



Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 16.2.2021

Asia: KAA 6/2020 vp Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 19.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien kansalaisaloitetta KAA 6/2020 vp - Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Kansalaisaloitteessa esitetään, että elpymispaketin käsittävästä kokonaisuudesta tulee järjestää kansanäänestys ennen kun eduskunta tekee päätöksen omien varojen päätöksen hyväksymisestä. Aloitteen mukaan paketin tarvetta on perusteltu koronan aiheuttaman talouden hyytymisen korjaavana hätäratkaisuna, mutta sen vaikutukset ulottuvat huomattavasti koronakriisin edellyttämää pidemmälle ja laajemmalle. Elpymispaketti on kansallisesta näkökulmasta hyvin merkittävä kokonaisuus, jonka taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset edellyttävät kansan laajaa hyväksyntää.

Asia liittyy läheisesti valiokunnassa myös käsittelyssä olevaan Hallituksen esitykseen Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020 vp) , ja viittaa osin tässä asiassa antamaani lausuntoon.

Demokraattisessa yhteiskunnassa on tärkeää, että kansalaisia laajasti koskettavat kysymykset otetaan julkiseen keskusteluun. Kansalaisaloite on keskeinen osallistavan demokratian väline. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että

kansalaisaloite täydentää edelleen ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu jatkossakin pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös

kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Parhaimmillaan kansalaisvaikuttamisen kehittäminen voi osaltaan yleisesti ehkäistä poliittista vieraantumista (PeVM 9/2010 vp, s. 9/II; PeVM 6/2011 vp).

Vaikka kansalaisaloitetta koskevien odotusten on katsottu olleen jonkin verran ylimitoitettuja,¹ suomalaista kansalaisaloiteinstituutiota pidetään sangen yleisesti jonkinasteisena menestystarinana. Vaikka vain harvat aloitteet ovat johtaneet konkreettisiin lainsäädäntömuutoksiin, toiminta on ollut sangen vireää. Aloitteet näyttävät houkuttelevan sellaisia kansalaisia, jotka ovat muuten poliittisesti passiivisia.² Tämä korostaa kansalaisaloitteiden keskeistä merkitystä poliittisen osallistumisen välineenä. Esimerkiksi EU:ssa kansalaisaloite on instituutiona muuttunut merkityksettömäksi, koska sen kriteerejä on tulkittu niin kapeasti, etteivät juuri mitkään aloitteet ole edenneet varsinaiseen käsittelyyn. Tällöin teknisten kriteerien tiukka tulkinta on johtanut osallistavan demokratian keskeisen välineen kuihtumiseen ja sen uskottavuuden katoamiseen.³ Siksi on tärkeää pitää huolta siitä, että luottamus kansalaisaloitteeseen demokraattisen vuoropuhelun välineenä säilyy ja että kriittistäkin keskustelua on mahdollista käydä nimenomaan demokraattisissa menettelyissä. Nämä yleiset lähtökohdat ovat merkityksellisiä myös nyt käsittelyssä olevan kansalaisaloitteen kohdalla.

Nyt tehdyn aloitteen arvioinnin kannalta keskeistä on ensinnäkin, täyttääkö tehty kansalaisaloite niille lainsäädännössä ja valiokunnan tulkintakäytännössä asetetut kriteerit. Keskeisin jälkimmäisen arvioinnin kannalta on erityisesti perustuslakivaliokunnan kansalaisaloitetta KAA 1/2016 vp koskenut tulkinta. Toiseksi arvioitavaksi tulee, onko aloitteessa kysymys asiasta, josta valiokunnan tulisi laatia mietintö ja jonka käsittelyä tulisi sen näkemyksen mukaan jatkaa. Jälkimmäinen kysymys on paitsi oikeudellinen, myös poliittinen ja tarkoituksenmukaisuutta koskeva.

Kansalaisaloitteen 6/2020 vp oikeudellinen arviointi

Kansalaisaloitelain (13.1.2012/12) 4 §:n mukaan ”[k]ansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut.” Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ei sisällä varsinaista lakiehdotusta, mutta sen taustalla lienee ajatus siitä, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen toteuttamisesta säädetään perustuslain 53 §:n mukaan lailla. Perustuslain 53 §:n mukaan lailla ”on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista”.

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiseen ei ole oikeudellista velvoitetta, vaan sen soveltaminen on valtioneuvoston harkittavissa. Perustuslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 101/II) mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen on katsottu

¹ Liisa Hyssälä ja Jouni Backman, Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön (SITRA 2018); <https://www.sitra.fi/julkaisut/kansanvallan-peruskorjaus/>.

² Henrik Serup Christensen, Maija Karjalainen ja Maija Setälä, 'Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta' teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen: Eduskuntavaalitutkimus 2015* <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75240>.

³ Kts tästä Päivi Leino-Sandberg, 'Disruptive Democracy: Keeping EU Citizens in a Box', teoksessa Sacha Garben, Inge Govare ja Paul Nemitz (toim.), *The Future of Constitutional Democracy in Europe - A Legal Assessment* (Hart Publishing 2019), 295-316; Päivi Leino-Sandberg, 'Kansalaisaloitejärjestelmä vaatii lisää kehittämistä, Poliitikasta – Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti 2019; <https://politiikasta.fi/kansalaisaloitejarjestelma-vaatii-lisaa-kehittamista/>.

tarjoavan kansalaisille mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen ja sitä kautta päätöksentekoon osallistumiseen päätösvalan ja vastuun säilyessä kuitenkin sitä varten valituilla toimielimillä. Kansanäänestyksen toimittamisesta päätetään kussakin tapauksessa erikseen säädettävällä lailla, jossa tulisi olla säännökset äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehtoista. Kansanäänestyksen toimittaminen ja siinä esitettävien vaihtoehtojen muotoilu on siten riippuvainen eduskunnan päätöksestä. Samalla määräys merkitsee, että kansanäänestystä koskevaa lakia hyväksyttäessä tulisi olla käsitys siitä, mitkä ovat ne vaihtoehdot, jotka äänestäjille asiassa esitetään.

Kansalaisaloitteen tulisi koskea asiaa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövalan alaisuuteen. Aloitteet eivät siten voi koskea kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja niiden irtisanomista (kts alla).

Lähimmin nyt käsittelyyn tullut kansalaisaloite muistuttaa kansalaisaloitetta kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa (KAA 1/2016). Valiokunta järjesti asiassa tuolloin julkisen kuulemisen, jossa itse toimin yhtenä asiantuntijana. Valiokunta ei hyväksynyt asiasta mietintöä, mutta lausui siitä pöytäkirjassaan seuraavasti:

*(2) Vähintään viidelläkymmenellätuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Tällaisen kansalaisaloitteen käsittely valiokunnassa poikkeaa esimerkiksi hallituksen esityksen käsittelystä. Valiokunta tekee itsenäisesti päätöksen siitä, ryhtyykö se käsittelemään kansalaisaloitetta ja miten sitä käsitellään. Saamansa selvityksen johdosta **valiokunta, jonka tehtäviin mietinnön laatiminen asiasta kuuluisi, voi tulla siihen käsitykseen, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua.** Valiokunnalla ei ole velvoitetta laatia kansalaisaloitteen pohjalta mietintöä.*

*(3) Kansalaisaloite voi kansalaisaloitelain mukaan koskea asiaa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövalan alaisuuteen. Eräs merkittävimmistä kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle jäävistä asiaryhmistä on perustuslain muutosta koskevien perustelujen mukaan (HE 60/2010 vp, s. 40/I) kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa ilmeiseltä, että nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen merkitys kohdistuu huomattavilta osin **Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin joko EU:n jäsenenä tai EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen, EMU-liitännäisten sopimusten sopimuspuolena.** Suomen jäsenyydessä euroalueessa on valtiosääntöoikeudellisesti kysymys kansainvälisestä velvoitteesta.*

*(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevaa kuitenkin on, että aloite on sen merkittävyys huomioiden kaikkein olennaisimmissa asioissa **sisällöltään puutteellinen ja heikosti valmisteltu.** Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käsiteltävän aloitteen sisältö ja perustelut muodostavat kokonaisuuden, jossa oikeudellisesti osin yhteismitattomia asiakokonaisuuksia on liitetty huomattavilla pelkistyksillä toisiinsa. **Vaikka kyseessä olisikin aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä,** perustuslakivaliokunnan mielestä kansalaisaloite ei tässä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvässä asiassa sisällä **sellaista eduskunnan päätöksenteon pohjaksi kelpaava yksiselitteistä ehdotusta kansanäänestyksestä ja sen toimeenpanosta***

äänestysvaihtoehtoineen, joka voisi toimia perustana eduskunnan täysistuntokäsittelylle ilman perusteellista valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua.

Vaikka kyseessä ei ole valiokunnan mietintö, lausumasta voi poimia kriteereitä, joiden nojalla nyt tehtyä aloitetta on mahdollista arvioida.

1) Onko kysymys lainvalmisteluun ryhtymisestä?

