

Janne Salminen

18.2.2021

Perustuslakivaliokunta

KAA 6/2020 vp Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on kansalaisaloite, joka sisältää aloitteen lainvalmisteluun ryhtymisestä kansanäänestyksen järjestämiseksi Euroopan unionin elpymispaketista.
2. Kansalaisaloitteessa perustellaan kansanäänestyksen tarvetta demokratianäkökohdilla sikäli, että elpymispaketissa kansalaisaloitteen mukaan sidotaan myös tulevien eduskuntavaaleissa valittavien eduskuntien päätöksentekovaltaa, koska aloitteen mukaan elpymisrahasto sitoo myös tulevaisuuden eduskuntia taloudellisesti huomattavasti. Covid-19-pandemian aiheuttamasta kriisistä ja siten myöskään mahdollisesta elpymisrahastosta ei ole voinut olla tietoa edellisen eduskuntavaalin aikaan, minkä vuoksi eduskunnan mahdollisuutta päättää asiasta ilman kansanäänestystä voidaan aloitteen mukaan pitää demokratianäkökulmasta ohuena.
3. Asia liittyy siten suoraan hallituksen esitykseen eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 2060/2020 vp). Olen antanut siitä ja siihen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista perustuslakivaliokunnalle 18.2.2021 päivätyn lausunnon.
4. Kansalaisaloitteesta on säädetty perustuslain 53.3 §:ssä (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp). Perustuslain mukaan aloite on mahdollinen ”lain säätämiseksi”. Aloite tehdään eduskunnalle ja sitä koskevat tarkemmat säännökset annetaan lailla. Menettelystä, jota noudatetaan perustuslaissa säädetyn kansalaisaloitteen tekemisessä, on säädetty kansalaisaloitelaissa (12/2012). Määrittely ”aloite lain säätämiseksi” on kysymykseen tulevien lakien osalta väljä. Valmisteluaineiston mukaan (HE 60/2010 vp, s.40-41) sääntelyllä on ollut tarkoitus mahdollistaa niin säädöstekstin muotoon ”laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lain valmistelutoimin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen”. Itse kansalaisaloitteen muotovaatimukset on säädetty tavallisen lain tasolla.
5. Perustuslain valmisteluaineiston mukaan kansalaisaloite voi kohdistua myös valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen (HE 60/2010 vp, s. 40). Käsillä oleva kansalaisaloite on tyypiltään sellaisen järjestämistä koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite, joka tulisi käsiteltäväksi eduskunnassa ainoan käsittelyn asiana.

6. 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) kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Käsillä oleva kansalaisaloite kohdistuu osin Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin Euroopan unionin jäsenenä. Vaikka myös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä päätetään Suomen unionijäsenyyteen liittyvänä kansainvälisenä velvoitteena, katson kuitenkin, että Suomella ei kuitenkaan tästä päätöksentekotavasta johtuen ole sinänsä velvollisuutta hyväksyä kansalaisaloitteen tarkoittamaa covid-19-pandemian aiheuttamaan kriisiin liittyvää elpymisrahoitusta tarkoittavaa kokonaisuutta. Näin ollen siihen sitoutuminen sinänsä voi näin ollen olla myös kansalaisaloitteen tarkoittaman lainsäädäntöaloitteen kohteena. Asialla on toki liittynyt Suomen kansainväliseen velvoitteeseen Euroopan unionin osana, mutta käsitykseni mukaan siinä ei ole kysymys samanlaisesta sopimusvelvoitteesta kuin esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyyteen kuuluvassa talous- ja rahaliiton jäsenyydessä, joka johtuu eri tavoin Euroopan unionin perustana olevista sopimuksista eikä ole riippuvainen vain Suomesta. Toisin sanoen tähän käsillä olevaan asiaan voitaisiin vaikuttaa kansalaisaloiteinstituutiota käyttämällä ja saada sitä kautta vireille eduskunnassa asia, johon eduskunta itse voi ratkaisevasti vaikuttaa nimenomaan omin päätöksin ja tarvittaessa ilman muun tahon myötävaikutusta. Siten käsillä oleva asia ei mielestäni täysin rinnastu esimerkiksi kansalaisaloitteeseen kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa (KAA 1/2016 vp).

Sen osalta perustuslakivaliokunta painotti, 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. 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.” (Perustuslakivaliokunta, ptk 25.11.2016)

7. Lisäksi on huomattava, että myös valtion talousarvioasiat (HE 60/2010 vp, s. 40) jäävät esitöiden mukaan aloiteoikeuden ulkopuolelle. Aloiteoikeuden piiriin kuitenkin kuuluvat valtion talousarvioon vaikuttavat lainsäädäntöasiat. Näin ollen kansalaisaloitteen tarkoittama asia sinänsä myös tältä osin voi olla kansalaisaloitteen kohteena.

8. Perustuslain 53 § tuntee nimenomaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Sen järjestämisestä päätetään perustuslain 53.1 §:n mukaan lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista.

9. Käsillä olevassa kansalaisaloitteessa puhutaan sinänsä vain kansanäänestyksestä. Kun aloitteen voitaneen kansalaisaloitteen sisällön tulkintaa ohjaavan tulkintatavan mukaisesti tulkita tarkoittavan nimenomaan perustuslain tuntemaa neuvoa-antavaa kansanäänestystä, pidän näin tulkittuna käsillä olevaa kansalaisaloitetta perustuslain mukaisena. Lisäksi siinä on aloitteen sisällölliseen arviointiin tarvittavat sinänsä riittävät perustelut.

10. Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa kuuluu perusteiltaan yksi neuvoa-antava kansanäänestys, jossa on ollut kysymys siitä, tuleeko Suomen liittyä Euroopan unioniin vai ei. Hallituksen esitys HE

109/1994 vp koski lakia neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi. Perustuslakivaliokunta on antanut siitä mietinnön PeVM 3/1994 vp.

11. Neuvoa-antavaan kansanäänestykseen Euroopan unionin perustuslaillisen kehityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on ottanut nimenomaista kantaa muun muassa siinä yhteydessä, kun on käsitelty valtioneuvoston selontekoa Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (PeVL 9/2006 vp).

Siinä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa.

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n nojalla 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).

Valiokunta on perustuslakisopimuksen valmistelun ollessa siirtymässä konventista hallitusten väliseen konferenssiin tarkastellut neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistarvetta sekä kansallisesta että koko EU:n kattavasta näkökulmasta. Kansallisiin seikkoihin perustuvan arvion valiokunta teki siltä pohjalta, olivatko sopimuksesta johtuvat muutokset sinänsä tai yhdessä Amsterdamin ja Nizzan sopimusten muutosten kanssa esimerkiksi uudensuudessaan niin merkittäviä, että vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen ei enää voitu katsoa kattavan niitä. Valiokunnan tuolloisen käsityksen mukaan uudistukset eivät olleet välttämättä sellaisia, että kansanäänestys olisi niiden vuoksi ollut perusteltua järjestää (PeVL 7/2003 vp, s. 11/I). Nyt esillä olevaa selontekoa käsiteltäessä ei ole tullut esiin seikkoja, joiden vuoksi valiokunta pitäisi tämän käsityksensä tarkistamista aiheellisena.

EU:n tason arvioinnissa valiokunta piti aiemmin olennaisena, että uudella sopimuksella varta vasten tavoiteltiin perustuslaille ominaisia vaikutuksia. Sopimuksen oli tuolloisessa — samaan tapaan kuin nyttemmin allekirjoitetussa — sopimuksessa olevan nimenomaisen maininnan mukaan tarkoitus ilmentää myös Euroopan kansalaisten tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä (I-1 art.). Valiokunta piti tällaisiin seikkoihin palautuvia legitimeettinäkökohtia asiaan kuuluvina unionin tasolla (PeVL 7/2003 vp, s. 11/II). Valiokunnan aiemmin esittämät näkökohdat ovat sinänsä edelleen huomionarvoisia.

Euroopan unionin tason tarkastelua kuitenkin vaikeuttavat jäsenvaltioiden erilaiset valtiolliset järjestelmät sekä ennen muuta kansanäänestyksen tai sen käyttömahdollisuuden erilainen asema niissä. Tarkastelussa on merkityksellistä myös se, kuinka selvästi unionin tahdotaan johtavan olemassaolonsa, tehtävänsä ja toimivaltansa jäsenvaltioista ja niiden päätöksistä. Kansanäänestyksen järjestäminen vain joissakin jäsenvaltioissa ei kuitenkaan voi ratkaista unionin Euroopan tason legitimaatioon liittyviä kysymyksiä.

12. Omasta mielestäni tämä osoittaa sitä mittakaavaa, jossa neuvoa-antavan kansanäänestystä suomalaisessa valtiokäytännössä on unioniyhteyksissä harkittu.

13. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä päättäminen korostaa asiaan liittyvää poliittista harkintaa ja poliittista liikkumavaraa. Neuvoa-antava kansanäänestyksen avulla tarjotaan kansalaisille mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen ja sitä kautta päätöksentekoon osallistumiseen. Päätösvalta ja vastuu jäävät sitä varten valituille toimielimille.

14. Samalla voidaan korostaa, että Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu keskeisesti edustuksellisen demokratian varaan. Tätä ilmentää 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämän ohella suomalaiseen valtiosääntöön kuuluu tärkeällä tavalla eduskunnan keskeinen asema Euroopan unionin päätettäviä asioita val-

misteltaessa ja niistä päätettäessä. Ajankohtainen päätöksenteko, joka koskee Euroopan unionin omien varojen järjestelmää, merkitsee myös sitä, että eduskunta nimenomaisesti osallistuu päätöksentekoon. Tämä sinänsä ei luonnollisesti ole oikeudellisena esteenä neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiselle.

15. Kokonaisuutena elpymisvälinettä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että siitä päättäminen ei vertautuisi niihin tapauksiin ja oloihin, joissa neuvoa-antavaa kansanäänestystä on aikaisemmin harkittu. Oman käsitykseni mukaan Euroopan unionin nykyiseen konstitutionaaliin kehitykseen nähden ja esimerkiksi hallituksen esityksen Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 2060/2020 vp) valossa arvioituna kansalaisaloitteen perustelut perustuisivat vaillinaiseen käsitykseen elpymisvälineen merkityksestä Euroopan unionin kehityksen kannalta. Elpymisvälineellä ei oman käsitykseni mukaan myöskään kokonaisuutena arvostellen vaikuttaisi kansalaisaloitteen perusteluissa tarkoitettulla tavalla olevan erityistä vaikutusta Suomen kykyyn muovata itseään demokraattisesti jatkossa. Vaikka omien varojen järjestelmää koskevan päätöksen hyväksyminen vaikuttaa eduskunnan budjettilta, sen merkitys itsessään on lopulta rajallinen ja täsmällisesti rajattu. Tällä päätöksellä ei luoda nimenomaista pysyvää muutosta. Toki ei kuitenkaan voida kieltää, etteikö kysymyksessä sinänsä yksi tekijä, jolla jollain aikavälillä muiden tekijöiden ohella voi olla jotakin merkitystä. Olen omien varojen järjestelmän päätöstä muun muassa eduskunnan kannalta sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 260/2020 vp) valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

16. Perustuslakivaliokunnan harkinta käsillä olevan kansalaisaloitteen suhteen on yhtäältä sen perustuslainmukaisuuden kontrollia ja toisaalta tavanomaista lainsäätäjän poliittisen harkinnan piiriin kuuluvaa päätöksentekoa. Perustuslain 53.3 §:n tarkoittaman 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 myös siihen käsitykseen, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua myös mietinnöstä päättämättä.