Tuomas Ojanen
2.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KAA 1/2016 vp: Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa

Lausunnon kohteen rajaus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista arviotani käsillä olevan kansalaisaloitteen suhteesta siihen perustuslain esitöistä ilmenevään kansalaisaloitteiden alan rajaukseen, että ”… merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä olisivat muun ohella kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen” (HE 60/2010 vp, s. 40/I). Valiokunta on pyytänyt arviotani rajauksen merkityksestä ”mainitun asian käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa ottaen huomioon myös asiassa jo esitetyt asiantuntijalausunnot”.

Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn seuraavassa arvioimaan käsillä olevaa kansalaisaloitetta vain perustuslaista ja sen esitöistä ilmenevien aloiteoikeuden alaa koskevien seikkojen näkökulmasta. Koska arvio kuitenkin edellyttää myös käsitystä Suomen euroaluejäsenyyden oikeudellisen luonteesta ja sitovuudesta, tarkastelen lausuntoni aluksi Suomen velvoitteita unionin jäsenvaltiona talous- ja rahaliiton (EMU) jäsenenä erityisesti siltä osin kuin kyse on EMU:n ns. kolmannesta vaiheesta. Tältä osin lausuntooni sisältyy valtiosäännön ohella Suomen unionin liittymissopimuksen sekä unionin perussopimusten tarkastelua.

Yleisiä havaintoja aloitteesta

Kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan aloitteella tulee olla sen sisältöä kuvaava otsikko. Lain esitöiden mukaan tällä tarkoitetaan “aloitteen nimikettä, joka kuvaa aloitteen pääasiallista sisältöä ja yksilöi aloitteen riittävällä tavalla.” (HE 46/2011 vp, s. 28.). Lisäksi 4 §:n 1 momentin mukaan kansalaisaloite voi sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lain esitöiden mukaan aloitteen muoto määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa. Esitöiden mukaan aloitteen vireille panijat valitsevat itse, kumpaa aloitemuotoa he haluavat käyttää. Lisäksi kansalaisaloitelain 4 §:n 2 momentissa on säädetty, ettei samaan aloitteeseen “ei saa sisällyttää erilaisia asioita”.

Käsillä oleva kansalaisaloite herättää kysymyksiä näiden lakisääteisten vaatimusten näkökulmasta. Ensinnäkin lausuntoani varten käyttööni saamasta aloitteesta puuttuu aloitteen pääasiallista sisältöä kuvaava otsikkoa. Sitä vastoin aloitteen alussa on vain käsinkirjoitettuna diaarinumerointi ”KAA 1/2016” , joka on oletettavasti eduskunnan hallinnon jäljiltä. Aloitetta ei myöskään ole valmisteltu lakitekstin muotoon, eikä se ainakaan kovin selvästi vaikuta ehdotukselta lainvalmisteluun ryhtymisestä siinä mielessä kuin kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentissa säädetään. Lisäksi aloitteen sisältö ja perustelut poukkoilevat ja rönsyilevät oikeudellisesti toisiinsa nähden kovin

yhteismitattomista asiakokonaisuuksista toiseen lopputuloksella, että aloite herättää kysymyksiä sen vaatimuksen kannalta, ettei aloitteeseen saa sisällyttää erilaisia asioita.

Edellä mainitut piirteet aloitteessa eivät ole suoranaisesti valtiosääntöoikeudellinen ongelma sikäli, että perustuslain 53 §:n 3 momentissa ei aseteta perustuslakiin sidottuja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen vaatimusta lukuun ottamatta aloiteoikeudelle ei myöskään aseteta muita sisällöllisiä rajoituksia perustuslaissa. Kun lisäksi kansalaisaloitteisiin tulee uutena kansalaisvaikuttamisen keinona suhtautua myönteisesti eduskuntakäsittelyssä (PeVM 6/2011 vp), käsillä olevaa aloitetta voidaan kansalaisaloitteille myönteisessä hengessä tulkita siten, että sen kohteena on ensisijaisesti neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätäminen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti ja vasta toissijaisesti Suomen jäsenyys euroalueessa, vaikka aloitteesta itsestään sen kohdistuminen tällä tavoin ei erityisen selkeästi välitykään ja vaikka aloite on muutoinkin huomattavan sekavaa, poliittisen pakinan kaltaista luettavaa. Vuoden 2012 perustuslain muutosten esitöistä ilmenee, että kansalaisaloite voi "kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti." (HE 60/2010 vp, s. 40).

