KAA 3/2022 vp

Tuomas Ojanen

6.6.2022

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

KAA 3/2022 vp Suomen Nato-jäsenyydestä kansanäänestys

Kansalaisaloite

1. Kansalaisaloitteessa esitetään, että Suomen Nato-jäsenyydestä tulee järjestää kansanäänestys perustuslain 53 §:n mukaisesti. Aloite sisältää lakiehdotuksen neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon.

Arvion lähtökohtia

2. Seuraava on yksinomaan *oikeudellinen*, tarkemmin määritellen *valtiosääntöoikeudellinen,* arvio käsillä olevasta aloitteesta.
3. Perustuslain 53 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.
4. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelailla, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia (ks. HE 60/2010 vp, s. 40/II).
5. Perustuslakivaliokunnan jo verraten vakiintuneen lausunto- ja mietintökäytännön mukaan kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (ks. PeVM 10/2021 vp, kappale 2, PeVM 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp ja PeVL 41/2017 vp).
6. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (PeVM 10/2021 vp, kappale 3, ks. myös PeVM 6/2011 vp).
7. Edellä kansanäänestyksestä esitetystä huolimatta Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu kuitenkin edelleen olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan.

Tätä ilmentää perustuslain 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Edustuksellisen demokratian täydennykseksi on kuitenkin säädetty neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta (HE 1/1998 vp, s. 101).

8. Perustuslain kansanäänestystä koskevan sääntelyn perusteluista käy lisäksi selvästi ilmi, että neuvoa-antavanakin kansanäänestys on tarkoitettu poikkeukselliseksi järjestelyksi. Poikkeuksellisuudesta kertoo kansanäänestysten vähäisyys: Suomessa on toimitettu valtiolliset neuvoa-antavat kansanäänestykset kieltolain kumoamisesta (1931) ja Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi (1994). (ks. PeVM 10/2021 vp, kappale 7).

Arvio

9. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n mukaan lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansalaisaloitetta koskevan perustuslakisääntelyn perustelujen nimenomaisen maininnan mukaan kansalaisaloite voi kohdistua myös valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti (HE 60/2010 vp, s. 40/I).
10. Nyt arvioitava aloite on sopusoinnussa kansalaisaloitetta koskevan perustuslakisääntelyn mukaisten perusvaatimusten kanssa: Aloite koskee otsikkonsa mukaan kansanäänestyksen järjestämistä Suomen Nato-jäsenyydestä. Kansalaisaloite on muodoltaan lakiehdotus neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon, ja lakiehdotus on monelta osin verraten valmis. Aloitteen otsikon tapaan myös lakiehdotuksessa on keskeisesti kysymys neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kansanäänestyksessä kysymyksenasetteluna olisi ”Tuleeko Suomen liittyä Pohjois-Atlantin puolustusliiton (Nato) jäseneksi?”, mihin kysymykseen äänestäjän ”tulee vastata joko ”KYLLÄ” tai ”EI”.
11. On kuitenkin korostettava sitä, että päätös kansanäänestyksen järjestämisestä riippuu mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista (PeVM 10/2021 vp, kappale 6, ks. myös PeVL 7/2003 vp, s. 11/II). Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestäminen on olennaisessa määrin poliittisen päätöksenteon asia silloinkin, kun neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteena olisi sinänsä jokin poliittis-taloudellis-oikeudellisesti huomattavan merkittävä asia ja siihen liittyvä kysymyksenasettelu.
12. Äsken poliittisesta harkinnasta ja päättämisestä todettu koskee mitä suurimmassa määrin myös nyt käsillä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetun kansanäänestyksen järjestämistä aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaisesti.
13. Perustuslakijuristina en ala enemmälti ottamaan kantaa asiaan. Sitä vastoin riittää yhtäältä todeta, että perustuslain kannalta on sallittua yhtä hyvin hylätä kuin hyväksyä käsillä oleva kansalaisaloite, ja että aloitteen hylkääminen tai hyväksyminen on siksi mitä suurimmassa määrin poliittisen päätöksenteon asia.
14. Toisaalta poliittisessa harkinnassa käsillä olevan aloitteen suhteen on kuitenkin perusteltua huomioida muun ohella ne jo edellä todetut seikat, että Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian

varaan; että neuvoa-antavassa kansanäänestyksen on tarkoitus vain täydentää edustuksellista demokratiaa; ja että neuvoa-antavanakin kansanäänestys on tarkoitettu poikkeukselliseksi järjestelyksi. (ks. kootusti PeVM 10/2021 vp, kappale 7).