Janne Salminen 24.5.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 24.5.2016

Perustuslakivaliokunta

Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa (KAA 1/2016 vp)

1. Eduskunnan käsiteltävänä on kansalaisaloite, jossa ehdotetaan, että ”Suomen jäsenyydestä euroalueessa järjestetään kansanäänestys, jonka yhteydessä kerrotaan avoimesti jäsenyyden tähänastiset vaikutukset ja siihen liittyvät tulevaisuuden uhat ja riskit. Jos kansan enemmistö kannattaisi Suomen pysyttäytymistä euroalueessa, se hyväksyisi käytännössä euroalueen muuttumisen velkaunioniksi ja ylikansalliseksi liittovaltioksi. Jos kansanäänestys sen sijaan johtaisi Suomen eroamiseen euroalueesta, euron rinnalla otettaisiin käyttöön kansallinen valuutta. Tällöin Suomi olisi raha- ja talouspolitiikan suhteen samassa asemassa kuin muut Pohjoismaat.” Aloitteen perusteluissa esitetään arveluja siitä, että Suomen liittyminen euroalueeseen olisi valtiosääntöoikeudellisesti virheellisen menettelyn tulosta. Lisäksi siinä kuvataan yleisesti problematisoiden euroalueen viimeaikaisia kehityskulkuja ja erilaisia esityksiä sen kehittämisestä. Aloitteessa katsotaan, että euroalueen jäsenyys ei ole ollut Suomen kannalta positiivista.

2. Pyrin käsittelemään käsillä olevaa kansalaisaloitetta *valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunnan tehtävät huomioon ottaen*.

Tältä kannalta keskityn aloitteen arvioinnissa *kolmeen käsitykseni mukaan keskeiseen seikkaan*. Niitä ovat a) *kansalaisaloite-instituutio tässä asiassa erityisesti siltä kannalta, mikä on kansalaisaloitteen ala ja suhde eduskunnan ja hallituksen toimivaltaan*. Lisäksi käsittelen b) *neuvoa-antavaa kansanäänestystä, jota tässä on ehdotettu*. Kolmanneksi c) käsittelen *ylipäätään Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa valtiosääntöön sidottuna valtiollisena perusratkaisuna ja jäsenyyttä talous- ja rahaliitossa yhtenä sen keskeisenä elementtinä*.

3. Käsillä olevassa kansalaisaloitteessa ei varsinaisesti ole vielä lakiehdotusta vaan lähinnä siihen kuuluu ehdotelma lainvalmisteluun ryhtymisestä, mikä ei sinänsä ole kansalaisaloitelain kannalta huomattava ongelma, sekä ehdotuksen suhteellisen pintapuoliset ja poleemisetkin perustelut, jotka eivät sellaisenaan voisi olla lain perusteluna. Muun muassa asian valtiosääntöoikeudelliset ulottuvuudet jäävät aloitteessa ilman huomiota. Samoin vaikka en esitäkään tässä arvioita kansalaisaloitteen raha- ja talouspoliittisista ansioista, huomaan, ettei siinä niiltäkään osin esitetä perusteluja siinä

esitetyille vahvoille näkemyksille. Valtiosääntöisestikin merkittävää sen sijaan on, että aloitteessa esimerkiksi esitetään, että eurojäsenyyden jatkumisesta vääjäämättä olisi tiettyjä seurauksia koko unionijäsenyyden kannalta. On kuitenkin selvää, että perussopimusmuutoksia monissa tapauksissa edellyttävät muutokset eivät tapahdu ilman eduskunnan myötävaikutusta.

Jäsenyys Euroopan unionissa valtiollisena perusratkaisuna sekä jäsenyys talous- ja rahaliitossa euron käyttöön ottaneena valtiona sen yhtenä osana

4. Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa huomio kiinnittyy ensin siihen, että aloitteen perusteluissa problematisoidaan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymistä yleisesti ja erityisesti sen osalta Suomessa noudatettua käsittelyjärjestystä.

5. Näiltä osin on todettava, että Suomessa talous- ja rahaliittoon siirtymiseen liittyvät järjestelyt samoin kuin alkuperäinen unioniin liittymistä koskeva ratkaisu on toteutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

6. Yhtäältä pohjana on tärkeänä se valtiosääntöoikeudellisesti täysin selvä seikka, että perustamissopimuksiin sisältyneet talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset mukaan lukien talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymistä koskevat määräykset ovat Suomessa aikoinaan tulleet voimaansaatetuiksi supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä voimaansaattamislailla (PeVL 14/1994 vp). Toisaalta siirtymistä kolmanteen vaiheeseen käsiteltiin ensin valtioneuvoston selonteon pohjalta, johon antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 18/1997 vp) pyykitti ne vaihtoehdot, jotka olisivat kansallisesti käytettävissä päätettäessä siirtymisestä yhteisen rahan käyttöön. Niiden perusteella perustuslakivaliokunta lopulta käsitteli hallituksen tiedonannon pohjalta kysymyksen yhteiseen rahaan siirtymisestä (PeVL 8/1998 vp).

7. Kuten todettua päätökset tehtiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja sen osoittamien suuntaviivojen mukaisesti.

8. En ole myöhemmin havainnut näissä ratkaisuissa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Sinänsä on selvä, että ne ovat valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan tuloksia, ja niistä voidaan toki kiistellä, mutta noudatetut menettelytavat ovat olleet aikanaan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttyjä. Tänäänkään ei mitkään seikat – myöskään aloitteessa esitetyt näkemykset – anna aihetta arvioida noudatettujen menettelytapojen asianmukaisuutta toisin.

9. Selvää on joka tapauksessa käsitykseni mukaan lisäksi se, että valtiosääntöisessä järjestelmässämme neuvoa-antava kansanäänestys ei missään oloissa ole se mekanismi, jossa jälkikäteen arvioidaan aikaisempien perustuslain tulkintojen asianmukaisuutta. Lisäksi kuten tunnettua, perustuslain säätämän järjestyksen noudattamisen ohella Suomessa alkuperäisiä jäsenyysratkaisuja legitimiteetin osalta kannattelee unionijäsenyydestä jo järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys. Lisäksi useat muut talous- ja rahaliittoon liittyvät lainsäädäntöhankkeet ym. käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön muutokset (esim. PeVL 5/1997 vp).

10. Myös talous- ja rahaliiton jäsenyyttä koskevat järjestelyn pohjana kotimaisittain ollut poikkeuslakipohja on sittemmin työntynyt ensin taustalle vuoden 2000 perustuslain johdosta, jonka mukaisesti Suomen jäsenyys erityisesti Euroopan unionissa alkoi vaikuttaa paitsi perustuslain täysivaltaisuussääntelyn tulkintaan myös laajemmin perustuslain tulkintaan, koska uusi perustuslaki sellaisenaan on unionijäsenvaltion perustuslaki.

Kun vielä myöhemmin perustuslain tarkistamisen yhteydessä perustuslain 1.3 §:n säännöstä Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön yhteiskunnan kehittämiseksi täydennettiin selkeällä maininnalla siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, ja samassa yhteydessä perustuslakiin sisällytettiin säännökset toimivallan siirrosta Euroopan unionille, järjestelyn poikkeuslakiperustaisuus on poistunut. Samalla unionijäsenyys siihen sisältyvine unionioikeuteen perustuvine konstitutionaalisine järjestelyineen, on lopullisesti normalisoitu ja tehty varsin näkyväksi. Samaan aikaan rinnalla unionin oma konstitutionaalinen viitekehys on muutamiakin kertoja tarkistettu, myös kokonaisuudessaan Lissabonin sopimuksen yhteydessä, ja näiden kaikkien perussopimusmuutosten käsittely on Suomessa tapahtunut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

11. On huomattava, että viime kädessä kansalaisaloitteen tarkoittama neuvoa-antava kansanäänestys kohdistuu nimenomaisesti Suomen perustuslain 1 luvussa tarkoitettuun Euroopan unionin jäsenyyteen, joka on perustuslain mukaisesti yksi suomalaisista valtiosääntöisistä perusratkaisuista. Tämä seikka ei ole tässäkään yhteydessä vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Palaan tähän asiaan käsitellessäni myöhemmin neuvoa-antavaa kansanäänestystä ja asiasta tehtyä kansalaisaloitetta tässä kontekstissa.

12. Kansalaisaloitteessa myös kytketään eurojäsenyyden jatkuminen mahdollisiin tuleviin kehityskulkuihin talous- ja rahaliiton kehittämisestä sekä esitetään käsityksiä talous- ja rahaliiton viimeaikaisten kehittämistoimenpiteiden valtiosääntöisestä ongelmallisuudesta niin unionikonstituution kannalta kuin kotimaisen valtiosäännönkin kannalta.

13. Siltä osin kuin unioni-instituutioissakin on esitetty käsityksiä ja erilaisia kehittämisajatuksia talous- ja rahaliiton muuttamisesta, keskustelut ovat käsitykseni mukaan edelleen alkuvaiheessa. Suomessa myös eduskunnalla on ollut mahdollisuus ottaa niihin kantaa perustuslain 96 ja 97 §:n turvaamassa viitekehyksessä, jota on yleisesti pidetty varsin toimivana järjestelynä. Lisäksi siltä osin kuin jatkon kehittelytoimenpiteet mahdollisesti etenevät siihen saakka, että niissä myös päästään Euroopan unionin perustana olevien perustamissopimusten muutoksiin ja mikäli muutokset sisältävät sellaisia elementtejä kuin kansalaisaloitteen perusteluissa esitetään, suomalaisessa järjestelmässä eduskunta on erinomaisen hyvin kytkettynä ja vaikuttamassa paitsi asioiden muotoiluun neuvotteluvaiheessa ja lopulta siinä yhteydessä, kun perussopimusmuutokset ovat mahdollisesti hyväksyttävissä ja voimaansaatettavissa. Kysymys on yhtäältä perustuslain 96 ja 97 §:n ja toisaalta 94 ja 95 §:n tarkoittamasta kokonaisuudesta. Tässä vaiheessa talous- ja rahaliiton jatkon kehittämisen osalta ei kuitenkaan ole mitään sellaista ehdotusta, joka voisi olla neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteena. Tällä en tarkoita, etteikö olisi erittäin tärkeätä, että talous- ja rahaliiton mahdollisesta kehittämisestä käydään korkeatasoista kansalaiskeskustelua ja kehittämisen erilaisia ulottuvuuksia tulee käsitellä esimerkiksi tutkimuksessa. Nämä seikat ovat mitä suurimmassa määrin tarpeen, mutta ne käyvät asianmukaisesti nimenomaan ilman valtiollisesti organisoitua neuvoa-

antavan kansanäänestyksen järjestelyä tilanteessa, jossa ei ole mitään konkreettista kehittämisehdotusta, josta olisi valittava tai jotka olisi mahdollista asettaa tällä tavoin vastakkain taikka rinnakkain kansalaisten valittavaksi.

14. Siltä osin kuin kansalaisaloitteessa problematisoidaan talous- ja rahaliitossa ja sen välittömässä kansainvälisoikeudellisessa ympäristössä ja unioniin eri tavoin kytkeytyen tapahtuneita kehityskulkuja myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, on todettava, että unionioikeutta viime kädessä tulkitsevan Euroopan unionin tuomioistuimen puolella niissä ei ole havaittu kansalaisaloitteessa mainittuja ongelmia Euroopan unionin oikeuden kannalta. Suomen valtiosäännönkään kannalta ei juuri ole perusteita pitää toteutettuja toimia Suomen perustuslain vastaisina. Kaikki toimet on näet toteutettu hyvin kiinteästi eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja kansainvälisessä vertailussa suomalaista tilannetta on suorastaan pidetty huomionarvoisen hyvin toimivana juuri siltä kannalta, kuinka valtiosääntöiset näkemykset kykenevät vaikuttamaan suorastaan unionitasoisten järjestelyjen muotoiluun. Eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan asema on ollut näiltä osin merkittävä, ja johtuu huomattavilta osin Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n järjestelmästä ja sen toimivista soveltamiskäytännöistä.

Neuvoa-antava kansanäänestys Euroopan unioniin kuuluvassa talous- ja rahaliiton yhteistä rahaa koskevassa asiassa

15. Kansalaisaloitteessa esitetään kansanäänestyksen järjestämistä Suomen kuulumisesta jatkossa talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen yhteisen rahan käyttöön ottaneena jäsenvaltiona. Tällä tarkoitettaneen *neuvoa-antavaa* kansanäänestystä. Suomen perustuslain 53.1 §:n mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla.

16. Asia liittyy kiinteästi Suomen asemaan Euroopan unionin jäsenvaltiona, ja siten myös Suomen perustuslain 1.3 §:n säännökseen, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Näin ollen kysymys ei ole enää puhtaasti poliittisen tarkoituksenmukaisuuden asia, vaan käsillä on myös mitä suurimmassa määrin valtiosääntöoikeudellinen kysymys ja perustuslain sitoma.

17. Selvemmäksi tämä ulottuvuus tulee tarkasteltaessa yhteiseen rahaan siirtyneen jäsenvaltion asemaa Euroopan unionin perussopimusten mukaan.

18. Kansalaisaloitteessa ei tuoda esiin, että Euroopan unionin perustana olevissa sopimuksissa ei nimittäin ole määräyksiä siitä, kuinka yhteiseen rahaan siirtynyt jäsenvaltio voisi omin päätöksin päättää luopua yhteisestä rahasta, joka perussopimusten määräysten mukaan on tarkoitettu peruuttamattomaksi ratkaisuksi (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 140.3 art). Näin ollen kansalaisaloitteessa tarkoitettu neuvoa-antavan kansanäänestyksen kysymyksenasettelu on Suomen kansainvälisen velvoitteen kannalta tuntematon, ellei suorastaan sen vastainen. Järjestelyyn kuuluu, että sopimuksiin ei myöskään kuulu määräyksiä, joiden mukaan nimenomaan yhteisestä rahasta voisi unionioikeudellisesti erota.

19. Unionin perustana olevat sopimukset tuntevat Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen määräyksen Euroopan unionista eroamisesta (Sopimus Euroopan unionista 50.1

art.) Sen mukaan valtion on mahdollista ”valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää erota unionista.” Kun aikomuksesta on ilmoitettu Eurooppa-neuvostolle, unionissa neuvotellaan ja tehdään sopimus jäsenvaltion kanssa sopimuksen eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä. Olennaisesti kysymys on tällöin kyseisen valtion ja unionin suhteiden järjestämisestä jatkossa. Eurosta irtaantumisesta ei ole mitään erillistä määräystä.

20. Luonnollisesti yhteiseen rahaan siirtymisen pohjana on Suomen osalta neuvoston päätös siitä, että Suomi on täyttänyt siirtymisen edellytyksenä olleet lähentymiskriteerit. Päätös on aikanaan ollut asianmukainen. Käsitykseni mukaan kansalaisaloitteen perusteluissa ainakin oikeudelliselta kannalta rinnastetaan virheellisesti toisiinsa Ruotsin, Ison-Britannian ja Tanskan tilanne ja esitetään kuin Suomellakin olisi nyt käytössään vastaava mahdollisuus päätyä jäämään poliittisin syin pois talous- ja rahaliitosta yhteiseen rahaan siirtyneenä valtiona. Iso-Britanniaa ja Tanskaa koskee poikkeus perussopimusten mukaan ja muodollisesti ottaen Ruotsi jätti lähentymiskriteerit täyttämättä. Toisin kuin Ruotsi Suomi on lähentymiskriteerit täyttänyt ja myös siirtynyt yhteiseen rahaan. On ilmeistä, että Suomi ei valtiosääntöoikeudellisesti voi enää tässä tilanteessa katsoa perustelluksi, että se voisi siirtyä ilman konstitutionaalisia ongelmia samaan tilanteeseen kuin Ruotsi: niiden tilanne on unionikonstituution kannalta erilainen. Suomi on siirtynyt yhteiseen rahaan ja Ruotsi ei niin ole tehnyt. Nykymuodossaan perussopimus myös ottaa hienoisesti paremmin huomioon Ruotsin tilanteen niin, että voi olla muitakin poikkeusvaltioita kuin Tanska ja Iso-Britannia (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 139 art.)

21. Viime kädessä kysymys euroalueesta irtaantumisesta voisi olla Euroopan unionissa perussopimusten muutosta koskeva kysymys. Sitä taas koskee nimenomainen tarkoin perussopimuksissa määrätty menettely (Sopimus Euroopan unionista 48 art.), jossa hallitus on keskeisessä asemassa unionin suuntaan toki niin, että eduskunnalla on perustuslain takaama oikeus olla informoitu menettelystä ja Suomen siinä esittämistä vaihtoehdoista ja oikeus myös vaikuttaa niihin.

22. Perustuslain 53 §:n mukaan neuvoa-antavaa kansanäänestyksestä koskevassa laissa keskeisessä asemassa ovat äänestäjille esitettävät vaihtoehdot. Kansalaisaloitteessa on hahmoteltu tällaisia vaihtoehtoja. Olen kuitenkin pyrkinyt tuomaan esiin yhtäältä, että tässä tilanteessa vaihtoehdot eivät välttämättä ole esitettävissä, kuten kansalaisaloitteessa on esitetty, ja lisäksi sen, että kansalaisaloitteeseen instituutiona ei liity sellaisia mahdollisuuksia myöskään selvittää kansainvälisesti Euroopan unionin tasolla vaihtoehtoja, joita tällainen neuvoa-antava kansanäänestys sisältäisi. Kun lisäksi neuvoa-antava kansanäänestys osin suoraankin nykyisessä perussopimusympäristössä koskisi Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa, joka on perustuslain mukainen järjestely, ja aivan selvästi veisi unionioikeudellisesti hankalaan, ellei suorastaan perussopimusten vastaiseen tilanteeseen, pidän kansanäänestystä tässä asiassa näillä selvityksillä ja vaihtoehdoilla myös perustuslain tämän säännöksen kannalta hyvin ongelmallisena.

23. Tämä johtaa laajemminkin pohtimaan kansalaisaloitteen sisältöä perustuslain kannalta ja suhteessa lainsäädäntöasioihin.

Kansalaisaloite tässä asiassa

24. Suomen perustuslain 53.3 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.

25. Tässä on sinänsä esitetty aloite lain säätämiseksi, koska neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä säädetään perustuslain 53.1 §:n mukaan lailla. Ongelma muodostuu siitä, että asia tosiasiassa koskee Suomen kansainvälisiäkin velvoitteita ja suoraan tarkemmin sanoen jäsenyyttä Euroopan unionissa, jolla on erityinen asema perustuslainkin perusteella Suomen kansainvälisten suhteiden joukossa.

Koska kansalaisaloitteet on rajattu koskemaan lainsäädäntöasioita, merkittävimpiä niiden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat juuri kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Perustuslain tarkistamisen yhteydessä nimenomaisesti kuitenkin mainittiin, että aloiteoikeuden piiriin kuuluisivat kuitenkin myös sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanominen sen sijaan jäi ulkopuolelle. Materiaaliselta sisällöltään käsillä oleva kansalaisaloite kuitenkin koskee juuri niitä, pois lukien se merkittävä yksityiskohta, että siinä ensisijaisesti on muodollisesti kysymys neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä.

Kansalaisaloitteen ala on tietoisesti haluttu jättää mahdollisimman väljäksi, eikä siitä ole perustuslaissa esimerkiksi rajattu pois sellaisia lainsäädäntöaloitteita, jotka esimerkiksi ovat selvästi Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisia tai perustuslain vastaisia. Samalla kun perustuslakivaliokunta tähdensi, että ”kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti”, se alleviivasi, ettei niiden käsittely toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi se totesi, että ”selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille.” (PeVM 6/2011 vp.)

26. Tässä asiassa kansalaisaloite tosiasiassa koskee asiaa, jossa hallitus on avainasemassa suhteessa Euroopan unioniin. Se näkyy myös siinä, että perustuslain mukaan toimivalta kansainvälisissä asioissa on perustuslain 93 §:n mukaisesti hallitusvallalla. Neuvoa-antava kansanäänestys sinänsä on lainsäädäntöasia, mutta tässä asiassa sen sisältö esitettäviä vaihtoehtoja myöden on täysin hallitusvallan neuvottelujen varassa. Lisäksi asiaan liittyy valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta neuvoa-antavan kansanäänestyksen käytössä tällaisessa Euroopan unioniin liittyvässä asiassa, josta ei unionin perussopimusten tasolla ole muita tällä hetkellä tilanteeseen erityisen hyvin sopivia määräyksiä kuin yhtäältä eroaminen Euroopan unionista tai toisaalta perussopimusten muutos.

27. Koska aloitteeseen liittyy siinä määrin runsaasti hallituksen toimien varaan jääviä seikkoja ja sen on monestakin syystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen yllä kuvatulla tavalla, käsitykseni mukaan on olemassa vahvoja valtiosääntöoikeudellisia syitä, joiden johdosta tämän kansalaisaloitteen enemmästä käsittelystä tulisi luopua.