Perustuslain 53 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Kysymykseen siitä, onko kansanäänestyksen ehdottamisessa kyse lainvalmisteluun ryhtymisestä siten kuin perustuslaissa ja kansalaisaloitelaisissa tarkoitetaan, valiokunta ei ottanut asiassa KAA 1/2016 vp suoraan kantaa. Sen sijaan se totesi, että 'vaikka olisi', aloite ei silti muista syistä olisi edistettävissä, koska sen näkemyksen mukaan käsittelyyn ei ollut tuotu riittävän yksiselitteistä ehdotusta kansanäänestyksestä ja sen toimeenpanosta äänestysvaihtoehtoineen.

Kansalaisaloitemekanismin tärkeät demokratiaperiaatteeseen sitoutuvat tavoitteet huomioiden katson, ettei aloitteiden muotovaatimuksia tulisi tulkita liian tiukasti. Eittämättä sängen puutteellisesti valmistellun aloitteen rikokseen syylistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta (KAA 4/2015 vp) kohdalla hallintovaliokunta arvosteli aloitteen tekijöitä siitä, ettei se täyttänyt tiettyjä oikeudellisia reunaehdoja, "jotka seuraavat perustuslaista, kansainvälisistä velvoitteista, lainsäädännön perusperiaatteista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta" (HaVM 8/2016 vp). Hallintovaliokunta viittasi hallitusten esitysten valmistelua ja laadintaa varten tehtyihin ohjeisiin, "joita valiokunnan mielestä on aiheellista kansalaisaloitejärjestelmään soveltuvalla tavalla hyödyntää myös kyseisten aloitteiden laadinnassa". Nämä kriteerit ovat nähdäkseni kuitenkin aivan liian korkeat soveltuakseen kansalaisaloitteisiin. Tämä on myös ongelmallisessa suhteessa perustuslakivaliokunnan edellyttämän 'myönteisen lähestymistavan' näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että

uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (PeVM 6/2011 vp).

Nyt käsittelyssä olevassa asiassa ei missään tapauksessa ole kysymys perus- tai ihmisoikeuksien vastaisesta aloitteesta, vaan kysymyksestä, joka kuuluu demokraattisen päätöksenteon ytimeen. Siksi lähtökohdaksi tulee ottaa valiokunnan aikaisemmin jo esittämä myönteinen lähestymistapa.

Täten katson, että on mahdollista katsoa, että kyseessä on ehdotus kansanäänestystä koskevan lain valmisteluun ryhtymisestä.

2) Sisältyykö ehdotukseen sellainen eduskunnan päätöksenteon pohjaksi kelpaava yksiselitteinen ehdotus kansanäänestyksestä ja sen toimeenpanosta äänestysvaihtoehtoineen, joka voisi toimia perustana eduskunnan täysistuntokäsittelylle ilman perusteellista valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua?

Käsitellessään aloitetta KAA 1/2016 vp valiokunta katsoi, että ”ratkaisevaa kuitenkin on, että aloite on sen merkittävyys huomioiden kaikkein olennaisimmissa asioissa sisällöltään puutteellinen ja heikosti valmisteltu. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käsiteltävän aloitteen sisältö ja perustelut muodostavat kokonaisuuden, jossa oikeudellisesti osin yhteismitattomia asiakokonaisuuksia on liitetty huomattavilla pelkistyksillä toisiinsa”. Toisin sanoen epäselväksi jäi, mistä kansalaiset aloitteen kohteena olleessa kansanäänestyksessä tosiasiaa äänestäisivät.

Tältä osin nyt tehdyn aloitteen sisältö on huomattavasti yksiselitteisempi. Sen keskeisenä esityksenä on kansanäänestyksen järjestäminen ennen, kun eduskunta hyväksyy nyt käsittelyyn jo tuodun hallituksen esityksen HE 260/2020 vp. On toki totta, että kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa on kestänyt niin pitkään, että huomattava osa elpymispakettia koskevasta sekundäärilainsäädännöstä on jo hyväksytty EU:n toimielimissä. Näiden säädösten soveltaminen edellyttää kuitenkin sitä, että myös omien varojen päätös tulee hyväksytyksi kaikissa jäsenvaltioissa.

Linkittyessään hallituksen esityksen HE 260/2020 vp sisältöön keskeisenä kysymyksenä olisi, tulisiko eduskunnan hyväksyä omien varojen päätöksestä EU:ssa heinäkuussa 2020 saavutettu neuvottelutulos, mikä on kysymyksenä määriteltävissä tarkkaan. Selvää on, että mikäli kansanäänestyksen tulos olisi kielteinen, ja eduskunta tämän tuloksena päättäisi olla hyväksymättä neuvottelutulosta, tällä olisi vaikutuksia. Valtioneuvoston tulisi käytännössä neuvotella kyseinen ratkaisu uudelleen. Vaikka tämä olisi poliittisesti hankalaa ja kiusallistakin, se ei olisi oikeudellisesti mahdotonta.

Täten tilanne eroaa mielestäni myös kansalaisaloitteessa KAA 4/2017 vp esillä olleesta tilanteesta, jossa aloite koski kesäajasta luopumista. Kellojen siirtämisestä kesäaikaan on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston kesäaikasäännöksistä annetussa direktiivissä 2000/84/EY. Suomessa direktiivin vaatimasta kesäajasta on säädetty valtioneuvoston asetuksella kesäajasta (753/2001). Edellä mainitussa direktiivissä on säädetty kesäajasta varsin yksiselitteisesti. Lausunnossaan asiaa käsitellyt valiokunta totesi, ettei direktiivi anna mahdollisuutta luopua kesäajasta kansallisella päätöksellä vaan edellyttäisi käytännössä komission ehdotusta kyseisen direktiivin kumoamiseksi tai muuttamiseksi. Tästä syystä valiokunta ei puoltanut aloitetta, mutta piti sitä oikeasuuntaisena ja korosti että ”valtioneuvoston tulee ryhtyä vaikuttamaan voimakkaasti ja aktiivisesti EU-tasolla siten, että kellojen kesäaikaan siirtämistä koskevasta kesäaikadirektiivin velvoitteesta luovutaan” (LiVM 19/2017 vp), Ratkaisu ilmentää sitä, että kansalaisaloitteen käsittely voi johtaa valtioneuvostolle myös toimintavelvoitteisiin.

Toisaalta voidaan perustellusti katsoa, että vaikka omien varojen päätös sinänsä muodostaa teknisesti rajatun kokonaisuuden, josta kansanäänestys on mahdollista järjestää, sen nojalla muotoutuvan kokonaisuuden arvioiminen neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä olisi haastavaa. Asiaa koskevan näkemyksen muotoileminen kun edellyttää sen ymmärtämistä, mitä esimerkiksi fiskaaliunionilla tai tulonsiirtounionilla tarkoitetaan tai näkemystä perussopimusten artiklojen tulkintaan ja ulottuvuuksiin liittyvistä kysymyksistä, joita voisi olla varsin vaikea muotoilla sellaisiksi kysymyksiksi, joihin voitaisiin hakea vastausta neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä. Toisaalta vastaavan kaltaiset kysymykset ovat olleet myös EU-jäsenyyttä koskeneen kansanäänestyksen kohteena.

Tosiasiaa riskinä olisi kuitenkin myös, että kansanäänestys muodostuisi siihen liittyvän kampanjoinnin kautta jonkinlaiseksi Fixit-äänestykseksi. Julkisen keskustelun perusteella vaikuttaa

selvältä, että monet elpymispakettiin kriittisesti suhtautuvat tukevat kuitenkin EU-jäsenyyttä. Elpymispaketin ja EU-jäsenyyden välistä yhteyttä on kuitenkin osaltaan ruokkinut valtioneuvoston oma tiedotuslinja, jossa elpymisrahaston vaihtoehdoksi on usein saatettu nähdä EU-ero. Esimerkiksi hallituksen esityksessä tämä kytkös tehdään selkeästi: ”Elpymisväline tulee nähdä myös jäsenvaltioiden välisenä solidaarisuuden ilmaisuna, jonka toteuttamatta jättäminen haastaisi unionin yhtenäisyyden ja jopa koko olemassaolon.” Näiden kysymysten pitäminen erillään kansanäänestyksessä voi tästäkin syystä käytännössä osoittautua haastavaksi. Tämä on kuitenkin enemmän tarkoituksenmukaisuuskysymys (kts alla) kuin varsinaisesti kysymys aloitteelle asetettujen oikeudellis—teknisten kriteerien täyttymisestä, jotka mielestäni tilanteessa täytyvät riittävällä tavalla.

3) Kohdistuuko aloite asiaan, josta kansalaisaloite on mahdollista tehdä?

Aloitteessa KAA 1/2016 vp kohteena oli Suomen jäsenyys euroalueessa. Tätä koskevat määräykset sisältyvät EU:n perussopimukseen, jotka Suomi on hyväksynyt. Aloitteessa mainitut kysymykset koskivat huomattavilta osin Suomen kansainvälisiä velvoitteita joko EU:n jäsenenä tai EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen, EMU-liitäntäisten sopimusten sopimuspuolena. Kuten asiaa koskeneessa lausunnossani vuonna 2016 toin esiin, EU:n perussopimukset eivät sisällä määräyksiä tilanteesta, jossa jäsenvaltio haluaisi erota vain euroalueesta. Kielteisen kansanäänestystuloksen seuraukseksi aloitteessa esitettiin, että euron rinnalle otettaisiin käyttöön kansallinen valuutta. Ehdotus oli näkemykseni mukaan oikeudellisesti mahdoton.

Tältä osin nyt käsittelyssä olevan aloitteen KAA 6/2020 vp tilanne on erilainen, kuin aloitteessa KAA 1/2016 vp. Elpymisrahaston rahoitusta ei ole Suomen puolelta vielä hyväksytty. Sen rahoitus perustuu omien varojen päätökseen, joka on Suomessa käsitelty PL 96 §:n mukaisessa menettelyssä ennen sen hyväksymistä neuvostossa yksimielisesti. Täten Suomi on sitoutunut siihen neuvoston päätöksen kautta. Päätös tulee kuitenkin voimaan vasta kun jäsenvaltiot ovat SEUT 311 artiklan mukaisesti ”hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”. Hallituksen esityksen mukaan ”[o]mien varojen päätöksen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielisyyttä ja jäsenvaltioiden kansallista ratifiointia. Edellä mainitut päätöksentekomenettelyt turvaavat eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sekä täysivaltaisuuden poikkeuksellisella tavalla, mikä on olennaista omien varojen päätökseen liittyvien budjettivallan rajoitusten valtiosääntöisen arvioinnin kannalta.”

Jotta menettely voi tosiasiallisesti toimia budjettisuvereniteetin suojana, täytyy tämän tarkoittaa, että jäsenvaltiolla on kyseisessä menettelyssä myös tosiasiallinen mahdollisuus myös hylätä kyseinen päätös. Valta päätöksen hyväksymiseen on perustuslaissa osoitettu eduskunnalle, joka hyväksyy sen perustuslain 94 §:n mukaisessa menettelyssä. Täten tilanne on erilainen kuin kansalaisaloitteen KAA 1/2016 vp kohdalla, jossa kansanäänestys ehdotettiin pidettäväksi Suomea jo sitoneista kansainvälisistä velvoitteista, mikä olisi edellyttänyt Suomen EU-jäsenyydestä luopumista tai vähintään jäsenyysehtojen uudelleen neuvottelemista.

Tällä perusteella on mielestäni selvää, ettei ehdotuksessa ole kysymys sellaisesta Suomea jo sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta, joka on rajattu kansalaisaloitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä seuraa, että aloite koskee kysymystä, josta kansalaisaloite on periaatteessa mahdollista tehdä.

Aloitteen perustelujen arvioiminen

Valiokunta korosti vuonna 2016, että asiaa käsittelevä valiokunta tekee itsenäisesti päätöksen siitä, ryhtyykö se käsittelemään kansalaisaloitetta, miten sitä käsitellään ja laaditaanko aloitteen pohjalta mietintö. Vastuuvaliokunta ”voi tulla siihen käsitykseen, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua”. Tältä osin arvioinnin kohteena ovat erityisesti aloitteen tueksi esitetyt perustelut.

Aloitteen tekijät katsovat, että elpymispaketti rajoittaa lukuisten tulevien vaalien merkitystä Suomessa. Monet tulevat hallitukset tulisivat olemaan sidottuja nyt kaavaillun tukipaketin asettamiin ehtoihin. Kansalaisille ei siten jää mahdollisuutta tulevien äänestyspäätösten ja vaalituloksien avulla muuttaa Suomen suuntaa. Kun koronakriisistä tai elpymispaketistaka ei ollut tietoa vuoden 2019 eduskuntavaalien aikana, olisi suomalaisen demokratian kannalta ensiarvoisen tärkeää, että näin merkittävää päätöstä Suomen ja EU:n suunnasta ei tulla tekemään ilman kansalaisten asiaan antamaa valtuutusta, joka tulisi hakea kansanäänestyksen kautta, kansanvaltaa kunnioittaen.

Aloitteen tekijät vetoavat elpymispaketin huomattaviin taloudellisiin vaikutuksiin Suomelle ja siihen liittyvään epävarmuuteen, joilla on merkittäviä rajoittavia vaikutuksia kotimaassa toteutettavalle politiikalle ja Suomen julkiselle taloudelle nyt ja tulevaisuudessa. He katsovat, että EU on muuttunut paljon vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen jälkeen. Tähän on vaikuttanut myös kriisien ja integraatiokehityksen seurauksena tapahtuneet soveltavat tulkintatavat, joita ei ollut syytä odottaa vuoden 1994 kansanäänestyksen aikoihin. Aloitteen tekijät katsovat, että elpymispaketti on jälleen muuttamassa käsitystä perussopimuksista, joiden on tähän asti ajateltu estävän unionin yhteisen lainanoton, sekä muuttavan EU:n luonnetta peruuttamattomasti kohti velkaunionia ja yhä tiiviimpää integraatiota. Siksi kansalaisten tulisi saada päättää, minkälaisessa yhteisössä Suomen halutaan olevan mukana ja järjestää kansanäänestys, jossa kansalla on mahdollisuus osoittaa, tuleeko Suomen lähteä mukaan esitettyyn EU:n yhteiseen elpymispakettiin.

Suomessa on neuvoa-antava kansanäänestys järjestetty vain kaksi kertaa (kieltolain kumoaminen ja EU-jäsenyys). Voidaan toki argumentoida, että tästä seuraa, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttö tulisi rajata tärkeydeltään näihin rinnastettaviin tilanteisiin siitäkin huolimatta, että sekä kansalaisaloiteinstituution että neuvoa-antavan kansanäänestyksen nimenomainen tarkoitus on ollut laajentaa ja lisätä kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia. Tästä näkökulmasta on toki mahdollista perustella, että vaikka elpymispaketti on merkityksellinen, se ei ole *yhtä* merkityksellinen kuin kysymys EU-jäsenyydestä oli.

Lähtökohtaisesti ajattelen, että EU-asiat sopivat vain hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa kansallisen kansalaisaloitteen kohteeksi. Niiden sisältöä ja valtioneuvoston liikkumavaraa rajaavat erinäiset EU-päätöksenteosta aiheutuvat tekijät. Olen kuitenkin valmis ajattelemaan, että omien varojen päätöksen ja elpymisrahaston perustamisen kohdalla kyseessä voisi *periaatteessa* olla tämänkaltainen poikkeuksellinen tilanne alla eritellyistä syistä.

Laajan kansalaiskeskustelun tarpeen osalta aloitteen perustelut näyttävät olevan lähtökohtaisesti linjassa sen kanssa, mitä valtioneuvosto itsekin esitti eduskunnalle kirjelmässään (E 64/2020 vp) kesäkuussa 2020:

Kysymyksessä on taloudelliselta ja poliittiselta merkitykseltään mittava kokonaisuus. Valtioneuvosto korostaa, että asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimaassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimitetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.

Käytännössä kirjelmässä esitetty laaja kansalaiskeskustelu on kuitenkin toteutunut niukasti. Valiokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt lausunnossaan kriittistä huomiota valtioneuvoston kirjelmässä olleeseen sisällöllisesti ja ajallisesti laajaan vaiteliaisuuspyyntöön. Valiokunta korosti, että ”Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella” (PeVL 16/2020 vp).

Valtioneuvoston puolelta viestinnässä on korostettu paketin ainutkertaisuutta ja suhteellisen pientä kokoa, eikä varsinaisia tilaisuuksia laajan keskustelun käymiseen ole järjestetty. Päätökset heinäkuussa tehtiin nopealla aikataululla, eikä julkista keskustelua asiasta juurikaan käyty ennen kun hallitus toi eduskuntaan esityksen nk. omien varojen päätöksen hyväksymisestä. Tässä yhteydessä valtiovarainministeri Vanhanen esitti: ”Tämä on iso ratkaisu, mutta koko budjetin kokoon nähden sitä ei kannata liioitella. Minun silmissäni kotimainen keskustelu on valtavasti ylidramatisoitu koko ajan – voi sanoa että ymmärrettävistä poliittisista syistä.”⁴ Sitaatti ilmentää tapaa jolla paketin merkitystä ja vaikutuksia on säännönmukaisesti vähätelty ja poliittista keskustelua ennemmin toppuutettu kuin kannustettu aktiivisesti.

Nyt käsittelyyn tuodussa hallituksen esityksessä korostetaan elpymisrahaston ainutkertaista luonnetta:

Omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Lainanotto niiden rahoittamiseksi, omien varojen kokonaismäärän väliaikainen kasvattaminen sekä jäsenvaltioiden viimesijainen velvollisuus asettaa tarvittaessa varoja komission käyttöön lainanotosta aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi on rajattu pelkästään covid-19-kriisin hoitoon liittyviin toimiin eli niillä on hyvin rajattu tarkoitus ja asiallinen soveltamisala. Ajallisesti määrärahojen käyttö on rajoitettu siihen, mikä on tarpeen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Kyse on kohdennetusta, täydentävästä ja kertaluonteisesta rahoituksesta talouden elpymisen tukemiseksi poikkeuksellisten tapahtumien, joihin jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa, aiheutettua niille vaikeuksia. Järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta korostaa myös se, että järjestely toteutetaan säädösteknisesti omia varoja koskevassa päätöksessä eikä muutoksia tehdä johdettuun oikeuteen puhumattakaan perussopimuksen muuttamisesta.

Käytännössä valtioneuvosto kieltää elpymispaketin laajakantoisemmat vaikutukset hyvinkin kategorisesti ja katsoo kykenevänsä varmistamaan, ettei ratkaisu muodostu ennakkotapaukseksi. Itse en pidä valtioneuvoston argumentaatiota tältä osin uskottavana.

⁴ Keskustelu Suomen kasvavista EU-maksuista on ”ylidramatisoitu poliittisista syistä”, sanoo Matti Vanhanen – Hallitus lähetti elpymispaketin eduskuntaan, Helsingin Sanomat 28.1.2021, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007768713.html>.

On totta, että oikeudellisesti nyt tehty ratkaisu on teknisesti vain nyt käsillä olevaa tilannetta koskeva. Se on nykyisen säädöspohjansa perusteella teknisesti käyttötarkoitukseltaan rajattu lähivuosien rahoitustarpeisiin. Sen vaikutukset on pakkokin pyrkiä rajaamaan koronavirukseen liittyvään tilanteeseen, koska keskeisenä oikeusperustana järjestelylle käytetään SEUT 122 artiklaa. Elpymispaketti on ennakkotapauksena merkittävä sekä rahoitusmallinsa että rahoituksen väljän käyttötarkoituksen osalta. Julkisessa keskustelussa sen odotetaan laajalti saavan jatkoa. Se nähdään fiskaaliunionin alkuna,⁵ joka edistää integraatiota pysyvästi.⁶ Elpymisrahasto on uuden tulonsiirtounionin sykkivä sydän⁷ joka muuttaa talous- ja rahaliittoa ja sen sääntöjä pysyvästi ja ratkaisevasti.⁸ Euroopan keskuspankin pääjohtaja on jo esittänyt keskustelua elpymisrahastomallin vakiinnuttamisesta⁹ ja Saksan valtiovarainministerin mukaan kyseessä on pitkän aikavälin toimintamalli, josta ei enää jatkossa luovuta.¹⁰ Kuten Jacques Delors-tutkimuskeskuksen tutkijat toteavat tuoreessa raportissaan:

*This debate has now been settled definitively. The fact that the current EU debt issuance is limited in time and scope does not alter that finding. The legal basis used for the Recovery Instrument is not limited to the pandemic. Put simply: what could be done once can be done again.*¹¹

Nyt käytetty otettu rahoitusmalli on jouhevaa ottaa käyttöön uudelleen seuraavan kriisiksi määriteltävissä olevan tilanteen ajankohtaistuessa. Selvää on myös, ettei rakennelma, joka tällaisenaankin on voimassa vuoteen 2058 ja jonka takaisinmaksusta ei ole vielä sovittu mitään konkreettista, ole erityisen tilapäinen vaan hyvinkin pitkäaikainen. Rahoitusmalliltaan ja periaatteellisilta ratkaisuiltaan se voi kuitenkin olla käytännössä hyvinkin pysyvä. Tästä vaikutuksesta tulisi Suomessakin kyetä käymään asiallista ja julkista keskustelua ja varmistaa, että muutoksilla on kansalaisten laaja tuki. Tällaista keskustelua ei ole Suomessa valtiovalan toimesta kannustettu.

Perustuslain 2 §:n mukaan '[v]altiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta'. Saman pykälän mukaan kansanvaltaan sisältyy kuitenkin myös 'yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.' Perustuslain 3 §:n mukaan '[l]ainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta'.

⁵ 'Recovery fund brings EU one step closer to fiscal union', Euractiv, 28.5.2020

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/recovery-fund-brings-eu-one-step-closer-to-fiscal-union/>.

⁶ Daniel Gros, 'Europe and the Covid-19 crisis', <https://www.ceps.eu/ceps-publications/europe-and-the-covid-19-crisis/>.

⁷ 'ECB's Lagarde denies pushing EU for permanent fund', Politico 28.9.2020, <https://www.politico.eu/article/ecbs-lagarde-denies-pushing-eu-for-permanent-fund/>.

