HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 30.1.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisaloitelain muuttamisesta (HE 251/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 1.2. 2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä koskien kansalaisaloitelain muuttamista (HE 251/2018 vp). Ehdotus koskee kansallisen kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta, ja siinä esitetyt muutokset ovat rajattuja ja luonteeltaan teknisiä. Keskeinen kysymykseni on, olisiko kansalaisaloitteen soveltamisesta olevat kokemukset ja yleisen viitekehyksen muuttumiseen liittyvät seikat huomioiden tullut harkita jossain määrin laajempaakin uudistustyötä. Totean lausuntonani seuraavan.

Olen tutkimustyöni puitteissa perehtynyt ensisijaisesti EU-kansalaisaloitteen toimintaan sekä yleisemmin demokratiaperiaatteen toteutumiseen sekä EU:n että kansallisella tasolla. EU-tason kansalaisaloitteen lähes täydellisestä epäonnistumisesta tavoitteidensa saavuttamisessa vallitsee sangen laaja yhteisymmärrys. Epäonnistumiset liittyvät tapaan, jolla kansalaisvaikuttamista torjutaan toimielimissä lähinnä häiriötekijänä. Ongelmia ovat aiheuttaneet komission niukka tulkinta aloitteen kriteereistä ja haluttomuus neuvoa niiden tekijöitä. Keskeiseksi haasteeksi aloitteen tekijöille ovat nousseet myös EU:n toimivallan rajoihin liittyvät ja lainsäädäntötekniset kysymykset.[1] EU-aloitteen tuore uudistus ei parantanut instrumenttia juuri minkään näiden keskeisen ongelman kohdalla. Valiokunta katsoi, että kansalaisaloiteinstrumentin toimivuutta unionitasolla olisi ollut syytä pyrkiä parantamaan esitettyä perusteellisemmin (PeVL 57/2017 vp).

Kansallisen kansalaisaloitteen kohdalla asetelma on erilainen. Vaikka Hyssälä ja Backman katsovat tuoreessa selvityksessään kansalaisaloitetta koskevien odotusten olleen ylimitoitettuja,[2] suomalaista aloitetta pidetään sangen yleisesti jonkinasteisena menestystarinana.[3] Vaikka vain harvat aloitteet ovat johtaneet konkreettisiin lainsäädäntömuutoksiin, toiminta on ollut sangen vireää. Erityisesti muuten poliittisesti passiiviset nuoret

[1] Vrt lausuntoni asiassa U57/2017 vp sekä Päivi Leino, ”Disruptive Democracy: Keeping EU Citizens in a Box” teoksessa Garben & Govare (toim.), *The Future of Constitutional Democracy in Europe – A Legal Assessment* (Hart 2019).
[2] Liisa Hyssälä ja Jouni Backman, ”Kansanvallan peruskorjaus”, SITRA Työpaperi 23.2.2018.
[3] Kts esim Liisa Nieminen, “Legalisation of Euthanasia in Finland: Via a Citizens’ Initiative?”, 25 European Journal of Health Law (2018) 1-20.

ikäluokat ovat selvitysten mukaan olleet aktiivisimpia allekirjoittajia.[4] Aloitteet näyttävät yleisemminkin houkuttelevan sellaisia kansalaisia jotka ovat muuten poliittisesti passiivisia.[5]

Omat kokemukseni kansallisesta kansalaisaloitteesta ovat rajalliset. Olen toiminut asiantuntijana perustuslakivaliokunnan käsitellessä Paavo Väyrysen aloitetta euroalueesta eroamisesta (KAA 1/2016 vp). Oma näkemykseni vastasi valiokunnan kannanottoa asiaan: ”aloite on sen merkittävyys huomioiden kaikkein olennaisimmissa asioissa puutteellisesti ja heikosti valmisteltu”.

Vaikka kuulun nähdäkseni nk. poliittisesti aktiivisiin henkilöihin, en ennen tätä kuulemiskutsua ollut ikinä allekirjoittanut yhtäkään aloitetta. Keskeisin peruste tälle on tuenilmaisun julkisuus, vaikkakin ilmoitukset tulevat julkisiksi vasta kun aloite on kerännyt vähintään 50 000 kannattajaa. Kuten Väyrysen aloitekin ilmentää, useilla lainsäädäntöaloitteilla on läheinen liityntäkohta oman ammatillisen asiantuntemukseni ytimeen, eli kysymyksiin EU-oikeuden ja EU-lainsäädännön soveltamisalasta ja täten myös eduskunnan kansallisen lainsäädäntövallan ulottuvuudesta. Ammatillisen uskottavuuden näkökulmasta olisi sangen noloa, jos EU-oikeuden professori innostuisi julkisesti kannattamaan aloitetta, joka on EU-oikeuden vastainen. Täten julkinen allekirjoittaminen edellyttäisi vähintään huolellista perehtymistä hankkeen oikeudellisiin yksityiskohtiin. Periaatteellisempi ongelma liittyy kuitenkin siihen, että poliittinen vakaumus, tai uskonnollinen vakaumus, jota esimerkiksi käsitys eutanasiasta tai siitä, minkälaista avioliittoa olisi pidettävä ”aitona” eittämättä heijastavat, ovat seikkoja, jotka kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 9(1) artiklassa tarkoitettuihin arkaluonteisiin henkilötietoihin. Siinä missä kansalaisilla on perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus, ja oikeus olla ilmaisematta mielipidettään, heillä on myös oikeus ilmaista poliittinen kantansa salaisissa vaaleissa (PL 25 §). Yleinen tietosuoja-asetus vahvistaa edelleen poliittiseen tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyvien tietojen luottamuksellisuutta. Siksi kysymys näiden tietojen julkisuudesta ei ole itsestään selvä.

Kun nyt tehty hallituksen esitys keskittyy erityisesti instrumentin toimivuuteen liittyviin kysymyksiin, olen kuulemista silmällä pitäen kannattanut lakialoitetta F2 ja F3 luokkiin kuuluien pyroteknisten tuotteiden käytön rajoittamiseksi (VN/6636/2018) ja liittynyt näin niiden suomalaisten kolmasosan joukkoon, jotka ovat jotain aloitetta kannattaneet. Tämä edellytti edellä mainittu huomioiden jonkinasteista perehtymistä asiaa koskevaan EU-direktiiviin[6] sekä Suomen mahdollisen kansallisen sääntelyvaran arvioimista. Ehdotus vaikutti kuitenkin tästä näkökulmasta huomattavan asiantuntevasti laaditulta. Lisäksi kannattaminen kansalaisaloitepalvelussa oli teknisesti helppoa ja sujuvaa.

Nämä kokemukset herättävät kuitenkin seuraavia kysymyksiä käsittelyssä olevaan ehdotukseen liittyen.

Tietosuoja ja julkisuusperiaate

Kansalaisasetuksesta annettua lakia 12/2012 käsitellessään vuonna 2011 valiokunta esitti lakiin perustuslain 12 §:ssa turvattuun julkisuusperiaatteeseen liittyvää tarkennusta. Mietinnössään PeVM 6/2011 vp valiokunta kiinnitti

> *”huomiota siihen, että henkilötietojen julkisuutta ei ole lakiehdotuksessa selkeästi säännelty. Siksi valiokunta ehdottaa 12 §:ää muutettavaksi niin, että viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat aina julkisia. Valiokunnan mielestä tämä seuraa jo siitä, että kansalaisaloitteen kaltaisen valtiollisen toimen tekijät eivät voi jäädä salaan. Nimien keräämisvaiheessa, kun asian vireilletulo on vielä epävarmaa, nimiä ei saisi kuitenkaan julkistaa. Tällä tavoin pyritään turvaamaan yksittäisten ihmisten yksityisyyden suojaa. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että vaikka nimiä teknisesti kerättäisiin oikeusministeriön ylläpitämän verkkopalvelun välityksellä, niiden ei katsottaisi olevan viranomaisen hallussa ennen kuin ne on edelleen luovutettu*

[44] Christensen, Karjalainen ja Setälä, ”Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta” teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen –Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: oikeusministeriö, 440, ss. 447-448.

[5] Ibid., 452.

[6] EU:n pyrotekniikkadirektiivi 2013/29/EU.

Väestörekisterikeskukselle. Oikeusministeriö ei siis pelkästään palvelun ylläpitäjänä tulisi tietojen ns. omistajaksi."

Kansalaisaloitelain kyseistä kohtaa ei hallituksen esityksessä esitetä muutettavaksi. Vuonna 2019 olisi kuitenkin nähdäkseni aika pohtia, onko valiokunnan vuonna 2011 tekemä linjaus yhä ajankohtainen. Kansalaisaloitelain hyväksymisen jälkeen sekä oikeudellinen että yhteiskunnallinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi: On annettu yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, palvelut ovat muuttuneet sähköisiksi ja yhteiskunnassa nojaudutaan laajasti verkkotunnisteiden käyttöön (kts seuraava jakso).

Hallituksen esityksessä asiaa ei ole juuri arvioitu tästä näkökulmasta. Arviomuistion mukaan "aineistoon tutustumisesta kiinnostunut taho pääsee Väestörekisterikeskuksen tiloihin katselemaan aineistoa erikseen sovittavana ajankohtana". Tämä sinänsä on julkisuuslain 16 §:n mukainen tutustumistapa. Hallituksen esityksen mukaan "kiinnostus kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten läpikäyntiin on ollut vähäistä." Arviomuistion perusteella vaikuttaa siltä, että kuka tahansa saa katsottavakseen kaiken aloitteisiin liittyvän, viranomaisen hallussa olevan aineiston. Täten tutustumisoikeus on huomattavasti laajempi kuin esimerkiksi valiokunnan lausunnossa PeVL 65/2014 vp käsitelty julkinen tietopalvelu, jonka avulla sosiaalihuollon asiakkaille ja työnantajille annetaan mahdollisuus varmistua sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattipätevyydestä. Kyseissä järjestelmässä tietoja voidaan hakea vain yksittäisinä hakuina käyttäen perusteena rekisteröidyn nimeä tai rekisteröintinumeroa. Vaikka kansalaisaloitteen tukijan yksilöintiin tarvittava henkilön syntymäaika ei esimerkiksi ole salassa pidettävä tai arkaluonteinen tieto, relevanttia voisi olla pohtia, kohdistuuko aloitteen tukijan ikään julkisuusperiaatteella tavoiteltava yleinen etu.

Lisäksi yhteiskunnassa on alkanut keskustelu demokratiahäirinnästä, jossa käytetään harhaanjohtavaa tietoa tavalla jolla vaikutetaan siihen, kuinka kansalaiset ajattelevat ja toimivat ja pyritään täten heikentämään luottamusta viranomaisiin ja yhteiskunnan rakenteiden toimivuuteen. Demokratiahäirintää pidetään yleisesti yhtenä demokratian suurimmista uhkakuvista. Useimmat demokratiahäirinnän keinot ovat sinänsä laillisia, mutta niitä käytetään tavalla, joka tekee niistä merkittävän vallankäytön välineen. Tähänastinen keskustelu etenkin Suomessa on fokusoitunut sähköiseen äänestämiseen liittyviin uhkiin ja mahdollisuuksiin samalla kun on huolehdittu murtautumisesta vaalijärjestelmiin.[7] Yhtä merkittäviä kysymyksiä liittyy kuitenkin myös muihin demokratian toteuttamisen keinoihin, näiden joukossa kansalaisaloite.

Kansalaisaloitteiden tuenilmauksista syntyy luettelo, jossa olevien yli 50 000 henkilön poliittinen vakaumus on suhteellisen hyvin tiedossa, ja jonka kuka tahansa saa pyynnöstä käyttöönsä. Tutkimuksissa kansalaisaloitteiden tuenilmaisujen perusteella on kyetty arvioimaan esimerkiksi sitä, että vasemmistoon ideologisella skaalalla kuuluvat ovat hyödyntäneet aloitteita enemmän kuin oikeistossa olevat, samoin kuin ne jotka yleensä samaistuvat johonkin poliittiseen puolueeseen.[8] Tämänkaltainen aineisto luo huomattavia mahdollisuuksia demokratiahäirinnälle, johon liittyviä riskejä olisi myös syytä punnita julkisuusperiaatteeseen liittyvien etujen kanssa – siitä huolimatta, että julkisuusperiaatteen potentiaalinen väärinkäyttö ei mielestäni yleensä ole riittävä peruste sen rajoittamiseen.

Julkisuusperiaatetta perustellaan hallituksen esityksessä viittauksella aloitteiden saamaan huomioon ja painoarvoon. Julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisessa on kuitenkin kyseessä kahden perusoikeuden yhteensovittamisesta, joka tulee toteuttaa molempien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Tätä punnintaa ei hallituksen esityksessä tehdä. Rajoituksien on oltava välttämättömiä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (ks. PeVM 25/1994 vp; PeVL 9/2017 vp). Tämä vastaa perusoikeuskirjan 52(1) artiklan määräystä, jonka mukaan "Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä

[7] Tästä myös Liisa Hyssälä ja Jouni Backman, "Kansanvallan peruskorjaus", SITRA Työpaperi 23.2.2018, 17.

[8] Christensen, Karjalainen ja Setälä, "Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta" teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen –Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: oikeusministeriö, 440.

ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia".

Nykyisessä sääntelyssä avoimeksi jää etenkin uuden tietosuoja-asetuksen jälkeisessä tilanteessa, rajataanko nykyisessä laissa henkilötietojen suojaa koskevaa perusoikeutta enemmän kuin olisi tarpeellista toisen päämäärän eli julkisuusperiaatteen varmistamiseksi. Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on edistää hyvää tiedonhallintatapaa ja antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (Kts tästä HE 30/1998 vp). Kansalaisaloitteen tukijoiden nimien julkisuus on jo sangen kaukana näistä päämääristä. Lisäksi selvityksistä ilmenee, että julkisuus myös vaikuttaa negatiivisesti kansalaisten halukkuuteen tukea aloitteita.

Valiokunnan olisikin nähdäkseni tarpeen pohtia, onko sen julkisuusperiaatteen soveltamista koskenut kannanotto vuodelta 2011 yhä ajankohtainen.

Tuenilmoitusten kerääminen

Suomi on ollut ainoita valtioita, joka sallinut kansalaisaloitteiden tuki-ilmoitusten sähköisen nimenkeruun.[9] Käytännössä yhteiskunnallinen toimintaympäristö on kuitenkin viime vuosina muuttunut niin, että voisi olla syytä pohtia, onko paperilla kerättävien tuenilmauksien salliminen yleensä enää tarpeen tai olisiko niiden keräämiskeinoja ainakin tarve arvioida uudelleen. Asiaa koskevaan 5 §:n määräykseen ei esitetä muutoksia eikä seikkaa ole käsitelty myöskään arviomuistiossa.

Siirtymä sähköiseen asiointiin on kehitys, joka on toteutettu laajasti yhteiskunnassa. Kysymys paperilla tehtävien tuenilmausten käytöstä tulee nähdä kysymyksenä perustuslain 6§ :ssä tarkoitetusta yhdenvertaisuudesta Valiokunta on arvioinut velvollisuutta sähköiseen asiointiin esimerkiksi lausunnossaan PeVL 32/2018 vp, jossa se katsoi, että "velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei sääntelykonteksti sekä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta." Nämä ovat ehdottomasti tärkeitä näkökohtia myös nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen kohdalla, mutta tätä punnintaa ei hallituksen esitykseen sisälly. Joka tapauksessa henkilötietolainsäädännön uudistus olisi luonut tarpeen pohtia sitä, millä tavoin tuenilmaisuja paperilla käytännössä kerätään ja näiden käytäntöjen yhteensopivuutta lainsäädännön kanssa.

Paperilla kerättäviä tuenilmauksia kerätään yleisesti esimerkiksi kaupunginkirjastoissa pöydillä lojuvien mappien kautta. Sangen kyseenalaista on, miten niissä mahtavat toteutua henkilötietojen suojaa koskevat perussäännöt. Tuenilmoituksiin sovelletaan OM:n vahvistamaa lomaketta,[10] jossa laaja joukko henkilötietoja, kuten henkilön nimi, syntymäaika ja kotipaikka. Yleisten kirjastojen neuvostojen asiaa koskevassa lausunnossa korostetaan kuinka

> *"Kirjastot ovat Suomessa merkittävä kansanvallan toteuttaja. Ne ovat yhteiskunnallisen ja muun tiedon saannin ja jakamisen paikkoja, jotka ovat kaikkien ulottuvilla. Kirjastot tukevat kuntalaisten osallistumista ja kansalaistoimintaa tarjoamalla tilassaan kansalaisadressien keräämisen. Yleisten kirjastojen neuvosto toteaa adressien keräämisen saaneen uutta painoarvoa, kun laki kansalaisaloitteista astui voimaan vuonna 2012.*

[9] Christensen, Karjalainen ja Setälä, "Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta" teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen –Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: oikeusministeriö, 440.

[10] Oikeusministeriön asetus (86/2012).

> *Kansalaisaloitteet ovat oikeusministeriön ylläpitämälle Kansalaisaloite-sivustolle hyväksyttyjä lakialoitteita, joihin kerätään kansalaisten allekirjoituksia sähköisesti tai paperiversioina. Kirjastot ovat tärkeitä allekirjoituspaikkoja erityisesti niille kansalaisille, jotka eivät syystä tai toisesta käytä sähköisiä välineitä. Kirjastot voivat myös auttaa ja opastaa kansalaisia lähettämään allekirjoituksensa lakialoitteeseen sähköisessä muodossa. Kirjastot eivät ota kantaa oikeusministeriön sivustolle hyväksyttyjen lakialoitteiden sisältöön. Kirjastot tarjoavat keräyksille tilan, ja kunkin lakialoitteen tekijät hoitavat käytännön työt."… Kirjastoissa ei voi kerätä uskonnolliseen vakaumukseen liittyviä, puoluepoliittisia tai henkilökohtaisia asioita koskevia adresseja."*[11]

Viimeisen seikan toteuttaminen kansalaisaloitteiden kohdalla lienee sangen hankalaa.[12]

Arviomuistiossa kiinnitetään useissa kohdin huomiota kansalaisaloiteinstituution uskottavuuteen liittyviin tekijöihin. Tämän kohdalla myös Börje Börgelssonin kaltaisilla aloitteiden kannattajilla on merkitystä. Heitä löytynee todennäköisimmin kirjastojen aulassa kaavakkeita täyttelevän toppahousukansan keskuudesta, sillä vahvojen sähköisten tunnisteiden avulla annetuissa sähköisissä tuenilmauksissa heitä tuskin voi esiintyä.

Käytännössä tuenilmaisukaavakkeita lojuu ympäri Suomen kirjastoja ja supermarketien auloja, mutta niiden hallinnointi ei ole kirjastojen tai kauppiaiden vaan yksittäisten aloitteentekijöiden vastuulla. Papereista muodostuu tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilörekisteri. Ehdotuksen mukaan vastuuhenkilöiden ja ministeriön on huolehdittava ilmoitusten hävittämisestä kuuden kuukauden kuluessa siitä kun ne on tarkastettu. Keskeinen kysymys on onko tämä riittävää nykyisen henkilötietolainsäädännön näkökulmasta kun yleisesti tiedossa on, että kaavakkeiden hallinnointi muutoin on sangen liberaalia.

Aloitteiden tekninen laatu ja demokratian hintalappu

Valiokuntien mietinnöissä on kritisoitu muutamia eduskunnan käsittelyyn edenneitä aloitteita niiden valmistelun laadusta. Esimerkiksi eittämättä sangen puutteellisesti valmistellun aloitteen KAA 4/2015 vp kohdalla hallintovaliokunta arvosteli aloitteen tekijöitä siitä, ettei se täyttänyt tiettyjä oikeudellisia reunaehtoja "jotka seuraavat perustuslaista, kansainvälisistä velvoitteista, lainsäädännön perusperiaatteista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta". Hallintovaliokunta viittasi hallitusten esitysten valmistelua ja laadintaa varten tehtyihin ohjeisiin, "joita valiokunnan mielestä on aiheellista kansalaisaloitejärjestelmään soveltuvalla tavalla hyödyntää myös kyseisten aloitteiden laadinnassa" (HaVM 8/2016 vp).

Samaan nippuun kuuluvat luontevasti myös EU:n toimivaltaan liittyvät kysymykset. Näihin eduskunta on kuitenkin suhtautunut sangen suopeasti. Esimerkiksi aloite kellojen kesäaikaan muuttamisen lopettamisesta (KAA 4/2017 vp) on kiistatta sisämarkkinaperusteella EU-direktiivillä säädelty asia ja kuuluu täten unionin toimivaltaan.[13] Liikenne- ja viestintävaliokunta kuitenkin korosti, että "valtioneuvoston tulee ryhtyä vaikuttamaan voimakkaasti ja aktiivisesti EU-tasolla siihen, että kellojen kesäaikaan siirtämistä koskevasta kesäaikadirektiivin velvoitteesta luovutaan" (LiVM 19/2017 vp). Näin myös tapahtui. Sinänsä kyseinen keskustelu on edustanut huomattavasti ymmärtäväisempää lähestymistapaa EU:n toimivallan tulkinnanvaraisuuteen liittyviin kysymyksiin kuin yllä kuvatut komission reaktiot, joissa aloitteita on säännönmukaisesti vastaavalla perusteella hylätty kokonaan.

---

[11] Yleisten kirjastojen neuvosto: Lausunto kansalaisaloitteiden ja muiden adressien keräämisestä kirjastoissa (12.4.2013), https://www.kirjastot.fi/neuvosto/neuvoston-lausunnot/lausunto-kansalaisaloitteiden-ja-muiden-adressien-keraamisesta-kirjastoissa?language_content_entity=fi .

[12] Kts tästä esimerkiksi https://www.kirjastot.fi/forum/kirjasto-kaapeli/kansalaisaloitteet-ja-kirjastot-tapaus-oulu-1cd6b?language_content_entity=fi .

[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/84/EY, annettu 19 päivänä tammikuuta 2001, kesäaikasäännöksistä.

Arviomuistiosta tai hallituksen esityksestä ei ilmene, kuinka suuri osa aloitteista ei ole läpäissyt oikeusministeriön seulaa. OM:n kansalaisaloitepalvelun roolia tai toimintatapoja ei myöskään ole ehdotuksessa eritelty. Siinä todetaan tiiviisti, että ”kansalaisaloitteiden sisältöä ei muokata palvelun ylläpidon toimesta, mutta tarvittaessa aloite palautetaan vireillepanijoille muokattavaksi, mikäli kansalaisaloitelain asettamat reunaehdot tai palvelun käyttöehdot eivät täyty.”

Keskustelut heijastavat myös EU-keskusteluissa esillä ollutta kysymystä siitä, minkälaista asiantuntemusta aloitteiden tekijöiltä voidaan odottaa ja toisaalta siitä, mikä on viranomaisen rooli aloitteen tekijöiden avustamisessa. Esimerkiksi nyt vireillä oleva ilotulitusraketteja koskeva kansalaisaloite on eittämättä kokeneen ja EU-asiat hyvin tuntevan juristin käsialaa. Samalla aivan liian korkeana kynnyksenä voidaan mielestäni pitää HaVM 6/2016 vp:stä ilmeneviä kriteerejä. Yhdysvalloissa kansalaisaloitteiden ympärille on noussut kattava ”aloiteteollisuus”, joka tekee bisnestä aloitteiden jatkojalostamisella.[14] Tällaista tuskin Suomeen halutaan.

Myös OM:n arviomuistiossa on nostettu esille huoli aloitteiden laadusta ja siitä, että hetken mielijohteet tuhoavat instituution arvokkuutta ja uskottavuutta.[15] Keskusteluissa on esitetty, että OM voisi kommentoida ja antaa juridista konsultaatiota aloitteen tekijöille. Tämä edellyttäisi lisäresursseja. Arviomuistiossa esitetään, että ohjaus olisi ristiriitaista kansalaisaloitteen hengen kanssa. Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista. Hallintolain 7 § sisältää määräykset hallinnon palveluperiaatteesta ja 8 § viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Hallintolain 22 §:n mukaan viranomaiselle lähetettyjä asiakirjoja on mahdollista myös täydentää. Näillä viranomaisen velvollisuuksilla ja kansalaisen oikeuksilla on merkitystä myös kansalaisaloitteiden käsittelyssä.

Ilman tietoa siitä miten kansalaisaloitepalvelu toimii on vaikea arvioida nykykäytäntöjen riittävyyttä. Jos realiteetti on se, että poliittisen keskustelun kannalta keskeisiä aloitteita jää puolimatkaan sen vuoksi, etteivät niiden taustalla olevat ryhmät kykene riittävään lainsäädäntötekniseen viimeistelyyn, avustamiseen suunnattu lisäresurssi olisi sangen perusteltu. Demokratian toteuttaminen saa myös maksaa.

[14] Brian Adams, ”Citizens, Interest Groups and local ballot initiatives”, 40(1) Politics & Policy (2012) 43-68.
[15] Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012-2017.