Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 24.5.2016 KELLO 9.30
KAA 1/16 vp kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa

Tarkastelen seuraavassa lähinnä vain joitakin sellaisia neuvoa-antavaa kansanäänestystä ja kansalaisaloitetta koskevia valtiosääntöoikeudellisia seikkoja, jotka tässä näyttävät huomion arvoisilta.

- - - - - - -

Vuonna 1931 toimitettiin Suomessa kieltolain kumoamista koskenut neuvoa-antava kansanäänestys, joka perustui vain siitä säädettyyn tavalliseen lakiin. Valtiollisena instituutiona kansanäänestys otettiin Suomessa perustuslakiin vuonna 1987, jolloin Hallitusmuotoon lisättiin uusi 22 a § neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Nykyisen perustuslain säännös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä (PL 53 §, 1 ja 2 mom) vastaa asiallisesti Hallitusmuodossa ollutta säännöstä (kuitenkin niin, että säännöksessä aikaisemmin mainittu valtion tiedotusvelvollisuus on jätetty järjestettäväksi tavallisessa laissa). Perustuslain säännöksen mukaan neuvoa -antavasta kansanäänestyksestä säädetään (erillisellä) lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksissä (yleensä) noudatettavasta menettelystä säädetään säännöksen mukaan lailla. Vuonna 1987 säädety laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987) on vähäisin muutoksin edelleen voimassa. Selvää on, että yksittäistä kansanäänestystä koskevassa laissa – joka tulee säädettäväksi tämän yleisen menettelylain säätämisen jälkeen – on mahdollista antaa myös tästä yleisestä laista poikkeavia säännöksiä.

Perustuslakiin nojaavaa kansanäänestysmenettelyä on käytetty kerran. Lokakuussa 1994 toimitettu kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi perustui

asiasta annettuun (erilliseen) lakiin (578/1994; sitä koski HE 109/94 vp ja pevm 3/94 vp). Lain kaikkiaan kymmenessä pykälässä säädettiin mm. kansanäänestyksen toimittamisajasta ja -menettelystä, ennakkoäänestyksestä, kysymyksenasettelusta ja vastausvaihtoehdoista sekä tiedottamisesta. Kun yleisessä vuonna 1987 annetussa menettelytapalaissa nimenomaisesti edellytetään (5 §) , että äänestäjällä tulee aina olla mahdolisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista , todettiin tässä EU:n jäsenyyttä koskevassa vuoden 1994 laissa nimenomaisesti (3 §), että äänestäjiltä kysytään ”Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti” ja kysymyksen on vastattava joko ”KYLLÄ” tai ”EI”.

– – – – – – –

Kansalaisaloite on Suomessa verraten uusi valtiollinen instituutio. Kansalaisaloitteen keskeiset oikeudelliset asiat on järjestetty perustuslain 53 §:ään vuonna 2011 lisätyssä uudessa 3 momentissa (L 1112/2011: HE 60/10 vp, pevm 9/10 vp). 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 käytety 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 lainsäätämisjärjestyksessä 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 laintasoisena voimassa 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 nyt tyytyä viittamaan perustuslain ko. muutosta koskeneeseen perusteluun 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.”

Kun kansalaisaloitteessa kuitenkin täytyy PL 53 §:n (ja yllä olevan lainauksen) mukaan olla jotenkin kysymys juuri lain säätämisestä, joudutaan kysymään, miten tämä on otettu huomioon aloitteessa. Kyse ei tässä ole vain siitä, ehkä muodolliseksi katsottavissa olevasta piirteestä, että aloitteessa ei ole mitään säädösehdotusta mutta ei myöskään mitään viitettä lainvalmistelutoimiin ryhtymisestä. Merkittävämpää on se, että aloitteessa ei havaitakseni ole mitään viitteitä tai ajatuksia siitä, miten tai edes minkä suuntaisesti erilaiset kansanäänestyksestä säädettävässä konkreettisessa laissa joka tapauksessa järjestettäväksi tulevat asiat olisi syytä järjestää. Tällä seikalla ei ehkä olisi suurempaa merkitystä, jos tällaista lakia voitaisiin pitää sisällöltään ennalta jotenkin selvänä , neutraalina. Kuten edellä viitatusta, EU- jäsenyydestä järjestetettyä kansanäänestystä koskeneesta laistakin (578/1994) nähdäkseni hyvin ilmenee, näin tuskin on asianlaita. - Perustuslakivaliokunta on kansalaisaloiteinstituutiota luotaessa pitänyt tärkeänä sitä, että ”kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia” (pevm 9/10 vp,s. 9), ja tähdentänyt, ”että uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti”, todeten kuitenkin samalla, että ”niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä” (pevm 6/11 vp, s. 2-3) – Lausumat ovat hyvin yleisluontoisia. Valiokunta joutuu tässä joka tapauksessa ottamaan kantaa siihen, mitä tämä aloite sisältää juuri aloitteena ”lain

säätämiseksi”.

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 ja siis kahden käsittelyn asiana, 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 tietysti jo se, että aloite ei sisällä mitään lakiehdotusta. Oleellisen merkittävää on kuitenkin myös se, että kansalaisaloitejärjestelmällä ei ole tarkoitettu luoda eduskunnalle mitään uudenlaisia käsiteltäväksi tulevien lakiehdotusten valmistelutehtäviä. Valtiosäännön voidaan katsoa edellyttävän, että myös yksittäisen kansanäänestyksen järjestämistä koskeva lakiehdotus voi tulla eduskunnan käsiteltäväksi vain jos siitä on tehty valtiosäännön tuntema lakiehdotuksen sisältävä aloite – hallituksen esityksessä, kansanedustajan lakialoitteessa tai kansalaisaloitteessa. Se, että lainsäätämismenettelyssä käsiteltäväksi tulevalta kansalaisaloitteelta edellytetään ehkä hiomista vaativaa, mutta kuitenkin säädöstekstin muotoon laadittua lakiehdotusta, ei myöskään ole - kuten esim. viime vaalikaudella loppuun käsitellyt turkistarhausta ja avioliittolain muutosta koskeneet kansalaisaloitteet osoittavat – välttämättä mitenkään ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisaloitteet perustuvat viime kädessä kansalaisten vapaaehtoiseen aktiivisuuteen.

Vaikka aloitteessa ei havaitakseni missään puhuta lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä, voidaan aloite mielestäni käsitellä kansalaisaloitelain 4 §:ssä tarkoitettuna aloitteena, joka sisältää ehdotuksen neuvoa-antavaa kansanäänestystä Suomen jäsenyydestä euroalueessa koskevan lain valmisteluun ryhtymisestä.