⁸ 'EU summit: Leaders reach landmark €1.82 trillion COVID-19 recovery deal and budget', Euronews 21.7.2020, <https://www.euronews.com/2020/07/21/eu-summit-deadlock-see-talks-stretch-into-sunday>.

⁹ Interview with Le Monde. Interview with Christine Lagarde, President of the ECB, conducted by Marie Charrel and Eric Albert, 19 October 2020

<https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html>.

¹⁰ 'Germany's Scholz sees 'no way back' from EU joint debt', Euractiv, 24.8.2020,

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-scholz-sees-no-way-back-from-eu-joint-debt/>.

¹¹ Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance

Policy Brief, 11.2.2021 <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/everything-will-be-different-how-the-pandemic-is-changing-eu-economic-governance>.

Elpymispaketissa on kysymys lainsäädäntövallan ja budjettivallan alaan kuuluvista asioista, joista ensisijaisesti Suomessa päättää eduskunta edustuksellisen demokratian periaatteita noudattaen. Tässä tilanteessa on kuitenkin ilmeistä, kuten aloitteen tekijätkin toteavat, ettei koronavirusta ja elpymispakettia ollut mahdollista ennakoita vielä vuoden 2019 vaaleissa. Ennen näitä vaaleja puolueiden linjaukset yhteisestä velasta olivat sangen kielteisiä, ja tätä lähtökohtaa heijastaa myös Marinin hallituksen hallitusohjelma sekä hallituksen tuore EU-selonteko. Siksi valtioneuvoston suoraan kansalta saama mandaatti elpymispaketin ilmentämään EU:n kehityssuunnan muuttamiseen ja yhteisvastuullisen velan hyväksymiseen on heikko. Tähän arvioon vaikuttaa osaltaan myös se, että hallituksen esityksestä ilmenevä neuvottelutulos on jokseenkin ongelmallisessa suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 16/2020 vp ilmenevään valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Nähdäkseni nämä seikat voisivat puoltaa kansanäänestyksen järjestämistä aloitteessa esitetyllä tavalla. Näkemykseeni vaikuttaa myös valtioneuvoston itsensä esittämät, laajaa kansalaiskeskustelua koskeneet näkökohdat, jotka eittämällä toteutuisivat tehokkaasti mikäli asiasta järjestettäisiin kansanäänestys.

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä on tällä hetkellä kuitenkin myös kysymys siitä, edellyttääkö omien varojen päätös perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamista. Kansanäänestyksen järjestäminen voidaan nähdä myös tässä yhteydessä. Mikäli valiokunta päättäisi, että omien varojen päätöksen hyväksyminen edellyttää eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamista, tätä kautta olisi edustuksellisen demokratian periaatteita noudattaen mahdollista varmistaa, että EU:n toimintaan aiheutuville muutoksilla on Suomessa kansalaisten huomattavan laaja tuki. Mikäli valiokunta sen sijaan päättäisi, että omien varojen päätös on mahdollista hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä, huomioiden tilanteessa tapahtuneet muutokset vuoden 2019 vaalien jälkeen on mahdollista perustella, että riittävän laajan kansalaishyväksynnän varmistaminen edellyttäisi kansanäänestyksen järjestämistä ennen kun eduskunta hyväksyy päätöksen. Aloitteen takana oleva huoli EU:n suunnasta ja muutoksen hyväksyttävyydestä kansalaisten keskuudessa on aiheellinen ja tulee ottaa vakavasti. Ratkaisun toteuttaminen voisi kuitenkin olla monesta syystä hankalaa, erityisesti siksi, että nyt äänestyksen kohteena olevan elpymispaketin yhteys EU-jäsenyyteen voi käytännössä muodostua epäselväksi.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että mikäli valiokunta haluaa edetä aloitteessa mietintöön, *varsinaista oikeudellista estettä kansanäänestyksen järjestämiselle ei ole*. Huomioiden elpymispaketin sisältävät pitkäaikaiset ja laaja-alaiset muutokset olisi tärkeää, että paketista ja sen vaikutuksista käytäisiin avointa ja laajaa kansalaiskeskustelua. *Kansanäänestyksen käyttäminen ei mielestäni ole ensisijainen ja paras keino tämän keskustelun mahdollistamiseksi, vaan tärkeistä EU-asioista tulisi kyetä käymään avointa ja julkista keskustelua myös muuta kautta, ensisijaisesti ennen kuin päätökset on EU:ssa asiallisesti jo tehty*. Asialla on yhtymäkohtansa myös valiokunnan käsiteltävänä olevaan kysymykseen perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamisesta.