

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.2.2012 KELLO 10.00
KAA 6/2020 vp Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

Tarkastelen seuraavassa ensin lyhyesti kansalaisaloitetta koskevia valtiosääntöoikeudellisellisia seikkoja ja sitten joitakin menettelytapakysymyksiä.

Kansalaisaloite on Suomessa verraten uusi valtiollinen instituutio. Kansalaisaloitteen keskeiset oikeudelliset asia on järjestetty perustuslain 53 §:ään vuonna 2011 lisätyssä uudessa 3 momentissa (L1112/2011; HE 60/10 vp; pevm 9/10 vp). Perustuslain säännöksen mukaan aloite on mahdollinen ”lain säätämiseksi”, aloite tehdään eduskunnalle ja tarkemmat säännökset annetaan lailla. Asiasta on säädetty kansalaisaloitelaki (12/2012). Määrittely ”aloite lain säätämiseksi” on kysymykseen tulevien lakien suhteen hyvin väljä. Muilta osin on määrittelyä konkretisoitu merkittävällä tavalla sekä perustuslain muutoksen säätämisvaiheissa että tarkentavien säännösten antamisen yhteydessä. Perustuslain muutokseen johtaneen esityksen perusteluissa hallitus totesi mm. (HE 60/10 vp, s 40 ja 41):

” . . . Säännös ja siinä käytetty ilmaus ”aloite lain säätämiseksi” sisältävät mahdollisuuden niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lain valmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Kansalaisaloitteen muotovaatimukset jäisivät tältä osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla.

- - - - -

. Kansalaisaloitteen muoto – säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite – määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana.”

Saman suuntaisesti todetaan kansalaisaloitelain 4 §:ssä: ”Kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut.”

Edellä todetun mukaan lähtökohtana kansalaisaloitetta koskevien säännösten soveltamisessa on, että aloite joko sisältää säädösehdotuksen muotoon laaditun lakiehdotuksen perusteluineen taikka ehdotuksen tiettyyn lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä perusteluineen ja että ehdotus vastaavasti tulee eduskunnassa käsiteltäväksi joko lainsäädäntöasiana /kahden käsittelyn asiana taikka yhden käsittelyn asiana. Tämä on kai myös yleensä ollut tilanne tähän mennessä eduskunnassa käsitellyissä kansalaisaloitteissa. (Lakiehdotuksena käsittely ei tietysti sulje pois mahdollisuutta lakiehdotuksen hylkäämiseen ja lainvalmistelutoimeen ryhtymistä koskevan lausuman hyväksymiseen.)

- - - - -

Nyt käsiteltävänä oleva aloite on sikäli epätavallinen, että siinä ei tavoitella muutosta lainsäädäntövoimassa olevaan normistoon, vaan tavoitteena on pikemminkin yksittäinen – tosin merkittävä – toimenpide, kansanäänestyksen järjestäminen. Tämä piirre saattaisi tässä olla merkittävä, jos kansanäänestyksen järjestämistapa meillä olisi toinen. Tässä kohden voidaan kuitenkin tyytyä viittaamaan perustuslain ko. muutosta koskeneeseen pariin virkkeeseen hallituksen esityksessä (HE 60/10 vp, s. 40):

” . . . Kansalaisaloite voisi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä olisivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisten hyväksyminen sekä valtion valtiontalousarvioasiat. Aloiteoikeuden piiriin kuuluisivat kuitenkin myös sellaiset talousarvioasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon”

Kun kansalaisaloitteessa kuitenkin täytyy PL 53 §:n (ja yllä olevan lainauksen) mukaan olla jotenkin kysymys juuri lain säätämisestä eikä vain jostain toimenpiteestä sinänsä, joudutaan kysymään, miten tämä on otettu huomioon aloitteessa. Merkittävää on se, että aloitteessa ei havaitakseni ole juuri viitteitä edes siitä, minkä suuntaisesti erilaiset kansanäänestyksestä säädettävässä konkreettisessa laissa joka tapauksessa järjestettäväksi tulevat asiat olisi syytä järjestää. Edellä viitatus perustuslain muutoksen perustelujen pohjalta voidaan kuitenkin pitää selvänä, että ehdotetun kansalaisaloitteen pohjalta olisi

mahdollisuus säätää laki kansanäänestystä koskevan lain valmisteluun ryhtymisestä.

- - - - -

Kuten kansalaisaloitteiden kohdalla yleensäkin, mietintövaliokunta voi tässä ehdottaa kansalaisaloitteen hylkäämistä asiaperustein. Jos perustuslakivaliokunta ei ehdota aloitteen hylkäämistä asiaperustein, se joutuu valmistelevana valiokuntana ja myös laajemmassa tehtävässään eduskunnan menettelyjen valtiosääntöoikeudellisen asianmukaisuuden valvojana arvioimaan voidaanko aloite käsitellä ikäänkuin se sisältäisi lakiehdotuksen, vai onko se katsottava aloitteeksi, joka sisältää ehdotuksen (yksittäistä kansanäänestystä koskevan lain säätämistä tarkoittavaan) lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä ja joka sellaisena on käsiteltävä yhden käsittelyn asiana.

Minusta tässä ei ole edellytyksiä sille, että aloite käsiteltäisiin niinkuin se sisältäisi lakiehdotuksen. Tässä suhteessa oleellista on jo tietysti jo se, että aloite ei sisällä minkäänlaista lakiehdotusta. Oleellisen merkittävää on kuitenkin myös se, että kansanaloitejärjestelmällä ei ole tarkoitettu luoda eduskunnalle mitään uudenlaisia käsiteltäväksi tulevien lakiehdotusten valmistelutehtäviä. Valtiosäännön voidaan katsoa edellyttävän, että myös yksittäisen kansanäänestyksen järjestämistä koskeva lakiehdotus voi tulla käsiteltäväksi vain jos siitä on tehty valtiosäännön tuntema lakiehdotuksen sisältämä lakiehdotus - hallituksen esityksessä, kansanedustajan lakialoitteessa tai kansalaisaloitteessa. Se, että lainsäätämismenettelyssä käsiteltäväksi tulevalta kansalaisaloitteelta edellytetään ehkä hiomista vaativaa, mutta kuitenkin säädöstekstin muotoon vaadittua lakiehdotusta, ei myöskään ole – kuten aikoinaan turkistarhausta ja avioliittolain muutosta koskeneet kansalaisaloitteet osoittivat - välttämättä mitenkään ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisaloitteet perustuvat viime kädessä kansalaistern vapaaehtoisuutteen aktiivisuuteen.