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

Suomen jäsenyys euroalueessa: mihin jäsenyys oikeudellisesti perustuu sekä miten ja milloin siitä päätettiin?

Kun arvioidaan oikeudellisesti Suomen jäsenyyttä Euroopan talous- ja rahaliitossa ja varsinkin euroalueessa, aivan ensimmäiseksi on otettava kantaa siihen, mihin jäsenyys oikeudellisesti perustuu sekä miten ja milloin siitä päätettiin.

Kuten käsillä olevasta aloitteesta ilmenee, Euroopan talous- ja rahaliitosta päätettiin unionin perussopimuksessa, ns. Maastrichtin sopimuksessa, johon sisältyi sekä aikataulu että kriteerit siirtymiselle EMU:n kolmanteen vaiheeseen, yhtenäisvaluutta euro mukaan lukien. Maastrichtin sopimuksen artiklat, etenkin luettuina yhdessä sopimukseen liitettyjen Tanskaa ja Yhdistynyttä Kuningaskuntaa koskevien pöytäkirjojen kanssa, ilmentävät nähdäkseni myös kiistatta sitä, että jäsenvaltiolla on nimenomaan perussopimukseen perustuva oikeudellinen velvollisuus osallistua kolmanteen vaiheeseen, yhteinen raha mukaan lukien, jos jäsenvaltio vain täyttää kolmanteen vaiheeseen siirtymisen edellytykset.

Sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (SopS 102-103/1994) ja sopimuksen valtionsisäinen, ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, käsitelty voimaansaattamislaki (1540/1994) saattoivat osaksi Suomen oikeutta koko Euroopan unionin oikeuden sellaisena kuin se oli Maastrichtin sopimuksen nojalla. Tosin liittymissopimukseen sisältyi tiettyjä institutionaalisia, Itävallan, Ruotsin ja Suomen liittymiseen liittyviä mukautuksia sekä eräitä Suomelle sallittuja erityisjärjestelyjä, jotka eivät kuitenkaan liittyneet talous- ja rahaliittoon vaan esimerkiksi Ahvenanmaan asemaa ja saamelaisiin.

Liittymissopimuksen ja sen voimaansaattamislain valossa on nähdäkseni ollut selvää Suomen unionijäsenyyden alusta alkaen, että unionin perussopimuksen määräykset talous- ja rahaliitosta, sen ns. kolmas vaihe mukaan lukien, tulivat osaksi sitä normikokonaisuutta, johon Suomi sitoutui sekä unionin oikeuden että kansallisen (valtiosääntö)oikeuden tasolla silloin, kun Suomi liittyi unionin jäsenvaltioksi 1.1.1995.

EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymistä koskevien perussopimusten määräysten valossa on edelleen selvää, että kolmanteen vaiheeseen siirtymisen (EU-)oikeudellisena edellytyksenä ei ole mikään erillinen päätöksenteko muuta kuin siinä mielessä, että vahvistusluontoisella neuvoston määräenemmistöpäätöksellä todetaan, täyttääkö jäsenvaltio kolmanteen vaiheeseen ja siten myös yhteiseen rahaan siirtymisen edellytykset.

Tähän EU-oikeuden tasolta tehtävään johtopäätökseen kolmanteen vaiheeseen siirtymisen oikeudellisesta velvoittavuudesta ei vaikuta se, että Euroopan unionin liittymissopimusta koskeneiden neuvottelujen yhteydessä Suomi sinänsä totesi, että kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää "valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta" (ks. myös PeVL 14/1994 vp), etenkin kun Suomi ei kuitenkaan liittänyt liittymissopimukseen erillistä pöytäkirjaa, joka olisi nimenomaisesti sallinut Suomelle oikeuden päättää itsenäisesti kolmanteen vaiheeseen siirtymisestä. Myöskään se, että eduskunta hyväksyi liittymissopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä ponnen, jonka mukaan Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella,[1] ei vaikuta oikeudelliseen arvioon siitä, että Suomen siirtyminen rahaliiton kolmanteen vaiheeseen on perustunut Maastrichtin sopimuksen mukaiseen oikeudelliseen velvoitteeseen, joka on valtionsisäisesti hyväksytty ja voimaansaatettu Suomen silloisten perustuslakien mukaisesti. Sitä paitsi eduskunnan perustuslakivaliokunta luonnehti myöhemmin tarvetta eduskunnan myötävaikutukseen Suomen liittymisessä EMU:n kolmanteen vaiheeseen pikemminkin poliittisesti kuin oikeudellisesti merkittäväksi seikaksi (PeVL 18/1997 vp).

Johtopäätökseen kolmanteen vaiheeseen siirtymisen velvoittavuudesta suoraan Maastrichtin sopimuksen nojalla eivät vaikuta ne erilaiset kansalliset päätökset, joita oli tarpeen tehdä osana kolmannen vaiheen käytännön toteutusta Suomessa. Oikeudellisen arvion kannalta on merkityksetöntä niin ikään se, millaisen tietopohjan varassa erilaiset kansalliset päätökset on aikoinaan tehty liittymissopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta alkaen. Saattaa hyvinkin olla, että läheskään kaikki kansanedustajat, kansalaisista puhumattakaan, eivät ole olleet riittävästi perillä Suomen liittymissopimuksen sisällöstä ja velvoittavuudesta mutta tämä ei kuitenkaan vaikuta oikeudelliseen arvioon siitä, että Suomella Euroopan unionin jäsenenä oli oikeudellinen velvollisuus suoraan EU:n perussopimuksen ja liittymissopimuksen normikokonaisuuden nojalla osallistua EMU:n kolmanteen vaiheeseen, yhteinen raha mukaan lukien, jos vain Suomi täyttää kolmanteen vaiheeseen siirtymisen edellytykset.

[1] EV 18.11.1994/HE 135/1994 vp.

Päädyn näin ollen kantaan, jonka mukaan Suomen siirtymisessä Euroopan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, yhteinen raha mukaan lukien, on ollut kysymys unionin perussopimukseen, ns. Maastrichtin sopimukseen, normikokonaisuuteen perustuvasta oikeudellisesta velvoitteesta, johon sitoutumisesta sekä kv. oikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti Suomi päätti unionin liittymissopimuksen hyväksymisen ja valtionsisäisen voimaansaattamisen yhteydessä. EU:n perussopimus, samoin kuin Suomen liittymissopimus unioniin, ovat muodollis-juridisesti kansainvälisoikeudellisia valtiosopimuksia perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa, että valtiosopimuksina ja yleisemmin kansainvälisinä asioina ne kuuluvat valtioelinten välisessä toimivallanjaossa perustuslain 93 §:n 1 momentin alaan. Kaiken kaikkiaan Suomen jäsenyydessä euroalueessa on näin ollen valtiosääntöoikeudellisesti kysymys kansainvälisestä velvoitteesta. Vastaavasti euroalueesta eroaminen tarkoittaisi valtiosääntöoikeudellisesti kansainvälisen velvoitteen irtisanomista perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Talous- ja rahaliitosta eroaminen oikeuskysymyksenä

Käsillä olevassa aloitteessa näyttäisi olevan kysymys kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen jäsenyydestä euroalueessa sekä etenkin siitä eroamisesta, vaikka aloitteessa tuodaan esille myös useita muita asiakokonaisuuksia Suomelle väitetysti syntyneistä taloudellisista ja muista vahingoista aina euroalueen ylikansallisiin kehittämisponnisteluihin. Tästä syystä on syytä todeta ensinnäkin se, että unionin perussopimuksiin ei sisälly nimenomaisia määräyksiä talous- ja rahaliitosta eroamisesta. Kysymys eroamisesta on näin ollen oikeudellisesti avoin ja epäselvä sekä kiistanalainen asia. Jos eroaminen olisi oikeudellisesti sallittua, selvää joka tapauksessa on, että eroaminen euroalueesta oikeudellisesti pätevällä tavalla ei voisi perustua vain yksipuoliseen kansalliseen päätöksentekoon. Sitä vastoin eroaminen oletettavasti edellyttäisi perussopimusten muuttamista (ja/tai kenties jotain muuta kansainvälisoikeudellista sopimusjärjestelyä) sekä tähän liittyen kaikkien unionin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä (sekä valtionsisäisiä hyväksymis- ja voimaansaattamisprosesseja kunkin maan valtiosäännön mukaisesti). Aivan oma lukunsa olisivat ne oikeudelliset, poliittiset ja taloudelliset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset, joita talous- ja rahaliitosta eroaminen väistämättä synnyttäisi.

Tässä ei ole kuitenkaan tarpeellista edetä tämän pidemmälle sen erittelyssä, millä edellytyksillä talous- ja rahaliitosta eroaminen voisi kenties olla oikeudellisesti sallittua ja mitä vaikutuksia eroamisella olisi oikeudellis-taloudellis-poliittisilla ulottuvuuksilla. Edellä esitetty jo riittää havainnollistamaan sitä, kuinka oikeudellisesti ja poliittisesti monimutkaiseen ja kiistanalaiseen asiakokonaisuuteen käsillä oleva aloite liittyy, vaikka aloite ensisijaisesti tulkittaisiin ”vain” aloitteeksi kansanäänestyksen järjestämistä koskevaksi laiksi perustuslain 53 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Etenkin on korostettava sitä, että Suomen eroaminen euroalueesta (kv.) oikeudellisesti pätevällä tavalla edellyttäisi kaikkien unionin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Jos Suomi päättäisi yksipuolisesti kansallisella päätöksellä erota euroalueesta, kyseessä olisi Suomen unionijäsenyydestä seuraavien velvoitteiden loukkaus, joka synnyttäisi tarpeen arvioida eroamiseen liitettäviä seuraamuksia ja sanktioita EU-oikeuden tasolta.

Kansalaisaloitteen kohdentuminen

Perustuslain 53 §:n 1 momentissa on säädetty aloiteoikeuden kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Säännöksen mukaan kyse on oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Sitä vastoin muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Perustuslain esitöissä on tältä osin todettu, että merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanominen sekä valtiontalousarvioasiat (HE 60/2010 vp, s. 40).

Esitöissä on kuitenkin myös todettu, että kansalaisaloite voi kohdistua valtiollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti. Kuten edellä on todettu, käsillä oleva aloite voidaan ymmärtää kansalaisaloitteille myönteisessä hengessä juuri tällaisen lain säätämistä koskevaksi aloitteeksi.

Kansalaisaloitelain 2 §:ssä aloiteoikeuden kohdentuminen on täsmennetty eduskunnan päätettäviin lainsäädäntöasioihin säätämällä, että kyse on oikeudesta tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi jostakin asiasta.

Nähdäkseni sekä perustuslain tekstin että esitöiden valossa perustuslainsäätäjä on tarkoittanut kansalaisaloiteinstituution ennen muuta keinoksi saada vireille eduskunnassa sellainen asia, johon myös eduskunta itse voi ratkaisevasti vaikuttaa nimenomaan lainsäädäntöpäätöksin – ja tarvittaessa ilman minkään muun tahon myötävaikutusta. Tähän tarkoitukseen viittaa erityisesti se, että esitöiden mukaan aloiteoikeuden ulkopuolelle on haluttu rajata kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja irtisanominen sekä valtion talousarvioasiat. Samoin esitöiden maininta siitä, että aloiteoikeuden piiriin kuitenkin kuuluvat valtion talousarvioon vaikuttavat lainsäädäntöasiat (ns. budjettilait), perustelee kantaa, jonka mukaan aloiteoikeuden tarkoituksena on saada vireille eduskunnassa nimenomaan sellainen asia, johon eduskunta voi suvereenisti ja ratkaisevasti vaikuttaa nimenomaan lainsäädäntöpäätöksellään.

Arvio käsillä olevan aloitteen kuulumisesta perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kansalaisaloitteiden piiriin

Käsillä olevaa kansalaisaloitetta voidaan nähdäkseni tulkita kansalaisaloitteille myönteisessä hengessä niin, että sen kohteena on valtiollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätäminen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti. Tässä mielessä aloitteen kohteena on lainsäädäntöasia, eikä aloite siis rajaudu aloiteoikeuden ulkopuolelle. Vaikka aloite ei itsessään ilmennä erityisen hyvin tätä tarkoitusta, aloitteen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on pantava painoa perustuslain 53 §:n 3 momentin esitöiden nimenomaiselle maininnalle siitä, että kansalaisaloite voi myös kohdistua valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään kansalaisaloitelaista tarvetta ”suhtautua myönteisesti” kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn (PeVM 6/2011 vp).

Asiasisältönsä puolesta käsillä olevalla aloitteella on välitön liityntä Suomen kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen unionin perussopimuksen ja Suomen unionin liittymissopimuksen nojalla. Perustuslain 94 §:n näkökulmasta Suomen mahdollisessa eroamisessa euroalueesta olisi kysymys sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta, jonka irtisanominen *kansainvälisoikeudellisesti* pätevällä tavalla olisi ylipäätään kyseenalaista ja joka tapauksessa vaatisi kansainvälisoikeudellisen sopimuksen – unionin perussopimuksen – muuttamista ja siten kaikkien unionin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä – sikäli siis kuin eroaminen ylipäätään olisi sallittua EU-oikeuden ja kv. (sopimus)oikeuden näkökulmasta. Selvää on, että Suomi loukkaisi unionijäsenyydestä seuraavia velvoitteitaan, jos se yksipuolisesti kansallisella päätöksellä päättäisi erota euroalueesta, olipa tuo kansallinen päätös missä muodossa tahansa ja olisipa eroaminen saanut äänestäneiden enemmistön tuen taakseen neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä.

Perustuslain tekstin ja esitöiden valossa käsillä oleva aloite nähdäkseni rajautuisi aloiteoikeuden ulkopuolelle, ellei aloitetta kuitenkin juuri ymmärretä aloitteeksi neuvoa antavan kansanäänestyksen järjestämiseksi perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti. Pidän selvänä, että perustuslainsäätäjä on sinänsä tarkoittanut rajata kansalaisaloitteen kohdentumisen sellaisiin asioihin, jotka eduskunnassa voidaan viime kädessä ratkaista nimenomaan lainsäädäntöpäätöksin ilman, että aloitteen kohteena olevan (lainsäädäntö)asian toteutuminen vaatisi viime kädessä minkään muun tahon myötävaikusta. Kuten edellä on kuitenkin jo todettu, euroalueen jäsenyydessä on kysymys juuri sellaisesta kansainvälisestä velvoitteesta, jossa eduskunnan ohella toimivaltaa on toimeenpanovallalla (hallitus ja tasavallan presidentti) kansallisella tasolla; josta poikkeaminen tai siitä irtisanoutuminen yksipuolisesti vain kansallisella päätöksellä olisi Suomen unionijäsenyydestä seuraavien velvoitteiden loukkaus; ja josta Suomi ei voi ylipäätään yksipuolisesti kansallisin päätöksin, olivatpa ne missä muodossa tahansa, irtisanoutua kansainvälisoikeudellisesti pätevällä tavalla. Suomen irtisanoutuminen euroalueen jäsenyydestä edellyttäisi siis eduskunnan ohella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin myötävaikutusta kansallisella tasolla sekä ylikansallisella tasolla kaikkien muiden jäsenvaltioiden yksimielisyyttä – sikäli kuin euroalueesta eroaminen katsottaisiin ylipäätään oikeudellisesti sallituksi.

Johtopäätös

Päädyn kantaan, jonka mukaan käsillä oleva kansalaisaloite rajautuisi muutoin perustuslainsäätäjän kansalaisaloitteille tarkoittaman alan ulkopuolelle *ellei* aloitetta voitaisi kansalaisaloitteille myönteisessä hengessä ymmärtää edellä selostetulla tavalla aloitteeksi valtiollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseksi perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Koska aloite ei ole perustuslainsäätäjän kansalaisaloitteille tarkoittamalla ydinalueella ja koska aloitteen viimekätisenä tarkoituksena vaikuttaisi olevan euroalueesta eroaminen,

joka ei voi oikeudellisesti pätevästi ylipäätään toteutua kansallisella lainsäädäntö- tms. päätöksellä, ainakaan mitään oikeudelliseksi luonnehdittavaa estettä ei ole nähtävissä sille, että aloitteen enemmästä käsittelystä luovutaan perustuslakivaliokunnassa.

Jos valiokunta kuitenkin jatkaa asian käsittelyä mietinnön laatimiseksi, sen olisi mietinnössään muun ohella hyvä selkeyttää kansalaisaloitteiden alaa suhteessa aloitteisiin, joissa aloite vain ohuesti tai muodollisesti kytkeytyy lainsäädäntöasiaan ja joissa aloite tosiasiassa ennen muuta liittyy välittömästi ja vahvasti Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tai niiden irtisanomiseen.

Helsingissä 2. päivänä kesäkuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki