



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista ([KAA 6/2020 vp](#))

Kansalaisaloite on perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä mietintöasiana. Perustuslakivaliokunnassa on aikaisemmin ollut käsiteltävinä eräitä kansalaisaloitteita lausuntoasioina ([PeVL 1/2017 vp](#) kansalaisaloite sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta, [PeVL 41/2017 vp](#) laki Helsinki-Malmin lentopaikasta). Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä oli vuoden 2016 valtiopäivillä mietintöasiana kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen jäsenyydestä euroalueessa ([KAA 1/2016 vp](#)), joka kuitenkin raukesi vaalikauden lopussa.

Vähintään viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla (12/2012), jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Kansalaisaloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka uuden lain säätämistä. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu perustuslaissa muita sisällöllisiä rajoituksia (ks. [HE 60/2010 vp](#), s. 40).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite on tuonut näiden ohien uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua

ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (ks. [PeVL 1/2017 vp](#), [PeVM 6/2011 vp](#) ja [PeVM 9/2010 vp](#), s. 9/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että vaikka kansalaisaloitteisiin tulee eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, niiden käsittely ei saa olla kritiikitöntä ja selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä ([PeVM 6/2011 vp](#)).

Eduskunnalla on velvoite ottaa perustuslain ja kansalaisaloitelain mukaiset edellytykset täyttävä kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen ovat eduskunnan päätäntävällässä (ks. [HE 46/2011 vp](#); [HE 60/2010 vp](#), s. 40).

Nyt käsillä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan kansanäänestyksen järjestämistä EU:n elpymispaketista. Aloite on muodoltaan ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehtoista. Pykälän 2 momentin mukaan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Kansanäänestyksen järjestämisestä säädetään siten oma erillinen lakinsa, ja lisäksi menettelyä ohjaa yleislaki, laki menettelyistä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987).

Perustuslain 53 §:n mukaan kansalaisaloite kohdentuu lainsäädäntöasioihin. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Perustuslain perustelujen nimenomaisen maininnankin mukaan kansalaisaloite voi kohdistua myös valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti (HE 60/2010 vp, s. 40/I). Edelleen perustuslain perustelujen mukaan merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä olisivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jää eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa (HE 60/2010 vp, s. 40/II).

Aloitteen muoto määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa. Käsittelyjärjestystä ohjaavat perustuslain 41 ja 72 §:n yleiset säännökset lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelystä. lakiehdotuksen sisältävä aloite käsitellään lainsäätämisyjärjestyksessä. Aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä puolestaan käsitellään ns. ainoan käsittelyn asiana. Nyt käsillä oleva aloite on tällainen asia.

Aloitteessa on sen sanamuodon mukaan kyse ”EU:n elpymispaketista”. Tällä viitataan ilmeisesti laajaan päätös- ja lainsäädäntökokonaisuuteen, jota kutsutaan EU:n elpymisvälineeksi ja joka muodostuu EU:n omien varojen päätöksestä, neuvoston asetuksesta EU:n elpymisvälineen perustamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta elpymis- ja palautumistukivälineen perustamiseksi. Viimeksi mainitussa asetuksessa säädettäisiin elpymisvarojen tarkemmasta käytöstä. Lisäksi muusta elpymisvälineen varojen käytöstä säädettäisiin kutakin EU-ohjelmaa ja –välinettä koskevassa sektoriaasetuksessa. Perustuslakivaliokunta on antanut tästä kokonaisuudesta laajan lausunnon ([PeVL 16/2020 vp](#)).

Neuvoston päätös unionin omien varojen järjestelmäksi edellyttää, että jäsenvaltiot hyväksyvät päätöksen omien valtiosääntöjensä mukaisessa järjestyksessä. Omien varojen päätös on siten eduskunnan hyväksyttävänä perustuslain 94 §:n mukaisesti. Muut elpymisvälineen osat muodostuvat unionin lainsäädännöstä, joka on suoraan jäsenvaltioita velvoittavaa.

Jos eduskunta päätyisi hyväksymään nyt käsillä olevan kansalaisaloitteen, eduskunta velvoittaisi valtioneuvoston ryhtymään toimiin EU:n elpymisvälinettä koskevan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain valmistelemiseksi. Tällöin pitäisi arvioida tilanne, joka muodostuisi mahdollisen elpymisvälineen hylkäämistä puoltavan kansanäänestystuloksen jälkeen. Unionin lainsäädäntöön palautuvat elpymisvälineen osat velvoittavat lähtökohtaisesti suoraan jäsenvaltioita, ja nämä velvoitteet palautuvat puolestaan Suomen EU-liittymissopimukseen eikä niistä ole mahdollista yksipuolisella päätöksellä irtautua. Voidaan pitää selvänä, että perustuslain tarkoituksena on kansalaisaloitteen osalta ollut rajata aloiteoikeus sellaisiin asioihin, jotka eduskunta voi ratkaista pelkästään lainsäädäntöasiana ilman että lain säätäminen edellyttäisi mitään muuta eduskunnasta riippumatonta toimenpidettä tai muun tahon myötävaikutusta. Tällainen asetelma kytkeytyy juuri kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumiseen tai niistä irtisanoutumiseen. Nyt käsillä olevan kansalaisaloitteen hyväksyminen johtaisi tältä osin siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseen tilanteeseen. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestäminen asiasta, joka on eduskunnan käsittelyssä hallituksen esityksen pohjalta, ei kuitenkaan ole oikeudellisesti mahdotonta. Jos perustuslakivaliokunta päätyy antamaan aloitteesta mietinnön, olisi mietinnössä paikallaan avata kansalaisaloitteiden alaa suhteessa Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja Euroopan unionissa tehtävään päätöksentekoon. EU- ja kansainväliset asiat ovat kuitenkin kysymyksiä, jotka soveltuvat ensisijaisesti paremmin ratkaistavaksi Suomen perustuslaissa pääsääntönä olevan edustuksellisen demokratian piirissä. Kansalaisaloitejärjestelmän mukainen tavoite osallistumisesta ja legitimeetistä voidaan huolehtia tässä varmistamalla laaja kansalaiskeskustelu ja perusteellinen eduskuntakeskustelu asian käsittelyn kaikissa vaiheissa. Mahdollisessa mietinnössä on perustuslain 2 §:n ja 14 §:n mukaisesti perusteltua myös korostaa kansalaisten osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien tärkeyttä ja merkitystä Euroopan unionin toiminnassa. Seikka on erityisen tärkeä juuri nyt, kun EU:n toiminta saa yhä suurempaa näkyvyyttä ja painoa ihmisten ja yritysten arjen kannalta hyvin olennaisissa asioissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.