

Tuomas Ojanen

19.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KAA 6/2020 vp Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

Arvioinnin lähtökohtia

1. Perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Pykälän 2 momentin mukaan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Kansanäänestysmahdollisuus täydentää edustuksellista demokratiaa, jonka varaan Suomen valtiollinen järjestelmä olennaisilta osiltaan perustuu. Tätä valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvaa lähtökohtaa ilmentää perustuslain 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (HE 1/1998 vp, s. 73 – 74, 101, ks. myös esim. PeVL 9/2006 vp).
2. 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 kansalaisaloitelaila, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut.
3. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden ohkeen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp).
4. Valiokunta on lisäksi tähdentänyt, 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, PeVL 1/2017 vp).
5. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut kysymystä neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä Euroopan unioniin liittyvistä kysymyksistä ensinnäkin Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta mahdollisesti järjestettävästä kansanäänestyksestä. Tuolloin valiokunta katsoi, etteivät perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset ole välttämättä sellaisia, joiden vuoksi kansanäänestys olisi perusteltua järjestää (PeVL 7/2003 vp, s. 11, PeVL

- 9/2006 vp, s. 6). Lisäksi perustuslakivaliokunta erikseen päätti olla ottamatta käsiteltäväksi aloitetta laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä koskien sopimusta Euroopan unionin perustuslaista (LA 11/2005 vp, ks. myös PeVL 36/2006 vp). Toisaalta valiokunta kuitenkin totesi päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä riippuvan mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista (PeVL 7/2003 vp, s. 11/II ja PeVL 36/2006 vp).
6. Lisäksi perustuslakivaliokunta päätti vuoden 2016 valtiopäivillä, ettei se anna mietintöä kansalaisaloitteesta (KAA 1/2016 vp) kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen jäsenyydestä euroalueessa (PeVP 103/2016 vp). Tuolloin valiokunta ensinnäkin totesi, että valiokunnan harkinnassa kyseisen kansalaisaloitteen suhteen oli kysymys paitsi perustuslainmukaisuuden kontrollista myös tavanomaisesta lainsäätäjän poliittisen harkinnan piiriin kuuluvasta päätöksenteosta. Edelleen valiokunta totesi, että kansalaisaloitteen käsittely valiokunnassa poikkeaa esimerkiksi hallituksen esityksen käsittelystä, ja että valiokunta tekee itsenäisesti päätöksen siitä, ryhtyykö se käsittelemään kansalaisaloitetta ja miten sitä käsitellään. Lisäksi valiokunta totesi, että 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. Valiokunnan mukaan sillä ei ole velvoitetta laatia kansalaisaloitteen pohjalta mietintöä.
 7. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että kansalaisaloite voi kansalaisaloitelain mukaan koskea asiaa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan 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. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kansanäänestyksen järjestäminen Suomen jäsenyydestä euroalueessa kohdistuisi 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.
 8. Perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevaa kuitenkin oli, että aloite oli 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 sisältänyt sellaista eduskunnan päätöksenteon pohjaksi kelpaava yksiselitteistä ehdotusta kansanäänestyksestä ja sen toimeenpanosta äänestysvaihtoehtoineen, joka voisi toimia perustana eduskunnan täysistuntokäsittelylle ilman perusteellista valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua (PeVP 103/2016 vp).
 9. Uudistan tässä myös aiemmin perustuslakivaliokunnalle antamani lausunnot kansanäänestyksestä perustuslakisopimuksesta ja kansalaisaloitteesta kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen jäsenyydestä euroalueessa (2.6.2016)

siltä osin kuin näissä lausunnoissani olen käsitellyt kansanäänestykseen ja kansalaisaloitteeseen liittyviä yleisiä perustuslaillisia näkökohtia. Viittaan myös lausuntooni 19.2.2021 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 260/2020 vp eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä.

Arvio

10. Kansalaisaloite voi kansalaisaloitelain mukaan koskea asiaa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan alaisuuteen. Eräs merkittävimmistä kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle jäävistä asiaryhmistä on perustuslain muutosta koskevien perustelujen mukaan kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen.
11. Ns. elpymisvälineessä tai -paketissa taikka -suunnitelmassa on *oikeudellisesti* arvioiden kysymys poikkeuksellisesta kertaluontoisesta ja väliaikaisesta 750 mrd. euron suuruudesta toimenpiteestä koronakriisiin vastaamiseksi. Elpymisvälineestä on tehty tarkemmin selkoa muun muassa hallituksen esityksessä HE 260/2020 vp eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (ks. myös esim. PeVL 16/2020 vp ja SuVL /2020 vp, joskin elpymisvälineeseen tuli muutoksia näiden lausuntojen jälkeen unionitasoisessa jatkokäsittelyssä).
12. Nähdäkseni elpymisvälineessä ei ole sillä tavoin kysymys kansainvälisestä velvoitteesta kuin edellä selostetussa kansalaisaloitteessa kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen jäsenyydestä euroalueessa oli, vaikka elpymisvälineellä on kiinteä yhteys edellä mainittuun Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymiseen, jota on arvioitava kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja irtisanomisesta säättävän perustuslain 94 §:n kannalta.
13. Nyt käsillä oleva kansalaisaloite on verraten yleispiirteinen ja puutteellinen. Se ei sellaisenaan kelpaa perustuslain 53 §:ssä tarkoitetuksi laiksi, vaan se voidaan ymmärtää korkeintaan aloitteena lainvalmisteluun ryhtymisestä, jollaisena sitä tarjoillaankin (ks. aloitteen muoto).
14. Aloitetta perustellaan pääosin sillä, että elpymispaketin taloudellis-poliittiset vaikutukset olisivat kokonaisuutena arvioiden sekä Suomen kansallisesta näkökulmasta että Euroopan integraation perusluonteen ja -painotusten kannalta niin huomattavia, että kansanäänestys olisi välttämätön elpymisvälineen (kansallisen) päätöksenteon demokraattisen legitimitetin takaamiseksi.
15. Tästä syystä on nähdäkseni paikallaan todeta, että elpymisväline on valmisteltu ja käsitelty unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän puitteissa, ja että siihen liittyvän kansallisen valmistelun eri vaiheissa myös eduskunta on osallistettu elpymisvälinettä koskevien Suomen kantojen muodostamiseen perustuslain 96 ja 97 §:n mekanismien mukaisesti. Lisäksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksyminen edellyttää Euroopan unionin perustamissopimuksen 311 artiklan 3 kohdan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklan nojalla ensinnäkin sitä, että neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa

vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Lisäksi tämä päätös tulee voimaan vasta sitten, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Näin ollen päätöksentekomekanismi turvaa itse asiassa poikkeuksellisen hyvin paitsi kansallisen päätösvallan myös demokraattisen legitimitetin toteutumista asianomaisen päätöksen suhteen: ensinnäkin Suomen edustaja neuvostossa on parlamentaaristen vastuumekanismien kautta päätöksenteossaan vastuunalainen eduskunnalle, minkä lisäksi eduskunnan hyväksymistä vaaditaan päätökselle perustuslain 94 §:n mukaisesti.

16. Olen lausunnossani 19.2.2021 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 260/2020 vp eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä arvioinut, että päätöksen, sen sisältämät säännökset elpymisvälineen rahoittamisesta mukaan lukien, oikeusperustaa voidaan pitää EU-oikeudellisesti arvioiden asianmukaisena. Tästä taas seuraa, että asiassa *ei* tule esille kysymys perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimivallan siirron merkittävyydestä. Kaiken kaikkiaan ns. elpymisväline rajoittuu perussopimusten puitteisiin. Olen myös katsonut, ettei päätös koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.
17. Kun otan lisäksi huomioon sen, ettei perustuslakivaliokunta pitänyt perusteltuna kansanäänestyksen järjestämistä esimerkiksi elpymisvälineeseen verrattuna valtiosääntöoikeudellisesti huomattavasti merkityksellisemmän Euroopan perustuslakisopimuksen tarkoittamista uudistuksista, nähdäkseni ei ole valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden perusteita kansanäänestyksen järjestämiseen elpymisvälineestä.
18. Perustuslakivaliokunta on aiemmin painottanut, että päätös kansanäänestyksen järjestämisestä riippuu mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista, ja että perustuslakivaliokunnan harkinnassa kansalaisaloitteen suhteen on kysymys paitsi perustuslainmukaisuuden kontrollista myös tavanomaisesta lainsäätäjän poliittisen harkinnan piirin kuuluvasta päätöksenteosta. Viime kädessä kansanäänestyksen järjestäminen elpymisvälineestä on siis poliittisen päätöksenteon asia.

Helsingissä 19. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki