

Perustuslakivaliokunta

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

JOHDANTO

Vireilletulo

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista (KAA 6/2020 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijöiden edustaja Miko Bergbom
- aloitteen tekijöiden edustaja Santeri Eskola
- aloitteen tekijöiden edustaja Laura Jokela
- aloitteen tekijöiden edustaja Joakim Vigelius
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Päivi Leino-Sandberg
- taloustieteen dosentti Tuomas Malinen
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- emeritusprofessori Matti Virén

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa esitetään, että elpymispaketin käsittävästä kokonaisuudesta tulee järjestää kansanäänestys. Aloite on muodoltaan ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Vähintään viidelläkymmenellätuuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla, 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). Nyt arvioitava kansalaisaloite on muodoltaan ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

(2) Perustuslakivaliokunnan 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 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp, PeVL 41/2017 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta on lisäksi 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 6/2011 vp).

(4) Nyt arvioitava aloite koskee otsikkonsa mukaan kansanäänestyksen järjestämistä EU:n elpymispaketista. Aloitteessa esitetään, että elpymispaketin muodostamasta kokonaisuudesta järjestetään kansanäänestys. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan aloitteen sanamuodolla voidaan viitata laajaan päätös- ja lainsäädäntökokonaisuuteen, joka muodostuu muun muassa Euroopan unionin omien varojen päätöksestä, neuvoston asetuksesta EU:n elpymisvälineen perustamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta elpymis- ja palautumistukivälineen perustamiseksi. Kuitenkin aloitteen sisällön kokonaisuuden perusteella kyse on valiokunnan käsityksen mukaan ennen muuta Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetusta neuvoston päätöksestä.

(5) Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n mukaan lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Perustuslakivaliokunnan mielestä kansalaisaloitetta voidaan tulkita niin, että siinä on kyse juuri neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. 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).

(6) Perustuslakivaliokunnan harkinnassa mietintöasiana käsiteltävän kansalaisaloitteen suhteen on kysymys paitsi perustuslainmukaisuuden kontrollista myös tavanomaisesta lainsäätäjän poliiti-

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp

tisen harkinnan piirin kuuluvasta päätöksenteosta (ks. myös PeVP 103/2016 vp). Päätös kansanäänestyksen järjestämisestä riippuu valiokunnan mukaan mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista (PeVL 7/2003 vp, s. 11/II).

(7) Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan. Tätä ilmentää perustuslain 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Edustuksellisen demokratian täydennykseksi on kuitenkin säädetty neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta (HE 1/1998 vp, s. 101). Perustuslain kansanäänestystä koskevan sääntelyn perusteluistakin käy perustuslakivaliokunnan mielestä siten selvästi ilmi, että neuvoa-antavanakin kansanäänestys on tarkoitettu poikkeukselliseksi järjestelyksi. Poikkeuksellisuudesta kertoo myös kansanäänestysten vähäisyys: Suomessa on toimitettu valtiolliset neuvoa-antavat kansanäänestykset kieltolain kumoamisesta (1931) ja Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi (1994).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota eduskunnan asemaan omien varojen päätöksen käsittelyssä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artiklan mukaan neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Suomessa omien varojen päätös käsitellään eduskunnassa perustuslain 94 §:n mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan suostumuksen antamisesta nyt kyseessä olevalle omien varojen päätökselle päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä (PeVL 14/2021 vp).

(9) Perustuslakivaliokunta ei edellä esitetyin perusteluin pidä tarkoituksenmukaisena kansalaisaloitteessa ehdotetun kansanäänestyksen järjestämistä ja ehdottaa, että aloite hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteen KAA 6/2020 vp.

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp

Helsingissä 6.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Edustuksellista demokraattista järjestelmää on mahdollista täydentää välittömän demokratian keinoin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Näin lisätään valtiojärjestelmän ja sen päätösten hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa. Demokraattisessa yhteiskunnassa on tärkeää, että kansalaisia laajasti koskettavat kysymykset otetaan julkiseen keskusteluun. Kansalaisaloite on keskeinen osallistavan demokratian väline.

EU:n omien varojen järjestelmää koskeva neuvoston päätös vuosiksi 2021—2027 sisältää unionin talousarvion rahoittamisen perusteita koskevien normaalien säännösten lisäksi elpymispaketin menoja ja rahoitusta koskevat säännökset, joihin sisältyy 750 miljardin euron lainanottovaltuuden myöntäminen Euroopan unionille.

Valtioneuvosto totesi kesäkuussa 2020 elpymispakettiin liittyen, että "[k]ysymyksessä on taloudelliselta ja poliittiselta merkitykseltään mittava kokonaisuus. Valtioneuvosto korostaa, että asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimaassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimitetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista." (E 64/2020 vp)

Käytännössä kirjelmässä esitetty laaja kansalaiskeskustelu on kuitenkin toteutunut niukasti. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt lausunnossaan kriittistä huomiota valtioneuvoston kirjelmässä olleeseen sisällöllisesti ja ajallisesti laajaan vaiteliaisuuspyyntöön. Valiokunta korosti, että "Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestävällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella" (PeVL 16/2020 vp). Tästä huolimatta julkista keskustelua asiasta ei juurikaan käyty ennen kuin hallitus toi eduskuntaan esityksen HE 260/2020 vp omien varojen päätöksen hyväksymisestä, johon sisältyvät myös elpymispaketin menoja ja rahoitusta koskevat säännökset.

Arvioitaessa tarvetta kansanäänestyksen järjestämiselle on todettava elpymispaketin merkitsevän perustavanlaatuista suunnanmuutosta EU:n kehityksessä. Annetun toimivallan periaatteesta johtuu, että unioni voi toimia vain jäsenvaltioiden sille perussopimuksilla antaman toimivallan mukaisesti. Sellainen toimivalta, jota ei anneta EU:lle perussopimuksissa, pysyy jäsenvaltioilla. Elpymispaketin rahoitus järjestettäisiin kuitenkin unionin 750 miljardin euron velanotolla siitä huolimatta, että unionille ei sen perussopimuksissa ole annettu valtuuksia ottaa lainaa. Unionin valtuutus rahoittaa toimiaan velaksi ei näin ollen ole liitännäinen sille aiemmin siirrettyyn toimivaltaan vaan valtuus, jota sille nimenomaisesti ei ole annettu. Unionille annettava 750 miljardin euron lainanottovaltuus merkitsisi siten unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta.

Elpymispaketti muuttaa unionia myös sen toimintaa koskevien keskeisten periaatteiden osalta. Unioni ryhtyisi rahoittamaan toimintaansa velaksi ja sen lainanoton määrä noin 14-kertaistuisi. Elpymisvälineessä rahaston varojen enemmistö myönnettäisiin tukina, ei lainoina, jolloin ne

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp
Vastalause

muodostavat unionin toimintaa koskevan kulun. EU:n toimielimet, neuvosto ja komissio, ovat aina kesään 2020 saakka katsoneet perussopimusten kieltävän unionia rahoittamasta toimintaansa velalla (SEUT 310 art.) ja unionia ja jäsenmaita ottamasta vastatakseen toisen jäsenmaan taloudellisia vastuita (SEUT 125 art.). Omien varojen päätös sisältää tähän aikaisempaan käytäntöön nähden täysin uutta tulkintaa. Kyse on tältä osin perussopimusten tulkinnan niin mittavasta muuttamisesta, että se käytännössä vertautuu tilanteeseen, jossa unionille siirrettäisiin toimivaltaa perussopimusmuutoksella.

Vaikka unionin toimintaan onkin aina kuulunut heikompien alueiden tukemista, laajamittainen talouspoliittinen elvytys ei ole perinteisesti käytännössä kuulunut unionin ja sen rahoitus- ja budjettijärjestelmän tehtäviin. Nyt unioni kuitenkin ottaisi vastuulleen turvata — ja sen myös jatkossa odotettaisiin turvaavan — heikompien jäsenvaltioiden taloudellisen kestävyyskriiseissä. Samalla unionin rahoituksen käyttötarkoitus muuttuu unionin omien politiikkatoimien rahoittamisesta jäsenvaltioiden omiin politiikkatoimiin. Elpymispaketin rahoitus suunnataan nimittäin sellaisiin jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin toimiin, jotka ilman elpymispaketin varoja rahoitettaisiin näiden kansallisista budjettivaroista tai kansallisella velanotolla. Esimerkiksi koulutus, terveys, sosiaalipolitiikka ja työmarkkinoihin liittyvät ratkaisut kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Täten elpymispaketin kohdalla tapahtuva muutos unionin toiminnassa on periaatteellisesti hyvin merkittävä.

Kokonaisuutena unionin toimintaa koskevan kokonaisjärjestelyn luonne muuttuu elpymispaketin perustamisen myötä merkittävästi. Kysymyksessä on tilanne, jota Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioitaessa ennakoida.

Hallituksen esityksessä omien varojen päätöksen hyväksymisestä korostetaan elpymispaketin aйнutkertaista luonnetta toteamalla seuraavaa: "Omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Lainanotto niiden rahoittamiseksi, omien varojen kokonaismäärän väliaikainen kasvattaminen sekä jäsenvaltioiden viimesijainen velvollisuus asettaa tarvittaessa varoja komission käyttöön lainanotosta aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi on rajattu pelkästään covid-19-kriisin hoitoon liittyviin toimiin eli niillä on hyvin rajattu tarkoitus ja asiallinen soveltamisala. Ajallisesti määrärahojen käyttö on rajoitettu siihen, mikä on tarpeen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Kyse on kohdennetusta, täydentävästä ja kertaluonteisesta rahoituksesta talouden elpymisen tukemiseksi poikkeuksellisten tapahtumien, joihin jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa, aiheutettua niille vaikeuksia. Järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta korostaa myös se, että järjestely toteutetaan säädösteknisesti omia varoja koskevassa päätöksessä eikä muutoksia tehdä johdettuun oikeuteen puhumattakaan perussopimuksen muuttamisesta."

Käytännössä valtioneuvosto siis kieltää elpymispaketin laajakantoisemmat vaikutukset hyvinkin kategorisesti ja katsoo kykenevänsä varmistamaan, ettei ratkaisu muodostu ennakkotapaukseksi.

Vaikka teknisesti elpymispaketti onkin vain nyt käsillä olevaa tilannetta koskeva ratkaisu, paine vastaavanlaiseen EU-velalla rahoitettavaan ja myös jäsenmaiden suhdannetilanteita tasoittavaan finanssipoliittiseen toimintaan on tulevaisuudessa kuitenkin merkittävän suuri. Nyt tehtävä tukijärjestely ja perussopimusten uusi tulkintakäytäntö vaikuttaisivat nimittäin helposti odotukseen siitä, miten tullaan toimimaan uusissa häiriötilanteissa. Suurta tukea saavat velkaantuneet maat

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp
Vastalause

todennäköisesti luottavat vastaavan tuen saatavuuteen myös tulevaisuudessa, mikä vähentää maiden valmiutta toteuttaa niiden talouden- ja velanhoitokykyä parantavia uudistuksia. Tällöin tulevaisuudessa on entistä suurempi tarve nyt syntyneen kaltaisiin finanssipoliittisiin siirtoihin jäsenmaiden kesken uusien kriisien kärjistymisen estämiseksi. Monet Euroopan talouspolitiikan asiantuntijat ja päättäjät ovatkin tulkinneet elpymispaketissa olevan kyse askeleesta kohti EU-tason finanssipolitiikkaa, fiskaaliunionia.

Julkisessa EU-tason keskustelussa elpymispaketti vaikuttaakin kaikkea muuta kuin kertaluonteiselta ja ainutkertaiselta. Se nähdään fiskaaliunionin alkuna, joka edistää integraatiota pysyvästi. Elpymispaketti on alku uudelle tulonsiirtounionille, joka muuttaa talous- ja rahaliittoa ja sen sääntöjä pysyvästi ja ratkaisevasti. Euroopan keskuspankin pääjohtaja on jo esittänyt keskustelua elpymisrahastomallin vakiinnuttamisesta, ja Saksan valtiovarainministerin mukaan kyseessä on pitkän aikavälin toimintamalli, josta ei enää jatkossa luovuta.

Elpymispaketti onkin ennakkotapaus, jolla tulee olemaan laajat vaikutukset unioniin ja sen kehitykseen tulevaisuudessa. Rahoitusmalliltaan ja periaatteellisilta ratkaisuiltaan elpymispaketti voi olla käytännössä hyvinkin pysyvä. Tästä vaikutuksesta tulisi Suomessakin käydä asiallista ja julkista keskustelua ja varmistaa, että muutoksilla on kansalaisten laaja tuki. Tällaista keskustelua ei ole Suomessa valtiovallan toimesta kannustettu käymään.

Elpymispaketissa on kyse monikymmenvuotisesta järjestelystä ja siten pitkäaikaisesta budjettivallan rajoituksesta, jonka vaikutuksia on vaikea määritellä. Rahoitusmalli tulisi olemaan voimassa aina vuoteen 2058 saakka. Elpymispaketin koko ja kesto tulevat rajoittamaan monien tulevien hallitusten toimintaa. Kyseessä on merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite.

Yhteinen laina olisi tarkoitus maksaa takaisin seuraavien 30 vuoden aikana. Jatkossa EU-maiden jäsenmaksujen nousua olisi tarkoitus vähentää hyväksymällä EU:lle omia uusia tulonlähteitä, kuten muovimaksu, päästötullit, digitaalivero, rahoitustransaktiovero sekä yrityssektorilta perittävä maksu tai vero. Elpymispaketin hyväksyminen merkitsee alustavaa hyväksyntää myös uusille EU-veroille. Yhteiset verot syventäisivät jäsenmaiden integraatiota ja tekisivät unionista yhä tiiviimmän talousliiton.

Elpymispaketilla on myös hyvin vähän tekemistä covid-19-kriisin aiheuttaman elvytystarpeen kanssa. EU:n rahaston maakohtaisen tuen enimmäismäärät määritellään väestömäärän, asukasta kohden mitatun bruttokansantuotteen sekä vuosien 2015—2019 työttömyysasteen perusteella. Rahastosta maksettavat rahasummat eivät liity pandemian seurauksiin vaan siihen, miten EU-maiden taloudet ovat kehittyneet ennen sitä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vain 30 prosenttia varoista jaetaan koronakriisin vaikutusten perusteella ja 70 prosenttia muiden kuin koronakriisistä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Muutenkin elpymispaketin taloutta elvyttävä vaikutus EU:ssa on arvioitu pieneksi, eikä sen voida valtiovarainministeriön arvion mukaan odottaa juurikaan lisäävän Suomen vientiä.

Huomattava on, ettei koronakriisiä ja elpymispakettia ollut mahdollista ennakoida vielä vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. Ennen näitä vaaleja puolueiden linjaukset yhteisestä velasta olivat sangen kielteisiä, ja tätä lähtökohtaa heijastavat myös hallitusohjelma sekä hallituksen tuore EU-se-lonteko. Siksi valtioneuvoston suoraan kansalta saama mandaatti elpymispaketin ilmentämään

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2021 vp
Vastalause

EU:n kehityssuunnan muuttamiseen ja yhteisvastuullisen velan hyväksymiseen on heikko. Tähän arvioon vaikuttaa osaltaan myös se, että omien varojen päätöksen hyväksymisestä annetusta hallituksen esityksestä ilmenevä neuvottelutulos on monella tavalla ongelmallinen suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 16/2020 vp ja PeVL 14/2021 vp ilmenevään valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Viimeksi mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi elpymispaketissa olevan kyse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, jota koskeva ehdotus on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut eduskunnassa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Edellä mainitut seikat sekä valtioneuvoston itsensä esittämät, laajaa kansalaiskeskustelua koskevat näkökohdat puoltavat kansanäänestyksen järjestämistä aloitteessa esitetyllä tavalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta kehottaa valtioneuvostoa ryhtymään viivytyksettä toimenpiteisiin kansalaisaloitteessa KAA 6/2020 vp tarkoitetun neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain valmistelemiseksi ja antaa asiaa koskevan lakiehdotuksen eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Helsingissä 6.5.2021

Olli Immonen ps
Jani Mäkelä ps
Jukka Mäkyne ps