärä eri jäsenvaltioissa	98
Liite 2: Kansalaisaloitteen kannatusilmoitus.....	99
Liite 3: Kansanedustajille suunnattu kysely.....	100

Liite 1: Allekirjoittajien vähimmäismäärä eri jäsenvaltioissa²⁴³

Jäsenvaltio	Allekirjoittajien vähimmäismäärä
Alankomaat	19500
Belgia	16500
Bulgaria	13500
Espanja	40500
Irlanti	9000
Italia	54750
Itävalta	14250
Kreikka	16500
Kroatia	9000
Kypros	4500
Latvia	6750
Liettua	9000
Luxemburg	4500
Malta	4500
Portugali	16500
Puola	38250
Ranska	55500
Romania	24750
Ruotsi	15000
Saksa	74250
Slovakia	9750
Slovenia	6000
Suomi	9750
Tanska	9750
Tšekki	16500
Unkari	16500
Viro	4500
Yhdistynyt kuningaskunta	54750

²⁴³ Euroopan komissio 8.10.2013.

Liite 2: Kansalaisaloitteen kannatusilmoitus²⁴⁴

Kansalaisaloitteen kannatusilmoitus

Nimi:
Täytä lomake avara akkoo(n). Yhöl (1) merkkiä ruutua kohden. Lomakkeen taakse on oltava koko A4.

Kansalaisaloitteen tiedot

Kansalaisaloitteen otsikko

Kansalaisaloitteen päivitys

p p k k v v v v

/ / 2 0

Kansalaisaloitteen allekirjoittajan tiedot

Sukunimi

Ehtnimet (täydellisesti)

Kotikunta

Syntymäaika

p p k k v v v v

/ /

Vakuutus ja allekirjoitus

Kannatan yllä mainittua kansalaisaloitetta ja vakuutan, että olen äänioikeutettu Suomen kansalainen ja että annan kaikkien ilmoitustien
minun aloitteeseeni vain kerran.

Kannatusilmoituksen päivitys

p p k k v v v v

/ / 2 0

Päikkö

Allekirjoitus

Kannatusilmoitus koostuu keskitettyä henkilöä tietoja voidaan käyttää vain kansalaisaloitteen laillisuus säädetyllä tavalla. Vireille perijä ja tämän edustaja voivat lausua tietoja vain Väestötietokeskukseen. Viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat julkisia, kun perustustilaisuus säädetty kannatusilmoitus-
sen välillä julkaisua ei ole täytetty. Kansalaisaloitteen (1/2/2012).

Tulosta

²⁴⁴ Väestötietokeskus 2013.

Liite 3: Kansanedustajille suunnattu kysely

Arvoisa kansanedustaja!

Opiskelen ylempää ammattikorkeakoulututkintoa Laurea-ammattikorkeakoulussa yrittäjyyden ja liiketalouden koulutusohjelmassa (oikeudellinen osaaminen, julkisoikeus ja -hallinto). Parhailtaan teen opinnäytetyötä kansalaisaloitteesta ja sen merkityksestä osana Suomen demokraattista järjestelmää. Tutkimusosuutta varten toivoisin Teidän kansanedustajien vastaavan kahdeksaan kysymykseen koskien kansalaisaloiteinstituutiota ja kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyä.

Vastaaminen tapahtuu linkin kautta anonymisti. Eduskuntaryhmien kohdalla vasenryhmän edustajien vastaukset käsitellään edustajien vähäisen määrän vuoksi osana vasemmistoliiton eduskuntaryhmän vastauksia.

Vastaukset tulisi antaa perjantaihin 18.10.2013 mennessä, jolloin linkki sulkeutuu.

Kiitos jo etukäteen vastauksestanne!

Siirry kyselyyn tästä:

<https://www.webropolsurveys.com/S/797300583AE53D99.par>

Terveisin,

Minna Laulaja
keskuskanslia
puh. 09-432 2124
minna.laulaja@eduskunta.fi

Kysely kansanedustajille

Eduskuntaryhmä, johon kuulun

- Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä
- Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä
- Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
- Keskustan eduskuntaryhmä
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ja vasenryhmän eduskuntaryhmä
- Vihreä eduskuntaryhmä
- Ruotsalainen eduskuntaryhmä
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä

KANSALAI SALOI TEI NSTITUUTIOTA JA KANSALAI SALOITTEEN EDUSKUNTAKÄSITTELYÄ KOSKEVAT KYSYMYKSET

Kansalaisaloitetta koskeva perustuslain muutos tuli voimaan 1.3.2012. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä aloite eduskunnalle lain säätämiseksi tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

1. Oliko kansalaisaloitelain säätäminen mielestänne tarpeellista?

- Erittäin tarpeellinen
- Melko tarpeellinen
- En osaa sanoa
- Melko tarpeeton
- Ei lainkaan tarpeellinen

kommentteja:

2. Mikä olisi mielestänne sopiva vaadittava kannatusilmoitusten (allekirjoitusten) määrä?

(Euroopan maissa vaadittavien allekirjoitusten määrä vaihtelee, yleensä se on joko 50 000 tai 100 000 tai peräti 500 000, kuten Espanjassa.)

- => 200 000
- 100 000
- Nykyinen 50 000
- 20 000
- <= 10 000

kommentteja:

3. Kansalaisaloitteen vireillepano on perustuslaissa sidottu nykyisin äänioikeuteen. Voisiko mielestänne kansalaisaloitteiden kohdalla vireillepano- ja kannatusilmoitusikäraja olla nuorten osallistumisaktiivisuuden lisäämiseksi 16 vuotta?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

kommentteja:

4. Tulisiko kansalaisten osallistumismahdollisuuksia laajentaa sitoviin kansanäänestyksiin esimerkiksi Sveitsin mallin mukaisesti?

(Sveitsissä on käytössä menettely, jossa sitova kansanäänestys on järjestettävä, kun aloite on kerännyt riittävän määrän kannatusilmoituksia, jollei aloitteen vireille pannut taho saa maan hallitukselta neuvotteluissa riittävästi myönnytyksiä. Kansanäänestys voidaan toimittaa myös parlamentin vastaehdotuksen ja kansalaisaloitteen välillä.)

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

kommentteja:

5. Tulisiko käsittelevän valiokunnan laatia aina mietintö kansalaisaloitteen johdosta, jotta asia tulisi täysistunnon päätettäväksi?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

kommentteja:

6. Perustuslain 49 §:n mukaisesti eduskunnassa kesken oleva kansalaisaloite raukeaa vaalikauden päättyessä, jolloin eduskuntaan vaalikauden lopulla toimitetuille aloitteille jäisi vähän käsittelyaikaa. Tulisiko mielestänne kansalaisaloitteiden käsittelyä voida jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

kommentteja:

7. Onko hallituspuolueita edustavien eduskuntaryhmien aiheellista muodostaa yhtenäinen kanta kansalaisaloitteeseen?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

kommentteja:

8. Onko kansalaisaloitteella sen nykyisessä muodossa mielestänne todellista vaikutusta demokraattiseen päätöksentekoon?

- Erittäin paljon
- Melko paljon
- En osaa sanoa
- Melko vähän
- Erittäin vähän

kommentteja: