

22/2016

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Kansalaisaloitejärjestelmä kaipaa lisää läpinäkyvyyttä

Elias Laitinen, projektitutkija, Turun yliopisto
Maija Setälä, professori, Turun yliopisto

Kansalaisaloitejärjestelmä on ollut menestys, mutta sitä kannattaa kehittää edelleen

Katsaus kokoaa yhteen tutkimustuloksia vuodesta 2012 käytössä olleesta kansalaisaloitejärjestelmästä ja esittää toimenpiteitä kansalaisaloitteen kehittämiseksi. Järjestelmää arvioidaan käytön, vaikutusten ja vastaanoton näkökulmasta.

- Järjestelmää voidaan pitää onnistuneena, vaikka aloitteiden hylkääminen on herättänyt epäluottamusta erityisesti aloitteen tekijöiden keskuudessa ja aloitteiden laatu kritiikkiä päätöksentekijöissä.
- Aloitteiden käsittelyn **läpinäkyvyyttä** voidaan edistää yhtenäistämällä ja kehittämällä valiokuntien käytäntöjä aloitteiden käsittelyssä ja tietojen julkistamisessa.
- **Vuorovaikutteisuutta** voidaan vahvistaa käsittelyprosessissa antamalla aloitteen edustajalle kommenttipuheenvuoro kuulemisten jälkeen ja lisäämällä yhteydenpitoa kansalaisiin aloitteiden valmistelu- ja selvitysvaiheessa.
- Heikommin resursoitujen **aloitteentekijöiden tukemiseksi** aloitteiden käsittelyä voidaan kehittää poistamalla vaara aloitteiden raukeamisesta vaalikauden lopussa ja vahvistamalla vakiintunut käytäntö laatia kaikista aloitteista valiokuntamietintö.
- Nämä muutokset vahvistavat demokraattista järjestelmäämme kokonaisuutena.

NELJÄ VUOTTA KANSALAISALOITTEITA:

500+

aloitetta

35 %

äänioikeutetuista allekirjoittanut kansalaisaloitteen

10

loppuun käsiteltyä kansalaisaloitetta

15

aloitetta kerännyt vaadittavat allekirjoitukset

79 %

äänioikeutetuista uskoo, että parantaa demokratiaa

2

eduskunnan istuntokaudella

Kansalaisaloitteen tausta ja tavoitteet

Kansalaisaloitteen käyttöönotolla vuonna 2012 tavoiteltiin edustuksellisen demokratian vahvistamista ja uuden kansalaistoiminnan synnyttämistä. Sillä vastattiin demokratian tilaa seuraavien demokratiaindikaattorien heikkenemiseen¹. Parlamentarismin periaatetta vahvistettiin samaan aikaan perustuslain tarkistuksen yhteydessä. Myös kansalaisaloitteiden osalta on korostettu, että valta säätää kaikki lait säilyä eduskunnalla.² Näiden asioiden sovittaminen yhteen ei ole aina helppoa. Tässä katsauksessa esitetään kehitysehdotuksia, joiden avulla kansalaisaloitteen tavoitteet toteutuisivat vielä paremmin kuin nyt. Katsaus perustuu valtioneuvoston rahoittamassa tutkimushankkeen ”Kansanvallan uudet muodot Suomessa” ja sen tutkijoiden Henrik Serup Christensenin, Maija Setälän, Elias Laitisen ja Maija Jäsken havaintoihin.

Havainnot perustuvat väestöä edustavaan Vaalitutkimus 2015 -kyselyaineistoon, jonka vastaajina oli 1 602 suomalaista. Aineistoa täydennettiin seitsemällä eri verkkokyselyllä Avoin ministeriö - ja kansalaisaloite.fi-palvelujen käyttäjille. Vuosina 2013–2016 toteutettujen verkkokyselyjen vastaajamäärä vaihteli välillä 451–1419. Lisäksi tutkimushankkeessa hyödynnettiin laajalti kansalaisaloite.fi-palvelusta saatavaa aineistoa aloitteista ja niiden allekirjoittajamääristä. Kävimme systemaattisesti läpi kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyä keskusteluineen ja tarkastelimme kansalaisaloitteiden käsittelyä johtavissa medioissa.

50 000 allekirjoitusta, 6 kuukautta, minimisääntely

Perustuslakia tarkistettaessa säädettiin 50 000 äänioikeutetun kansalaisen mahdollisuudesta tehdä eduskunnalle lainsäädäntöaloite. Menettelyä säädellyt kansalaisaloitelaki asetti keräysajan kuuteen kuukauteen. Samalla otettiin periaatteeksi, että kansalaisaloitteiden tekemistä säännellään vain välttämättömiltä osin. Tavoitteena oli asettaa mahdollisimman vähän rajoitteita aloitteiden käyttämiselle, mutta toisaalta taata luotettavuus ja sovittaa yhteen kansalaisten ja päätöksentekijöiden tarpeita.³ Kansainvälisesti on harvinaista, että aloitteen voi panna vireille ja kannattaa internetissä.

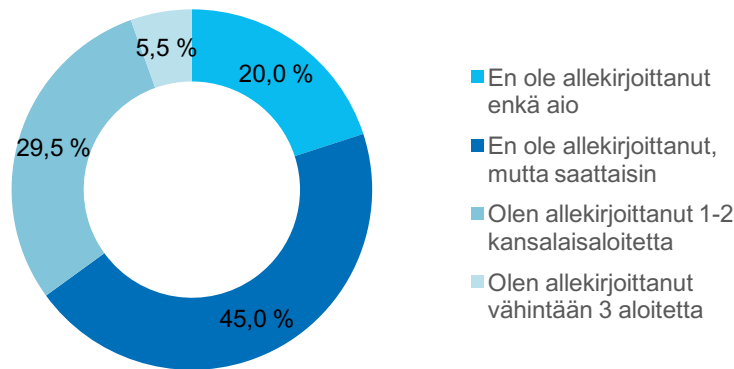
Kansalaisaloite on uusi osallistumisen väline. Alusta asti on ajateltu, että aloiteinstituutiota kehitetään siitä saatujen kokemusten perusteella. Nyt kokemuksia on kertynyt niin paljon, että kokonaiskuvan muodostus on mahdollista.

Kansalaisaloitteen käyttö ja vaikutukset

Lähes puolet nuorista allekirjoittanut kansalaisaloitteen

Jopa 35 prosenttia äänioikeutetuista oli allekirjoittanut vähintään yhden kansalaisaloitteen heinäkuuhun 2015 mennessä Vaalitutkimusaineiston mukaan. Kansalaisaloitteita kannattavat nuoret, hyvin koulutetut ja kaupunkilaiset, mutta se tavoittaa muutoin poliittisen osallistumisen marginaalissa olevia ryhmiä, kuten työttömiä ja sairaita. Mahdollisuus käyttää kansalaisaloitetta helposti etänä on merkittävä käyttäjäkunnan laajuuteen ja monipuolisuuteen vaikuttava tekijä.⁴

Oletko allekirjoittanut kansalaisaloitteen?

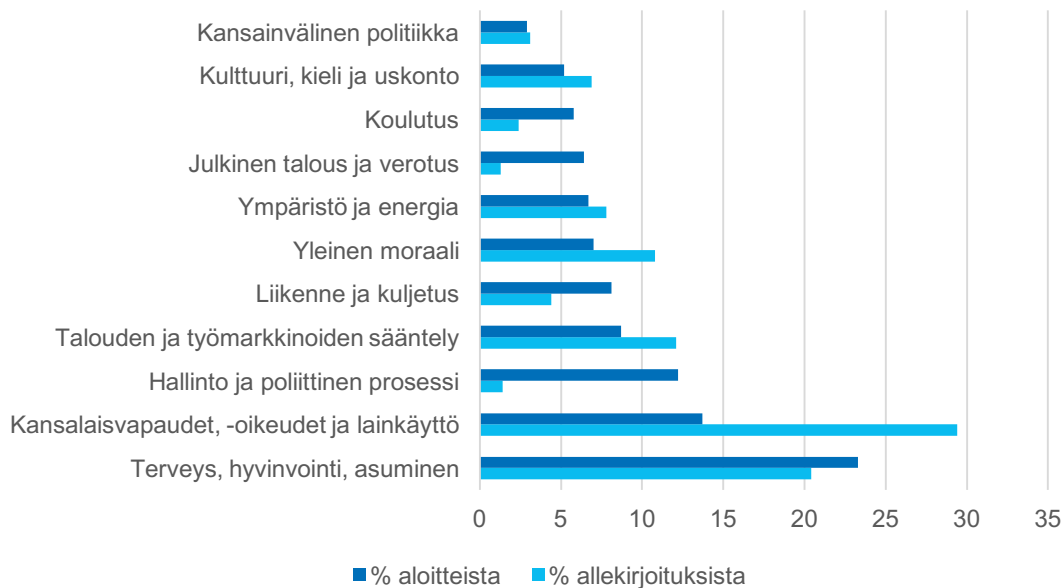


Lähde: Vaalitutkimus 2015

Sähköinen käyttömahdollisuus vaikuttaa aloitteen vireillepanoon. Se tekee siitä matalan kynnyksen toimintaa. Yli viidensadan toistaiseksi vireille pannun aloitteen kannatusmäärät ovat jakautuneet niin, että suurin osa aloitteista kerää vain joitain satoja allekirjoituksia. Pelkkä aloitteen vireillepano ei kanna kovin pitkälle, vaan aloitteen puolesta on kampanjoitava fyysisesti tai internetissä. Jos aloitteen kannatus jää tästä huolimatta vaatimattomaksi, sekin saattaa olla tärkeä viesti aloitteen ehdottajille ja yhteiskunnalle.

Yli viisikymmentätuhatta kannattajaa keränneet aloitteet jakaantuvat kahteen ryhmään, joista toisen allekirjoitukset on annettu yli yhdeksänkymmentäprosenttisesti sähköisinä, toisen tyypillisesti alle viisikymmentäprosenttisesti. Näiden aloitteiden vireillepanoon ja puolesta kampanjointiin osallistuneet tahot eivät jakaudu siten, että sähköisesti kannatuksensa keränneet olisivat uuden kansalaistoiminnan ja muut perinteisten intressiryhmien organisoimia. Sähköinen allekirjoitusmahdollisuus monipuolistaa joukkoa, joka pystyy organisoimaan menestyneitä aloitteita.

Kansalaisaloitteiden ja allekirjoitusten jakautuminen politiikka-alueiden mukaan



Lähde: www.kansalaisaloite.fi, 21.8.2015 mennessä vireille pannut aloitteet, n=344.

Luokittelu perustuu omaan arvioon.

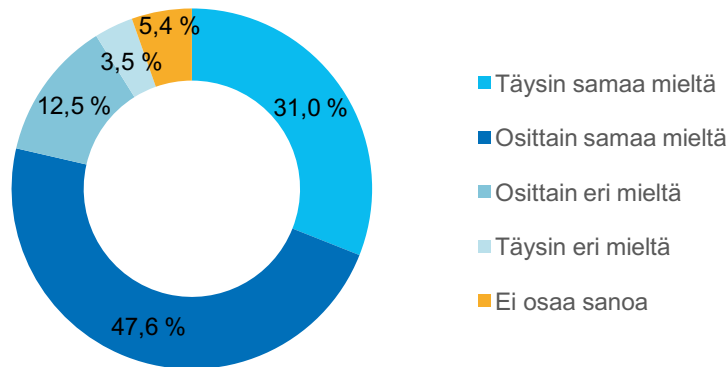
Suosio kantanut myös alkuinnostuksen jälkeen

Eduskuntaan edenneiden aloitteiden määrällä tarkasteltuna kansalaisaloitteiden suosio näyttää olevan noususuunnassa⁵, vaikka kymmenestä loppuun käsitellystä kansalaisaloitteesta on hyväksytty vain yksi. Sen pohjalta säädetty avioliittolain muutokset astuvat voimaan alkuvuodesta 2017. Lisäksi kolmella aloitteella, jotka käsitelivät vapaata kielivalintaa, omakotitalojen energiatodistuksia ja rattijuopumuksen rangaistuksia, voidaan katsoa hylkäyksestä huolimatta olleen tavoitteiden suuntaisia vaikutuksia. Kansalaisaloitteiden vaikutukset eivät ole vähäisiä eurooppalaisessa vertailussa⁶. Toistuvat hylkäykset saattavat tuottaa pettymyksiä suurilla odotuksilla kansalaisaloitteisiin asettaneille kansalaisille.

Kansalaisaloitteet voivat vahvistaa demokratiaa, mutta kansalaisten on nähtävä niiden käsittely reiluna

Kansalaisaloitteiden käsittelytavalla on vaikutusta siihen, vahvistaako aloite demokratiaa. Ensimmäisten kansalaisaloitteiden käsittelyn yhteydessä havaittiin, että hylätyn aloitteen kannattajien luottamus poliittisiin instituutioihin laski hylkäämisen myötä⁷. Luottamuksen laskua voidaan ehkäistä panostamalla käsittelyprosessin perusteellisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja käymällä vuoropuhelua käsittelystä kansalaisten kanssa.⁸ Peräti 79 prosenttia vaalitutkimuskyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kansalaisaloiteinstituutio on parantanut suomalaista demokratiaa. Luku kasvaa, kun tarkastellaan kansalaisaloitteita itse allekirjoittaneita. Kansalaisaloite voi vahvistaa sekä sen käyttäjien että muiden poliittista luottamusta.

Kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa?



Lähde: Vaalitutkimus 2015.

Kansalaisaloitteet nostavat tärkeitä asioita keskusteluun

Kyselyihin vastanneet olivat sitä mieltä, että kansalaisaloitteet olivat nostaneet keskusteluun tärkeitä asioita sekä mediassa että vastaajien päivittäiskeskusteluissa. Kansalaisaloitteita onkin käsitelty taajaan mediassa sekä uutisoinnin että erilaisten mielipidekirjoitusten muodossa. Kansalaisaloitteet ovat sekä synnyttäneet uutta demokraattista vuoropuhelua että lisänneet yleisesti kansalaisten käsitystä eduskunnassa käsiteltävistä asioista.⁹ Kansalaisaloitteet ovat herättäneet keskustelua aihepiireistä, jotka ilman kansalaisaloitejärjestelmää olisivat jääneet aliedustetuksi¹⁰.

Kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyä voidaan selkiyttää

Kun kansalaisaloite toimitetaan eduskuntaan, sitä ajavilla on vielä edessään paljon työtä. He pyrkivät viemään tietoa aiheesta ja saamaan tietoa aloitteen käsittelystä. Pahimmillaan aloitetta ei ehditä käsitellä loppuun ennen vaalikauden loppua ja se raukeaa. Eduskunnalla on hyvä olla jonkin verran vapauksia soveltaa erilaisia käsittelytapoja erilaisiin kansalaisaloitteisiin. Toisaalta, kuten kansalaisaloitteista käydyissä eduskuntakeskusteluissa on todettu, käsittelyn ennakoitavuus on arvokasta erityisesti kansalaisille. Muutoin järjestelmä suosii toimijoita, joilla on enemmän resursseja vaikutustyöhön.

Eduskunta käsittelee loppuun kuusi kansalaisaloitetta kansalaisaloitemahdollisuuden ensimmäisellä eduskuntakaudella. Samalla kaudella se käsittelee 945 hallituksen esitystä. Kansalaisaloitteiden käsittely ei ole ymmärtääksemme ensisijaisesti resurssikysymys¹¹. Ongelma on, miten sovittaa kansalaisten osallistuminen yhteen parlamentaarisen lainvalmisteluohjelman kanssa ja löytää hallituksen esitysten työllistettynä pitämästä lainsäädäntöprosessista oikealla hetkellä työvoimaa aloitteiden jatkovalmistelulle.

Johtopäätöksiä

Eduskunnan tehtävä on punnita perusteita kansalaisaloitteiden puolesta ja niitä vastaan. Usein se päättyy hylkäämään aloitteen. Harkintaprosessi pitäisi viestiä kansalaisille nykyistä paremmin. Vaikka perustelu aiheuttaa lisätöitä, vuoropuhelu voidaan nähdä myös mahdollisuutena lisätä luottamusta kansalaisten ja edustuslaitoksen välillä. Kansalaisten

omaa ääntä prosessissa voidaan vahvistaa. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota käsittelyn loppuvaiheen läpinäkyvyyteen. Ilman sitä ei synny dialogia.

Kansalaisaloitteiden vaihteleva laatu ja kohdistuminen hiljattain säädettyihin lakeihin ovat herättäneet kysymyksiä kansanedustajissa ja mediassa. Kaikki aloitteet eivät yllä sille valmistelun tasolle, jota hallituksen ja kansanedustajien esityksiltä on totuttu näkemään. Emme usko, että kansalaisaloitteiden laadun parantamiseksi on tarpeen luoda raskaampaa ennakkokontrolliajärjestelmää. Kansalaisaloitejärjestelmä on suunniteltu kansalaislähtöiseksi osallistumisen muodoksi. Sen hyödyt ylittävät haitat.

Ongelmien laajuus ja eduskunnan tehtävät huomioiden uskomme, että ongelmat voidaan ratkaista eduskuntakäsittelyn puitteissa. Jokaisesta aloitteesta voitaisiin ilman eri harkintaa laatia käsittelyä ja ratkaisua perusteleva valiokuntamietintö. Lisäksi ehdotamme kansalaisille tarjottavaa vapaaehtoista neuvontaa ja dialogia aloitteiden suunnitteluvaiheessa.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

- Lisätään kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyjen avoimuutta. Yhdenmukaistetaan eri valiokuntien käytännöt asiakirja-aineistojen avoimuudessa.
- Vahvistetaan kansalaisaloitteen kannattajien ääntä käsittelyprosessissa ja sen dialogisuutta esimerkiksi takaamalla aloitteen edustajalle vastauspuheenvuoro asian tuntijakuulemisten jälkeen.
- Ehkäistään kansalaisaloitteen raukeaminen perustuslakia tarkistamalla.
- Kirjataan kansalaisaloitteen käsittelyn minimitasoksi muodostunut valiokuntamietinnön laatiminen eduskunnan työjärjestykseen ja valiokuntaohjeeseen.

Ehdotuksilla vahvistetaan poliittista luottamusta ja kansalaistoimintaa

Toimenpiteillä pidetään kiinni kansalaisaloitteen tavoitteista vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja synnyttää uutta kansalaistoimintaa. Olemme huomioineet kehitysehdotuksissa sekä kansalaisten että poliittisen järjestelmän toimijoiden tarpeet. Kehitysehdotusten muotoilussa on tukeuduttu säädöksiin ja toimintatapoihin tehtäviin vähittäisiin muutoksiin. Ehdotuksilla vahvistetaan kansalaisaloitteiden poliittista luottamusta synnyttävää vaikutusta ja kansalaisaloitteen käytettävyyttä perinteisempiä osallistumismahdollisuuksia vähemmän hyödyntäville. Uudistukset, jotka vaikuttaisivat laajemmin aloitteiden laatimisen, kannattamisen ja käsittelyn kokonaisuuteen, esimerkiksi ehdotus kansalaisaloitteiden vastustamisen mahdollistamisesta¹², edellyttäisivät laajempaa selvitystyötä.

Lisälukemista

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija & Nurminen, Laura. 2015. Does crowdsourcing legislation increase political legitimacy? The case of Avoin Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7:1, 25–45. Saatavilla:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/poi3.80/abstract>.

Christensen, Henrik Serup, Setälä, Maija, Jäske, Maija & Laitinen, Elias. 2016a. Demokraattiset innovaatiot Suomessa. Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella

tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. Valtioneuvosto: Helsinki. Saatavilla: <http://www.tietokayttoon.fi>.

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija & Setälä, Maija. 2016b. Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.). Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-517-1>

Laitinen, Elias. 2016. Täysparlamentarismien ja suoran demokratian yhdistämisen tuska. Kansalaisaloiteinstituution kehittämissuositusten arviointia. Poliitikka 58:4.

Viitteet

¹ Lisätietoa demokratiaindikaattoreista Yhteiskunnallisen tietoarkiston ja Suomen vaalitutkimuskonsortion oikeusministeriön tuella laatimalla sivustolta <http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html>.

² HE 46/2011. Hallituksen Esitys Eduskunnalle Kansalaisaloitelain ja Laiksi Viranomaisen Toiminnasta Annetun Lain 24§:n Muuttamisesta. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+46/2011>;

OM 2010: Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-971-9>.

³ HE 46/2011, s. 19.

⁴ Christensen ym. 2016b, s. 444–452

⁵ Auri Pakarinen (2013) arvioi aikanaan, että kansalaisaloitelain toimivuus mitataan sillä, että kansalaisaloitteita on nimenomaan pitkällä aikavälillä edettävä tasaisesti eduskuntaan ja niiden on ainakin joskus tultava siellä hyväksytyksi. Pakarinen, Auri. 2013. Kansalaisaloitteen lupaava alkutaival. Oikeus 41:3, 351–357.

⁶ Vrt. Setälä, Maija & Schiller, Theo. 2012 (toim.). Citizens' initiatives in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens. Houndmills: Palgrave Macmillan.

⁷ Tosin ensimmäisen aloitteen saapuessa vallitsi yleistä epäselvyyttä aloitteiden käsittelyn käytännöistä, mikä on saattanut vaikuttaa kansalaisten arviointiin.

⁸ Christensen ym. 2015.

⁹ Christensen ym. 2016a.

¹⁰ Christensen, Henrik Serup, Jäske, Maija, Setälä, Maija & Laitinen, Elias. The Finnish Citizens' Initiative. Towards Inclusive Agenda-Setting. Artikkelikäsikirjoitus.

¹¹ Pakarinen 2013

¹² Ks. esim. kansanedustaja Timo Heinonen blogissaan 8.10.2015 <http://timoheinonen.fi/pitaisiko-kansalaisaloite-voida-myos-ei-allekirjoittaa/>.

Lisätietoja:

Professori Maija Setälä tutkii Turun yliopistolla muun muassa demokratiateorioita, kansanäänestyksiä, deliberatiivista demokratiaa ja poliittista luottamusta.

Lisätietoja: maija.setala@utu.fi

Akatemiatutkija Henrik Serup Christensen tutkii Åbo Akademiella muun muassa kansalaisaloitteita, poliittista osallistumista ja demokraattisia innovaatioita.

Lisätietoja: henrik.christensen@abo.fi

Projektitutkija Elias Laitinen tutkii Turun yliopistolla kansalaisaloitteita, hallinnallisuutta ja demokraattista kansalaisuutta.

Lisätietoja: elias.laitinen@utu.fi

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.tietokayttoon.fi).

Hankkeen vastuuvirkamies

Neuvotteleva virkamies Niklas Wilhemsson, oikeusministeriö
p. 02 951 503 48, niklas.wilhemsson@om.fi



Turun yliopisto
University of Turku

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi

