

# Kansanäänestysten käyttö Euroopan integraatiossa<sup>1</sup>

MARKKU SUKSI

ABSTRACT  
Referendums in  
European Integration

The referendum is experiencing a surge in the EC context. The past EC votes are so few and disparate that there can hardly exist any principle of integration by referendum. However, if the projected EC votes are carried out, there should be a justified claim of national referendums concerning European integration. It can be argued that the organization of referendums on European integration might be emerging as a principle of national constitutional practice. Irrespective of the fact that the formal or legal basis of integration referendums is extremely varying, there might also exist a reasonable expectation that the integration referendum will constitute a principle of national constitutional law in a broad sense. With its decision-making mechanisms suffering from a democracy deficit, the development of the EC into new areas will probably be pressing the limits of representative decision-making at the national level, which by definition should be sufficiently democratic, and developing it in the direction of increased popular participation of the direct kind in order to justify further transfers of national powers to the Community. We can thus probably look forward to many more popular votes on European integration in the future, but they will all be different in terms of constitutional regulation and, consequently, political environment and implications.

## 1. Johdanto

Tulevaisuudessa tapahtuvaksi suunniteltu Euroopan yhteisön muuttuminen Euroopan unioniksi ja sen jäsenpohjan mahdollinen laajentuminen EFTA-maiden suuntaan luo joukon uusia kysymyksiä niin nykyisissä kuin myös mahdollisissa uusissa jäsenmaissa. Nämä kysymykset ovat usein kansallisesti niin tärkeitä, että kansanäänestys on monessa tapauksessa toivottava ja jopa pakollinen vaihe siinä päätöksentekoprosessissa, jossa kansakunnan suhtautuminen integraatioon ratkaistaan. Koska kansanäänestys on monitahoinen valtiösääntöoikeudellinen ja poliittinen ilmiö ja koska

eri kansanäänestysmuotoja on melkein yhtä paljon kuin valtioita ja perustuslakeja, ei ole kovinkaan mielekästä käsitellä kansanäänestystä yhtenä eriytymättömänä kansallisen päätöksenteon mekanismina. Kansanäänestyksen monimutkainen luonne antaa aiheen hienojakoisempaan lähestymistapaan, sillä eri kansanäänestysmuotojen vaikutukset perustuslaillisiin ja poliittisiin järjestelmiin ovat oletettavasti hyvinkin vaihtelevia (Suksi 1984).

Kansanäänestys näyttäisi olevan erittäin tärkeä mekanismi tehtäessä päätöstä aivan perimmäisistä ja kauaskantoisimmista niin kutsutun »täysivaltaisen» valtion olemassaoloon liittyvissä kysymyksissä. Kansanäänestyksellä kansa voi osallistua päätöksentekoon siitä, tulisiko osa kansallista päätösvaltaa siirtää enemmän tai vähemmän pysyvästi ylikansalliselle yhteisölle. Tällainen integraatiopäätös velvoittanee valtiot hyväksymään vielä tun-

<sup>1</sup> Parhaat kiitokset Tommy Granholmille italia-suomi-käännöksestä. Tämä artikkeli on kirjoitettu kesäkuussa 1992, ja se esiintyy numerolla 8 julkaisusarjassa »Folkkontraktet i Finland».

temattomat EY:n ja EU:n tulevaisuuden kehityslinjat ja päämäärät, mikä on aikaisempaa merkittävämpi näkökohta juuri nyt kun monet perinteisesti puolueettomat ja liittoutumattomat maat ovat hakemassa yhteisön jäsenyyttä.

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella niitä kansanäänestysmuotoja, joita on käytetty eri integraatioyhteyksissä, ja tehdä tiettyjä huomioita niiden suhteesta valtiosääntöoikeudellisiin ja poliittisiin järjestelmiin. Samalla luodaan katsaus suunniteltuihin integraatiokansanäänestyksiin ja vertaillaan kansanäänestyksen asemaa päätöksenteon mekanismina Euroopan integraation, uusien osavaltioiden Yhdysvaltoihin hyväksymisen ja Sveitsin perustuslain kantoneiden poliittisille järjestelmille asettamien vaatimusten suhteen. Eräs tässä artikkelissa esille tulevista kysymyksistä on se, riittääkö edustuksellinen päätöksenteko määrittelemään kauaskantoisia integraatiokysymyksiä. Luoko integraatiokysymys jonkinlaisen keskipaikoivaikutuksen, joka hajottaa päätöksentekoa edustuksellisilta elimiltä kansalle? Onko olemassa oikeutus vaatia integraatiopäätöksen alistamista kansanäänestykseen? Onko integraatiokansanäänestyksen järjestäminen muotoutumassa, ellei nyt aivan EY:n tai EU:n piirissä, niin kuitenkin kansallisesti jonkinlaiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi tai juridiseksi periaatteeksi? Mikä on jo järjestettyjen ja suunnitelmassa olevien integraatiokansanäänestysten normitausta? Artikkelin tarkoituksena ei ole millään muotoa kiistää sitä, että monimutkaisena aiheena integraatio saattaa olla sopimaton kansanäänestyksen kohteeksi.

## 2. Järjestetyt integraatiokansanäänestykset

Tähän mennessä on järjestetty yksitoista Euroopan integraatiota koskevaa kansanäänestystä (ks. taulukko 1). Näistä kymmenen oli kansallisia. Grönlannin EY:stä vetäytymistä koskeva oli lähinnä alueellinen kansanäänestys.

Kymmenestä kansallisesta kansanäänestyksestä kahdeksan päättyi EY:n kannalta positiiviseen lopputulokseen. Kaksi äänestystä, Norja (1972) ja Tanska (1992), ovat tähän mennessä ainoat, joiden lopputulos on ollut hylkäävä. Kaksi maata, Irlanti ja Tanska, ovat kumpikin järjestäneet useampia kuin yhden integraatiokansanäänestyksen.

Tässä käsiteltävät kansanäänestykset voidaan jakaa kahteen yleiskategoriaan, nimittäin päättäviiin ja pakollisiin sekä neuvoa-antaviin kansanäänestyksiin. Näiden lisäksi on järjestetty kansanäänestyksiä, jotka ovat jossain mielessä erityisluon-

**Taulukko 1. Järjestetyt integraatiokansanäänestykset.**

		Kyllä %	Osanotto %
<b>Irlanti:</b>			
10. 5. 1972	Liittyminen EEC:hen	83,1	70,9
26. 5. 1987	Euroopan yhtenäisyysasiakirja	69,9	43,9
18. 6. 1992	Euroopan Unioni	68,7	57,0
<b>Italia:</b>			
18. 6. 1989	Yhdyntyneen Euroopan hallitus	88,0	81,0
<b>Norja:</b>			
24.—25. 9. 1972	Liittyminen EEC:hen	46,5	77,6
<b>Ranska:</b>			
23. 4. 1972	EEC:n laajentaminen	67,7	60,7
<b>Tanska:</b>			
2. 10. 1972	Liittyminen EEC:hen	63,3	90,1
27. 2. 1986	Euroopan yhtenäisyysasiakirja	56,2	74,8
2. 6. 1992	Euroopan Unioni	49,3	83,1
(Grönlanti: 23. 2. 1982, EY:stä eroaminen)		53,0	75
<b>Yhdistynyt kuningaskunta:</b>			
5. 6. 1975	EEC:ssä pysyminen	67,2	64,5

Lähteet: Butler ym. 1978, 227—231; Austen ym. 1987, 140—142; Ranney 1991, 26—29.

teisia. Kansanäänestyksen pakollisuus on yksityiskohta, jolla on suora yhteys EY:n ja EU:n perusnormiston voimaansaattamiseen.

### 2.1. Päättävät ja pakolliset integraatiokansanäänestykset

Viittä integraatiokansanäänestystä voidaan kyseessä olevien maiden perustuslakien nojalla luonnehtia päättäväiksi ja pakollisiksi: vuoden 1972 äänestykset Irlannissa ja Tanskassa, vuoden 1987 äänestys Irlannissa ja vuoden 1992 äänestykset Irlannissa ja Tanskassa.

Kun *Irlannin* EY-jäsenyyttä valmisteltiin 1970-luvun alussa, todettiin, että monet vuoden 1937 perustuslain määräykset olisivat ristiriidassa jäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden kanssa. Kaikkien perustuslain vaatimien muutosten välttämiseksi valittiin toinen lähestymistapa ja lisättiin uusi momentti perustuslain 29 artiklaan. Tämä momentti luettelee ne sopimukset, jotka muodostavat EY:n juridisen perustan ja auktorisoi jäsenyyden kaikkine seurauksineen. Kyseinen perustuslain muutos toteutettiin siinä järjestyksessä kuin perustuslain 46 artikla määrää ja muutos hyväksyttiin lopulta kansanäänestyksessä vuonna 1972:83,1 % äänestäjistä hyväksyi muutoksen äänestysprosen-

tin ollessa 70,3. (Gallagher 1991, 6, 17; Lee 1990, 460—465; Chubb 1991, 96—116).

EY:n asteittainen kehittyminen kulminoitui vuonna 1986 Euroopan yhtenäisyysasiakirjaan (EYA), jonka myös Irlannin hallitus allekirjoitti. Irlannin parlamentti (*Oireachtas*) hyväksyi samana vuonna lain, joka käsitti osan EYA:ta. EYA:n kolmatta kappaletta, joka loi yhteistyömuotoja ulkopolitiikan alueella, ei sisällytetty vuoden 1986 lainsäädäntöön vaan jätettiin hallituksen ratifioitavaksi. Tapaus *Crotty* asetti koko toimenpiteen kyseenalaiseksi, mutta korkein oikeus katsoi vuoden 1986 lainsäädännön pysyneen perustuslain 29 artiklan puitteissa: perustuslain kohta salli EY:n päämäärien täsmentämisen, sillä EYA:n ei katsottu luovan sellaisia velvoitteita, jotka eivät kuuluneet alkuperäisten EY-sopimusten dynaamisen kehityksen piiriin. EYA:n kolmatta kappaletta koskien korkein oikeus kuitenkin julisti äänin 3—2, että ratifiointi oli perustuslain vastainen. Tuomioistuin katsoi, ettei hallituksen perustuslaissa määritelly harkintavalta ja toimiala ulkoasiainhallinnon alueella ulottunut niin kauas, että se olisi sallinut sellaisen toimenpiteen voimaansaattamisen, mikä tulevaisuudessa sitoisi ja rajoittaisi valtion suverenisuutta siten kuin se on määriteltä maan perustuslaissa.<sup>2</sup> Tällaisen toimenpiteen toteuttamiseen tarvittiin perustuslain muutos. EYA:n ratifioinnin salliva muutos perustuslain 29 artiklaan hyväksyttiin vuonna 1987 69,6 %:n äänimäärällä osallistumisprosentin ollessa 43,9 (Chubb 1991, 73, 108—116; Gallagher 1991, 8—9, 17).

Edellä selostettu tapaus *Crotty* loi monia uusia kysymyksiä ja epäilyksiä sen suhteen, miten Irlannin hallitus ylipäänsä voi liittyä kansainvälisiin järjestöihin. EY:n kohdalla näyttäisi eräs seuraus kuitenkin olevan se, että koska Irlannissa on alusta asti noudatettu luettelointiperiaatetta EY-sopimusten suhteen ja sisällytetty ne 29 artiklaan, on sopimusmuotoisten EY:tä kehittävien toimenpiteiden voimaansaattaminen erikseen auktorisoitava kansanäänestysmenettelyn kautta 29 artiklaa muuttamalla (Chubb 1991, 108—116, 130). Näin tapahtuikin 18. 6. 1992, jolloin 68,7 % irlantilaisista hyväksyi Euroopan unionia koskevan sopimuksen voimaansaattamisen auktorisoivan perustuslain muutoksen äänestysprosentin ollessa 57.

Tanskan perustuslain 20 artikla säätelee kansallisten valtaoikeuksien siirtoa kansainvälisille viranomaisille. Tätä menettelytapaa on käytetty kerran, vuonna 1972 hyväksyttäessä Tanskan jäsenyys Euroopan yhteisössä. Kansallisten valtaoikeuksien siirtäminen ylikansalliselle yksikölle on tehtävä kansanäänestysmenettelyä käyttäen, ellei toimenpidettä hyväksytä parlamentissa (*Folketinget*) 5/6:n määränemmistöllä. Koko mekanismi kansallisten valtaoikeuksien siirtämiseksi on hieinan ristiriitainen, sillä parlamentin hyväksyvään päätökseen tarvitaan melkein saavuttamattomissa oleva 5/6:n määränemmistö samalla kun vallan siirron hylkääminen kansanäänestyksessä lienee suhteellisen helposti vältettävissä: taakka hylkäävän päätöksen tuottamisesta vaihtaa ratkaisevasti paikkaa siinä vaiheessa kun toimenpide alistetaan kansan päätettäväksi. Toisin sanoen hallitus voinee useimmissa tapauksissa luottaa siihen, että niin kutsuttu kansan veto-oikeus — mikä Tanskassa tarkoittaa sitä, että äänestäjien enemmistön, joka samalla muodostaa vähintään 30 % äänioikeutetuista, on hylättävä toimenpide — tuottaa hallituksen kannalta positiivisen tuloksen. Sellaisessa tilanteessa kansanäänestys saattaa olla luonteeltaan enemmänkin hallituksen ja parlamentin enemmistön kantaa varmentava päätöksenteon mekanismi (Zahle 1989, 56, 58, 155—156; Gilhuis 1981, 183—184; Sørensen 1973, 284, 314—315; Andersen 1954, 241, 498; Svensson 1991, 8, 11—12).

Tanskan EY-jäsenyys hyväksyttiin vuonna 1972, jolloin 63,3 % äänestäneistä kannatti jäsenyyttä äänestämällä parlamentin hyväksymän ratifikaatiolain puolesta äänestysvilkkauksen nousessa 90,1 prosenttiin. EY-kansanäänestystä edelsi kuitenkin vaihe, joka oli jokseenkin epätavallinen Tanskan poliittisessa järjestelmässä. Alkuperäinen kansanäänestysvaatimus koski neuvoo-antavaa äänestystä, mutta vaatimus kanavoitui nopeasti oikeaan ympäristöönsä 20 artiklan puitteisiin. Koska poliittiset puolueet olivat EY:n suhteen sisäisesti jakautuneita ja koska itse aihe oli hyvin kiistanalainen, kansanäänestyksestä muodostui lopulta luonteeltaan ongelmia ratkaiseva tai depotitisoiva. Itse kansanäänestyskampanja oli luultavasti kuumin, mitä Tanskan poliittinen järjestelmä oli koskaan kokenut, mikä ainakin osaksi selittää korkean osanottoprosentin sekä sen tosiasian, että EY:n vastustajat hävitessäänkin onnistuivat täyttämään yhden kansanveton edellytyksistä, eli saavuttamaan yli 30 %:n osuuden äänioikeutetuista. Veton toinen edellytyshän ei täytynyt,

<sup>2</sup> *Crotty v. An Taoiseach* [1987] I.R. 713. Tapaus *Crotty* käsittelee myös vallanjakoa, ja tuomioistuin toteaa, että perustuslaki antaa tuomioistuimelle valtuudet tutkia ulkoasiain hoitoa, sillä myös nämä kysymykset on hoidettava perustuslaissa säädetyllä tavalla. Valtion suverenisuuden luomista käsittelee *Byrne v. Ireland* [1972] I.R. 241, 262, 264.

koska hylkäävien äänten osuus annetuista äänistä oli ainoastaan 36,7 %. Norjassa viikkoa aikaisemmin tapahtunut EY-jäsenyyden hylkääminen ei liene suuremmin vaikuttanut Tanskan kansanäänestyksen lopputulokseen (Svensson 1991, 14—; Nilsson 1978, 186—188).

Euroopan unionia koskeva sopimus olisi voimaansaattettuna merkinnyt kansallisten valtaoikeuksien lisäsiirtoa Tanskan perustuslaillisilta elimiltä ylikansalliselle yksikölle. Sen takia EU-sopimus piti ratifioida 20 artiklan säätämässä järjestyksessä. Toisaalta voimakas juristimielipide ei pitänyt tätäkään riittävänä, vaan katsoi, että itse perustuslakiakin olisi muutettava, mikä myös olisi johtanut kansanäänestykseen. Sopimuksen voimaansaattamislaki ei saanut parlamentissa taakseen vaadittua 5/6:n määränemmistöä, mikä olisi ollut juridisesti riittävä ratifikaatiota varten, ja koska hallitus ei vetänyt voimaansaattamishdotustaan takaisin, ei sitä voitu olla alistamatta kansan lopullisesti päätettäväksi. 50,7 % äänestäneistä hylkäsi parlamentin hyväksymän voimaansaattamislain, ja koska äänestysprosentti nousi 83,1:een, täytyi toinenkin hylkäämisehto eli 30 %:n osuus koko äänioikeutettujen joukosta. Integraatiokysymys tuli näin jälleen ylittäneeksi yhden vaikeana pidettävän esteen, nimittäin 30 %:n hylkäämisosuuksien koko äänioikeutettujen joukosta, mikä osaltaan todistaa aiheen kiistanalaisuudesta. EU-sopimuksen voimaansaattamisen hylkäämiselle voidaan esittää useita syitä. Yksi tärkeä näkökohta lienee se, ettei tanskalaisten sinänsä voitu odottaa olevan kovinkaan innostuneita muuttamaan entistäkin suurempaa osaa poliittisen legitimaation perusteista kansansuvereniteettia lähestyvistä järjestelmästä melkein päin toiseen ääripäähän, jossa perustellusti voidaan puhua demokratiavajeesta ja jossa norminanto voidaan ymmärtää lähinnä hallinnollisten määräysten luonteiseksi. Tanskan kansanäänestyksellä oli siten, ellei nyt aivan disintegraatio, niin ainakin non-integraatiopiirteitä.<sup>3</sup>

## 2.2. Neuvoo-antavat integraatiokansanäänestykset

Vuosi 1972 oli todellinen integraatiovuosi, ja se vaikutti myös kansanäänestysmenettelyn käyttöön.

<sup>3</sup> Färsaaret ja Grönlanti eivät kuuluneet kansanäänestyksen piiriin. Färsaaret ovat kokonaan EY:n ulkopuolella, sillä EY:n perusnormistoa ei julistettu vuoden 1975 loppuun mennessä sovellettavaksi Färsaarilla. Grönlanti taas erosi EY:stä vuoden 1982 kansanäänestyksen jälkeen ja on nyt niin kutsuttu liitännäisterritorio suhteessaan EY:hyn (Kapteyn ja Verloren van Themaat 1990, 20, 51).

Irlannin ja Tanskan pakollisten EY-kansanäänestysten lisäksi järjestettiin Norjassa neuvoo-antava kansanäänestys. Ison-Britannian jäsenyyden seuraukset aiheuttivat puolestaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen vuonna 1975.

Vaikka *Norjan* perustuslakiin ei sisällykään kansanäänestystä koskevia määräyksiä, järjestettiin Norjassa neljä kansanäänestystä jo tämän vuosisadan alkupuolella. Norjassa Euroopan yhdenytymisen oli hyvin tunteita kuohuttava aihe aivan alusta asti ja aiheutti kokoomushallituksen eron vuonna 1971. Suhtautuminen EY:hyn jakoi tärkeimmät puolueet kahtia ja aiheutti kärjistymistä rintamaiden ja haja-asutusalueiden välillä. Ei myöskään ollut selvää, että Norjan talous hyötyisi EY-jäsenyydestä: Norjan talous oli juuri sillä hetkellä vahvassa nousussa samalla kun perinteisesti tärkeän kalastuselinkeinon vahingoittamista pelättiin. Vuoden 1972 neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä EY-jäsenyyden kannattajat kärsivät niukan tappion: 46,5 % äänestäjistä kannatti jäsenyyttä äänestysviikkauksen ollessa 77,6 %. Yhtenä syynä EY:lle negatiiviseen tulokseen on pidetty sitä, että äänestys ei ollut puolue- vaan ryhmäohjattu, jolloin puoluekentän ulkopuoliset tahot ja yhteenliittymät todellisuudessa määrittivät kampanjan etenemisen (Nilson ym. 1986, 271—). Negatiivinen äänestystulos aiheutti hallituksen eron ja muutti totuttuja hallituskuvioita muun muassa luomalla uusia puoluepoliittisia ryhmittymiä ja rintamia. Kansanäänestyksellä oli siten perustavaa laatua oleva vaikutus Norjan parlamentaariseen järjestelmään, vaikka tilanne suurin piirtein normalisoituikin jo vuoden 1977 vaaleihin mennessä.

*Ison-Britannian* EY-jäsenyyttä neuvoteltiin ja päätettiin alun perin hallitusvaihdoksen jälkeen konservatiivien toimesta vuonna 1972. EY oli tosin ollut poliittisen keskustelun aiheena jo 1960-luvun alusta lähtien, ja kansanäänestystäkin oli ehdotettu saman vuosikymmenen loppupuolelta lähtien viimeisenä esteenä EY:tä vastaan. Kansanäänestys ei tosin kuulunut perinteiseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoaarsenaaliin, ja jo itse kansanäänestysajatus aiheutti melkein ylitsepääsemättömiä perustuslaillisia ja poliittisia ongelmia. Opositiokaudellaan työväenpuolue kuitenkin kehitti hieman positiivisemmän kannan EY:tä koskevan kansanäänestyksen suhteen ja lupasikin vaalikampanjansa aikana järjestää aiheesta äänestyksen. Voitettuaan vuoden 1974 vaalit työväenpuolue aloitti Ison-Britannian EY-jäsenyyttä koskevat uusintaneuvottelut ja asettui perinteisen brittiläi-



sen parlamentarismiin ja edustuksellisen demokration suhteen jonkinlaiseen haudankaivajan asemaan järjestämällä EY-kansanäänestyksen.

Samoin kuin Norjassa, Isossa-Britanniassa EY-jäsenyys oli hyvin kiistanalainen aihe, joka jakoi puolueet kahtia. Siinä missä Norjan kansanäänestys järkytti parlamentaarisen hallintojärjestelmän ja puoluepolitiikan perusteita, ymmärrettiin kansanäänestys Isossa-Britanniassa lähinnä keinoksi rauhoittaa puolueiden sisällä esiintyvää vastakkainasettelua. Tämä »depolitisointi» onnistui, ja kansa ilmaisi mielipiteensä aiheuttamatta sen suurempaa vahinkoa puoluerakenteille. Kansanäänestyksessä 67,2 % äänestäjistä hyväksyi uudelleen- neuvotellun jäsenyyden äänestysprosentin ollessa 64,5. Mahdollisen hylkäävän mielipiteen seurauksia ei tosin voi kuin arvailla: olisiko Ison-Britannian sallittu erota EY:stä samaan tapaan kuin Grönlannin myöhemmin, vai onko kokonaisen valtion eroaminen mahdollista? Olisiko hylkäävän mielipiteen vaikutus ollut verrattavissa Norjan kansanäänestyksen aiheuttamaan poliittiseen sekaannukseen? Hylkäävä äänestystulos olisi siten saattanut muodostua disintegraatioäänestykseksi.

Useiden perustuslaissa säänneltyjen kansanäänestystyyppien lisäksi *Tanskan* poliittinen ja perustuslaillinen järjestelmä tuntee neuvoo-antavan kansanäänestyksen. Vaikka suoranaisia valtiosääntömääräyksiä ei olekaan olemassa, voidaan neuvoo-antava kansanäänestys järjestää tavallisen lain nojalla. Näin onkin tapahtunut kaksi kertaa, joista toinen, EYA:ta koskeva, vuonna 1986. EYA:n ei katsottu vaativan vuoden 1972 kaltaista perustuslain 20 artiklan mukaista ratifikaatiomenettelyä. EYA hyväksyttiin ei-sosialistisen vähemmistöhallituksen toimesta, mutta Tanskan parlamentin enemmistö kieltäytyi ratifioimasta sopimusta. Ongelman ratkaisemiseksi laadittiin varsin omaperäinen strategia: sen sijaan että hallituksen tappiota olisi pidetty hallituksen eroamiseen johtavana epäluottamuslauseena, asia alistettiin kansan pohdittavaksi. Kansanäänestyksessä yksinkertainen enemmistö eli 56,7 % äänestäjistä 75,4 prosentin äänestysviikauksella hyväksyi EYA:n. Tanskan parlamentti kunnioitti äänestäjien mielipidettä säätäessään myöhemmin EYA:han liittyvää normistoa hallituksen esityksen mukaisesti.

### 2.3. Muita kansanäänestyksiä

*Ranskassa* vuonna 1972 järjestetty EY -kansanäänestys oli muodollisesti vain integraatiota koskeva päättävä äänestys, mutta sen perustuslailliseen

taustaan kohdistuvat epäilyt ja peitelty sisäpoliittiset motiivit antoivat sille »plebiskiittisen» luonteen, joskin hieman eri mielessä kuin de Gaullen järjestämille kansanäänestyksille, jotka olivat pääasiassa jonkinlaisia luottamuslauseäänestyksiä. Ranskan EY-äänestys järjestettiin mitä todennäköisimmin perustuslain 11 artiklan 2 momentin nojalla ratkaisemaan, oliko ranskalaisille hyväksyttävää, että Irlanti, Norja, Tanska ja Iso-Britannia liittyvät EY:hyn. Tämä versio tosin edellyttää sellaista tulkintaa, että näiden maiden liittymiseen EY:hyn vaikutti ranskalaisten instituutioiden toimintaan. Muodollisesti näin ei luultavasti ollut, mutta käytännössä uusien jäsenten hyväksyminen vaikutti Ranskan suhteelliseen asemaan EY:n rakenteissa. Pääsyy kansanäänestyksen järjestämiselle löytyy Ranskan sisäpolitiikasta: vaikka presidentti Pompidou halusikin kehittää hieman EY- ja integraatiomyönteisempää kuvaa itsestään, oli hänen myös vahvistettava sisäpoliittista asemaansa ja rauhoitettava tiettyjä parlamenttiryhmittymiä. Presidentin omat motiivit kansanäänestyksen järjestämiselle saavat lisävahvistusta siitä, että poliittinen ja käytännön aloite tuli alun perin presidentiltä ja muodollinen aloite vasta myöhemmin hallitukselta.

Itse kansanäänestyskysymys oli kaikkea muuta kuin kiistanalainen, eikä se kyennyt luomaan laajempaa yhteiskunnallista kiinnostusta, mitä todistaa alhainen äänestysprosentti, 60,7. Uudet EY-jäsenet hyväksyttiin selvästi 67,7 prosentin kannatuksella. Vaikka kansanäänestyksen lopputulos olikin juuri se, mitä presidentti oli odottanut, on tätä äänestystä pidetty poliittisena takaiskuna Pompidoulle (Gilhuis 1981, 247; Wright 1978, 143—164).

*Italian* parlamentissa tehtiin aloite Euroopan parlamentin vallan vahvistamiseksi ja EY:n poliittisen sekä taloudellisen ja valuuttayhtenäisyyden lisäämiseksi. Aloite oli muotoiltu siten, että kyse oli jonkinlaisen »konstitutiivisen mandaatin» antamisesta vuonna 1989 valittavalle Euroopan parlamentille kansanäänestysmenettelyä käyttäen seuraavanlaisen kysymyksenasettelun avulla: »Oleteko sitä mieltä, että olisi ryhdyttävä muuttamaan Euroopan yhteisöä todelliseksi unioniksi, jossa olisi parlamentille vastuussa oleva hallitus ja että Euroopan parlamentille luovutettaisiin mandaatti laatia esitys eurooppalaisesta perustuslaista, joka alistettaisiin suoraan jäsenmaiden päättävien elinten vahvistettavaksi?» Kuten monimutkaisesta kysymyksenasettelusta ilmenee, kansanäänestys oli luonteeltaan neuvoo-antava ja ehkä vielä osu-

vammin ilmaistuna lähinnä suuntaa-antava. Se oli ilmeisesti tarkoitettu edistämään EY:n demokra-tiavajeen poistamista.

Aloite, kansanäänestysmenettely tässä asiassa ja kysymyksenasettelu hyväksyttiin Italian parlamentissa perustuslain 138 artiklan nojalla, joten siitä tuli erityinen *ad hoc* -luonteinen perustuslakisäädös no. 2/3. 4. 1989. Tämänkaltaista kansanäänestysjärjestelmää ei sisälly Italian varsinaiseen perustuslakiin. Edellä mainittuun perustuslakisäädökseen viitaten Italian presidentti määräsi kansanäänestyksen järjestettäväksi 18. 6. 1989 samanaikaisesti Euroopan parlamentin vaalien kanssa noudattaen niitä määräyksiä, joita sovelletaan tavallisiin kansanäänestyksiin. 88 % äänestäneistä oli sitä mieltä, että EY:n olisi kehityttävä syvemmäksi unioniksi. Äänestysprosentti oli 81.

*Grönlannin* asema Tanskan osana EY:ssä aiheutti tiettyjä ongelmia ja johti vuonna 1982 Grönlannissa järjestettyyn neuvoo-antavaan kansanäänestykseen, jossa grönlantilaiset toivat julki toiveensa saada erota EY:stä. 75 %:n äänestysviik-kaudella 53 % äänestäneistä kannatti EY:n ulko-puolelle jäämistä. Tanskan hallitus neuvotteli asiasta EY:n kanssa, ja asiassa päästiin lopputulokseen vuonna 1984. Tähän mennessä ja ottaen huomioon Tanskan EU-ratifiikaatiolle kielteisen kansanäänestystuloksen aiheuttaman epäselvän tilanteen Grönlannin kansanäänestys on ainoa EY:stä eroamiseen johtanut kansanäänestys. Eroamisen-sa jälkeen Grönlanti on ollut emämaansa kautta EY:n liitännäisterritorio (Kapteyn ja Verloren van Themaat 1990, 20).

#### 2.4. Johtopäätöksiä

On mahdollista, että osallistumisprosentti on integraatioäänestyksissä yleisesti ottaen ollut jonkin verran alempi kuin parlamenttivaaleissa. Koska integraatioäänestykset ovat kuitenkin usein olleet aiheeltaan varsin kiistanalaisia, on mahdollista, että näiden kansanäänestysten osallistumisprosentit ovat vastaavasti silti jonkin verran korkeampia kuin muiden kansanäänestysten keskimäärin. Kai-kissa muissa kansallisissa äänestyksissä paitsi 1972 Norjassa ja 1992 Tanskassa integraatio hyväksyttiin selvästi. Tanska ja Norja ovat yhdessä Grönlannin kanssa tähän mennessä ainoita poliittisia yksiköjä, joissa EY-jäsenyys ja integraatio ovat kärsineet tappion kansanäänestyksessä.

Integraatioaiheen tärkeyttä korostaa se, että myös kansanäänestystä koskevien perustuslain määräysten puuttuessa kansanäänestys on kuiten-

kin selvästi ajateltavissa oleva ja ehkä jopa suo-siteltava kansallisen päätöksenteon osa. Aiheen kiistanalaisuudesta todistaa puolestaan se, että EY-äänestyksiä edeltäneet kampanjat ovat usein olleet hyvin vilkkaita ja kiivaita etenkin niissä maissa, joissa kansanäänestys ei kuulu perinteiseen kansallisen päätöksenteon järjestelmään. Integraatio on aiheena epätavallinen myös siitä syystä, että se sisältää mahdollisuuden koko puoluekentän kah-tiajakautumiseen ja totuttujen poliittisten menet-telytapojen häiriintymiseen. Tämäkin luonteenpiir-re on esiintynyt erityisen selvästi niissä maissa, joiden perustuslait eivät luo institutionalisoituja puitteita kansan osallistumiselle päätöksentekoon. Näissä maissa neuvoo-antavat äänestykset ovat saaneet päättävän tai sitovan luonteen: kansanää-nestykset olivat *policy*-äänestyksiä, joilla oli tai joilla olisi saattanut olla luottamuslauseäänestyk-sen kaltainen vaikutus. Tällaisen *policy*-äänestyk-sen sisäisestä joustavuudesta huolimatta yksikään neuvoo-antavista integraatioäänestyksistä ei sisäl-tänyt kolmea vaihtoehtoa vaan ainoastaan kaksi: kyllä tai ei integraatiolle.

Onko olemassa oikeutus alistaa integraatio kan-san päätettäväksi, ja onko integraatiokansanäänestysten järjestäminen muotoutumassa oikeudelli-seksi periaatteeksi? Tähän mennessä ei ole vielä kehittynyt niin laajaa ja yhtenäistä käytäntöä, että yllä esitettyihin kysymyksiin voitaisiin vastata myöntävästi. Tätä tukee se, että integraatiovuoden 1972 jälkeen kolme eteläeurooppalaista maata, nimittäin Kreikka, Portugali ja Espanja, liittyivät Euroopan yhteisön jäseniksi alistamatta liittymistä kyseessä olevien kansojen suoraan päätettäväksi, vaikka ainakin Kreikan ja Espanjan perustuslait selvästi olisivat mahdollistaneetkin tällaisen men-tetelyn. Ehkäpä EY ja integraatio olivat aiheina niin selkeitä ja kannatettavia, ettei kansanäänestystä tarvittu, vai oliko mahdollisesti niin, ettei-vät näiden maiden silloiset, diktatuurien jälkeen vielä jokseenkin aloittelevat edustukselliset insti-tuutiot halunneet vaarantaa mitään järjestämällä kansanäänestyksiä?

#### 3. Tulevat integraatioäänestykset

Euroopan yhteisön syventäminen Euroopan unio-niksi, mahdollinen jäsenmaiden määrän lisääntyminen ja ETA-sopimuksen voimaansaattaminen lisännee integraatioäänestysten määrää. Tässä suhteessa voidaan tarkastella kahta eri kategoriaa, nimittäin maita, jotka jo aikaisemmin ovat alistaneet integraatiopäätöksiä kansan päätettäväksi eli Irlan-

ti, Norja ja Tanska sekä myös Ranska, ja maita, jotka suunnittelevat EY:hyn tai EU:hun liittymistä tai ovat ratifioimassa ETA-sopimusta, kuten Itävalta, Liechtenstein, Ruotsi, Suomi ja Sveitsi. Lisäksi integraatiokansanäänestyksen järjestämisestä on keskusteltu ainakin Isossa-Britanniassa, Espanjassa ja Saksan liittotasavallassa.

**Taulukko 2. Suunnitellut ja/tai todennäköiset integraatiokansanäänestykset.**

<b>Itävalta:</b>	
1994	Perustuslain muutokset, joita mahdollinen EY- tai EU-jäsenyys aiheuttaa
<b>Liechtenstein:</b>	
	ETA-sopimuksen hyväksyminen Euroopan Unioniin liittyminen
<b>Norja:</b>	
	Euroopan Unioniin liittyminen
<b>Ranska:</b>	
Syyskuu 1992	EU-sopimuksen hyväksyminen
<b>Ruotsi:</b>	
1993/1994	Euroopan Unioniin liittyminen
<b>Suomi:</b>	
1994	Euroopan Unioniin liittyminen
<b>Sveitsi:</b>	
1992/1993	EES-sopimuksen hyväksyminen Euroopan Unioniin liittyminen
<b>Tanska:</b>	
1996/1997	Euroopan rahaunioni

### 3.1. Perinteet velvoittavat

Norja on jälleen aloittamassa EY- tai EU-jäsenyyttä koskevaa päätöksentekoprosessia ja jättää nykyisten suunnitelmien mukaan jäsenyyslakemuksen loppuvuodesta 1992. On todennäköistä, että integraatiota koskeva kansanäänestys järjestetään jossain vaiheessa. Tiedotusvälineissä on päkynyt vihjauksia mahdollisista perustuslainmuutoksista, jotka loisivat puitteet kansainvälisiin järjestöihin liittymiselle ja päättävien kansanäänestysten järjestämiselle, mutta koska tämänhetkinen perustuslaki ei säätele kansanäänestysmenettelyä, voinee nyt suunnitelmassa oleva äänestys olla ainoastaan neuvoa-antava. Se olisi myös äänestyksen ajankohdan suhteen joustavampi kuin tarkemmin säädellyt kansanäänestysmuodot. Neuvoa-antava kansanäänestys voisi siten edeltää jäsenyyslakemusta siinä tarkoituksessa, että äänestäjät saisivat mahdollisuuden osoittaa mielipiteensä, ja sitä voitaisiin tietenkin käyttää myös sopimusneuvotteluihin ja jäsenyyssehtoihin kohdistuvana mielipiteenmittauksena. Vuonna 1972 käytettiin jälkimmäistä

menettelytapaa, ja koska aika edellisen menettelytavan suhteen on loppumassa, jos Norja haluaa olla mukana uusien jäsenten ottamista koskevalla »ensimmäisellä kierroksella», näyttäisi jälkimmäinen vaihtoehto olevan todennäköisempi.

Ranskan poliittinen järjestelmä ei ole 1970-luvun jälkeen osoittanut varsinaisia »plebiskiittisiä» tendenssejä. On kuitenkin todennäköistä, että EY:n kehittyminen EU:ksi Maastrichtin sopimuksen pohjalta vaikuttaisi ranskalaisten instituutioiden toimintaan siten, että Ranskan perustuslain 11 artiklan edellytykset kansanäänestyksen järjestämiselle täyttyvät. Tällainen enemmän tai vähemmän suora yhteys 11 artiklaan ei välttämättä hyödyntäisi kansanäänestyksen »plebiskiittistä» potentiaalia. EU-sopimuksen ratifiointi vaatii myös muutoksia Ranskan perustuslakiin, ja onkin mahdollista, että myös nämä muutokset alistetaan päätävään kansanäänestykseen perustuslain 89 artiklan määräämässä järjestyksessä. Ranskassa on tehty päätös integraatiokansanäänestyksen järjestämisestä syyskuussa 1992, mutta tätä kirjoitettaessa ei ole selvillä, järjestetäänkö sekä Euroopan unionin sopimusta koskeva integraatiokansanäänestys että perustuslakikansanäänestys vai ainoastaan edellinen. Kumpaakin vaihtoehtoa värittää sisäpolitiikka: presidentti on vaikeassa asemassa, ulkoasiainhoito ei ole ollut tyydyttävää, ja EU-sopimuksen nojalla luotava jäsenmaiden Ranskassa asuvien kansalaisten äänioikeus paikallisvaaleissa herättää vastustusta. Vuoden 1972 malli osoittaa lisäksi mahdollisuuden alistaa uusien jäsenmaiden liittymissopimusten ratifiointi kansanäänestysmenettelyllä päätettäväksi.

Tanskassa järjestettäneen vuosikymmenen puolivälin jälkeen Euroopan rahaunionia koskeva kansanäänestys, mutta sen normatiivinen perusta ei toistaiseksi ole selvillä, vaikka perustuslain 20 artiklan mukainen menettely vaikuttaakin todennäköiseltä.

### 3.2. Uusia kansanäänestyksiä

Itävalta ja Ruotsi jättivät jäsenyyslakemuksensa vuonna 1991 sekä Suomi ja Sveitsi alkuvuodesta 1992, sillä ETA-järjestelyä pidetään verraten väliaikaisena ja riittämättömänä ratkaisuna. Kaikki neljä maata tullevat järjestämään integraatiokansanäänestyksiä, mutta hyvin vaihtelevin perustein ja edellytyksin. ETA-sopimuksen takia on Sveitsin järjestettävä voimaansaattamista koskeva ja Liechtensteinin ehkä perustuslain muuttamista koskeva kansanäänestys.

### 3.2.1. Päättäviä kansanäänestyksiä

*Itävallan* perustuslaki ei sisällä mitään sellaisia kansanäänestysvaatimuksia, jotka olisivat suoraan sovellettavissa mahdollisen jäsenyyden tullessa ajankohtaiseksi. Jäsenyyttä koskeva kansanäänestys voidaan itse asiassa sulkea pois 50(3) artiklan perusteella, sillä tämän artiklan mukaan ei 44(2) artiklan perustuslain muuttamista koskevaa päätävää kansanäänestystä voi käyttää suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin. EU- tai EY-jäsenyys saattaa toisaalta aiheuttaa muutoksia perustuslain tekstiin. Nämä muutokset saattavat tulla alistetuiksi kansanäänestykseen 44 artiklan nojalla. Todennäköisin menettely on, että jäsenyyden vaatimia muutoksia *Itävallan* perustuslakiin (esimerkiksi parlamentin valtaoikeuksien siirtämistä yhteisön elimille) pidetään niin perustavaa laatua olevina, että kyseessä on perustuslain kokonaisuudistus. Tällainen kokonaisuudistus viedään läpi 44(2) artiklan määräämässä järjestyksessä, ja se huipentuu pakolliseen ja päätävään kansanäänestykseen, joka ajoittuu jäsenyysneuvottelujen päättymisen ja jäsenyys sopimuksen ratifikaation välille. Mikäli välttämättömät perustuslain muutokset tulkitaan osittaisiksi, kansanäänestys ei ole pakollinen, vaan järjestetään, jos 1/3 parlamentin jäsenistä sitä vaatii.<sup>4</sup> Kokonaisuudistusta voitaneen pitää suhteellisen todennäköisenä, ja kansanäänestys tulee ajankohtaiseksi vuoden 1994 aikana.

*Ruotsin* hallitusmuodon 10:2 §:n nojalla on mahdollista, että kansainvälisten sopimusten ratifiointista järjestetään kansanäänestys. Hallitusmuodon 10:5 §:ää taas kutsutaan EY-pykäläksi. Sen mukaan kansanäänestys on mahdollinen, jos kansallista päätös- ja toimivaltaa siirretään kansainvälisille yksiköille tai tuomioistuimille. Kumpikaan perustuslain kohta ei sinänsä mainitse kansanäänestystä, mutta ne luovat mekanismin, joka kytkee ratifikaation ja päätösvallan siirron perustuslain muutoksia säätelevään 8:15 §:ään. Tämä perustuslain kohta vuorostaan määrää, että mikäli 1/3 eduskunnan jäsenistä kannattaa perustuslain kansanäänestykseen alistamista koskevaa aloitetta, on tällainen kansanäänestys järjestettävä vaalien yhteydessä. EY-pykälän mukaan on tosin kii-

reellisissä tapauksissa mahdollista, että eduskunta päättää päätösvallan siirrosta 5/6:n äänten enemmistöllä sillä ehdolla, että sitä kannattaa samalla vähintään 3/4 kaikista kansanedustajista. Silloin kansanäänestys voidaan välttää. Kaikki edellä mainituissa vaaleissa äänestävät saavat äänestää myös kansanäänestyksessä. Esitys on hylätty, jos puolet kansanäänestyksessä äänensä antaneista on äänestänyt esitystä vastaan ja jos heidän lukumääränsä on enemmän kuin puolet vaaleissa hyväksytyin äänen antaneista. Muussa tapauksessa eduskunta tekee asiassa lopullisen päätöksen.

Pykälien 10:5 ja 8:15 nojalla näyttäisi siis mahdolliselta, että jäsenyyttä koskevaa kansanäänestystä voitaisiin odottaa niiden ensimmäisten vaalien yhteydessä, jotka järjestetään jäsenyysneuvottelujen päätyttyä. Ei kuitenkaan ole täysin pois suljettua, että 1/3:n määrävähemmistöä ei synny, sillä jäsenyyden kannattajilla on ainakin tällä hetkellä puolueesta riippumatta vahva enemmistö. Toisaalta määrävähemmistön muodostuminen ei välttämättä merkitse sitä, että kyseessä olevat kansanedustajat olisivat jäsenyyden vastustajia: saattaa olla, että he vain yksinkertaisesti haluavat alistaa kysymyksen kansan päätettäväksi. Kansanäänestys on näiden perustuslain kohtien mukaan päättävä ja sisältää niin kutsutun kansan veton: sopimus on hylättävä tietyn määrän enemmistön tuella. Jos määrän enemmistöä ei saavuteta kansanäänestyksessä, Ruotsin valtiopäivät tekee lopullisen päätöksen. 10:2 § saattaa vuorostaan tulla käyttöön integraation myöhemmissä vaiheissa.

Vaikuttaisi siltä kuin edellä mainitut perustuslain määräykset ratkaisisivat menettelytavan. On kuitenkin ehdotettu, että Ruotsissa järjestettäisiin neuvoo-antava kansanäänestys jo vuonna 1993 hallitusmuodon 8:4 §:n nojalla, jotta saataisiin selville kansan mielipide jo ennen jäsenyysneuvottelujen loppumista. Eräiden neuvoo-antavan kansanäänestyksen kannattajien mielestä äänestäjien olisi saatava valita kolmen eri vaihtoehdon välillä. Näinhän meneteltiin vuoden 1980 ydinvoimakansanäänestyksessä ja vuoden 1957 eläkejärjestelmää koskeneessa kansanäänestyksessä. Tällaisessa kansanäänestyksessä vaihtoehdoiksi on ehdotettu EY-jäsenyys ilman reunaehtoja, EY-jäsenyys reunaehdoilla varustettuna ja EY:n ulkopuolelle jääminen. Kuten aikaisemmissa kolmen vaihtoehdon äänestyksissä, mainitut kolme vaihtoehtoa heijastelisivat luultavimmin puoluepoliittista EY-suhtautumista eivätkä tuottaisi selkeää, josta-kin tiettyä vaihtoehtoa kannattavaa tulosta, mikä ydinvoimaa koskevan kansanäänestyksen tapaan

<sup>4</sup> Ks. Nowak 1988, 501, alaviite 1: »Eine Gesamtänderung ist dann anzunehmen, wenn eines der leitenden Prinzipien der Verfassung (demokratisches, republikanisches, bundesstaatliches, rechtsstaatliches, ev. auch liberales und gewaltentrennendes Prinzip) grundlegend in Frage gestellt wird.« Valtion »täysivaltaisuuden» kaventaminen antaisi luultavasti myös aiheen kokonaisuudistuksen vaatimaan menettelytapaan.



saattaisi jättää pelivaraa ja tulkinnan mahdollisuuksia.

Vaikka kahden eri kansanäänestyksen järjestäminen ei olisikaan teoreettisesti tai juridisesti mahdollista, lienee poliittisesti kyseenalaista ja pois suljettua järjestää neuvoo-antava kansanäänestys vuonna 1993 ja päättävä kansanäänestys vuonna 1994. Todennäköisin menettelytapa on hallitusmuodon 8:15 ja 10:5 §:ien nojalla järjestettävä kansanäänestys, sillä se pystytään tuottamaan varsin pienen valtiopäivävähemmistön toimesta. Vaikka neuvoo-antava kansanäänestys järjestettäisiinkin, EY:n vastustajat voivat siis tällöin tehdä vielä viimeisen yrityksen. On myös ehdotettu Ruotsin hallitusmuodon muuttamista niin, että kansanäänestysmahdollisuus kokonaan poistettaisiin EY-pykälän yhteydestä, mikä vuorostaan takaisi paremmat edellytykset neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämiselle. Tällainen perustuslain muutoksella kikkailu tosin vaatisi luultavasti uusien vaalien järjestämistä ja antaisi samalla mahdollisuuden samanaikaisen perustuslakikansanäänestyksen järjestämiselle. Tämä kansanäänestys muodostuisi vuorostaan ainakin peiteltysti jonkinlaiseksi integraatiokansanäänestykseksi (ks. Fiskesjö 1992; Ruin 1992).

*Sveitsin* liittoperustuslain 89(5) §:n nojalla mahdollinen EY- tai EU-jäsenyys on alistettava päätävään kansanäänestykseen. Hyväksymiseen vaaditaan tällöin niin kutsuttu tuplaenemmistö eli sekä äänestäjien enemmistön että kantoneiden enemmistön kannatus. Viimeksi mainittu lasketaan kansanäänestyksessä kantonikohtaisesti annettujen äänten perusteella. 89 §:n tähänastinen käytäntöön soveltaminen ei antane aihetta odottaa positiivisia tuloksia integraatioäänestyksessä: vuonna 1986 vain 24,3 % äänestäjistä kannatti Sveitsin jäsenyyttä Yhdistyneissä kansakunnissa, eikä yksikään kantoneista tuottanut positiivista tulosta. Kuten sanottua, myös ETA-sopimus on alistettava päätävään kansanäänestykseen, mikä tapahtunee vuoden 1992 lopussa tai vuoden 1993 alkupuolella. Myös sen menestyminen kansanäänestyksessä vaikuttaa epävarmalta.

*Liechtensteinin* perustuslaki ei sisällä kansainvälisiä sopimuksia koskevia kansanäänestysmääräyksiä. ETA-sopimuksen ja mahdollisen EY-jäsenyyden vastustajien toimesta aloitettiin vuonna 1989 kansanaloitekampanja, jonka tarkoituksena on sisällyttää sellainen määräys perustuslakiin. Ensimmäinen perustuslain muuttamista koskeva kansanaloite hylättiin kansanäänestyksessä, mutta vuonna 1991 aloitetulla uudella kampanjalla

saattaa olla paremmat menestymisen mahdollisuudet, sillä se on hieman rajoitetummin muotoiltu. Liechtensteinin hallinto tosin vaikuttaa suosivan edustuksellista, parlamentissa tapahtuvaa ratifikaatiomenettelyä. Toisaalta mikäli ETA- tai EY-sopimukset aiheuttavat muutoksia perustuslakiin, on päättävä kansanäänestys hyvin todennäköinen perustuslain 66 §:n nojalla (Waschkuhn 1991, 741, 745, 749—765).

### 3.2.2. Neuvoo-antava kansanäänestys

*Suomessa* on tähän mennessä suuntauduttu pääasiassa ETA-sopimuksen solmimiseen. Vuoden 1992 alussa Suomi kuitenkin jätti Euroopan yhteisöä ja unionia koskevan jäsenyyshakemuksen, jotta hakemus käsiteltäisiin yhdessä Itävallan ja Ruotsin hakemusten kanssa. Mahdollisen jäsenyyden suhteen on kehittymässä tilanne, joka paljossa muistuttaa Norjan poliittista tilannetta vuonna 1972, jolloin kyseinen yhteiskunta oli eri tavoin vahvasti jakautunut EY-asian tiimoilla. Muun muassa Suomen Keskustan asema on muotoutumassa yhä vaikeammaksi sen pyrkiessä sisällyttämään toimintapolitiikkaansa erilaisia puolueen sisäisiä ja ulkoisia intressejä. Vaikuttaa siltä kuin olisi olemassa laaja yhteisymmärrys EY-kysymyksen ratkaisemiseksi mahdollisimman kattavaa päätöksentekomenettelyä käyttäen: toivotaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä hallitusmuodon 22a §:n nojalla ennen eduskunnan toimesta tapahtuvaa lopullista päätöksentekoa. Kesäkuun puolesta välissä alkoi tosin kansanäänestyksen toivottavuuden suhteen kuulua varsin arvovaltaisia soraääniä.

Neuvoo-antava kansanäänestys on Suomessa säädely hieman yksityiskohtaisemmin kuin Ruotsissa. Hallitusmuodon 22a §:ssä järjestetty kansanäänestys on kuitenkin luonteeltaan samankaltainen, eli *policy*-äänestys. Tämän vuonna 1987 voimaanastuneen perustuslain muutoksen ei voida katsoa muuttaneen kansallisen päätöksenteon perusteita. 22a § ei nimittäin poikkea niistä periaatteista, jotka perustuslakivaliokunta kehitti jo 1930-luvulla:

- 1) Eduskunta voi yksittäistapauksissa tavallisen lain säätämiseksi määrättyssä lainsäätämisyjärjestyksessä päättää neuvoo-antavan kansanäänestyksen pitämisestä.
- 2) Kansanäänestysasian on oltava sen luonteinen, että se voidaan alistaa kansalle; kysymysten on toisin sanoen liityttävä aiheisiin, joista kansalla on tietoa ja kokemusta.

3) Kansanäänestys voidaan järjestää ainoastaan erityisten ja pakottavien syiden perusteella.

Hallitusmuodon 22a § lienee sisällöltään jonkin verran väljempi kuin perustuslakivaliokunnan kielto lakikansanäänestyksen jälkeen muotoilemat periaatteet. Hallitusmuodon säännös näyttäisi tavallaan antavan eduskunnalle jonkin verran enemmän harkintavaltaa pohdittaessa kansan tiedon ja kokemuksen tasoa ja niitä syitä, jotka mahdollisesti ovat erityisiä ja pakottavia (Suksi 1984, 352). Ainoa todellinen vaatimus näyttäisi siten olevan eduskunnan enemmistön kansanäänestykselle myönteinen kanta, mikä ilmeisesti onkin ollut olemassa jo alkuvuodesta 1992. Vaikka perustuslakivaliokunnan 1930-luvun periaatteet eivät ole mitenkään eduskuntaa sitovia, voidaan kuitenkin kysyä täyttyvätkö ehdot 2) ja 3) integraatioasiassa. Koska mahdollinen EY-jäsenyys on luonteeltaan erittäin perustavaa laatua oleva muutos, voitaneen kolmatta ehtoa pitää täytettynä. Tämänhetkisen tilanteen perusteella ei kuitenkaan vaikuta siltä, että kansalla olisi riittävästi tietoa ja kokemusta integraatioasiassa niin, että toinen ehto täyttyisi. On sitä vastoin mahdollista pitää esimerkiksi ydinvoiman lisärakentamista sellaisena aiheena, joka täyttäisi toisen ehdon. Onhan suomalaisilla lähes kahden vuosikymmenen kokemus ydinvoimasta. Vuoden 1931 kielto lakikansanäänestystä täytti mitä ilmeisimmin molemmat ehdot. Valtiovallalla on tosin 22a §:n nojalla velvollisuus tukea mahdollisen kansanäänestyksen aiheesta tiedottamista. Tällä hetkellä näyttäisi siltä kuin integraatiokysymys olisi muotoutumassa joko — tai -kysymykseksi, mutta ei voida sulkea pois sitäkään mahdollisuutta, että kansanäänestyksessä tehtäisiin Ruotsissa ehdotetun mallin mukaisesti valinta kolmen vaihtoehdon välillä.

### 3.3. Päätelmiä

Irlanti ja Tanska ovat ainoat EY-maat, joiden perustuslait edellyttävät integraatiokansanäänestyksiä. Tanskan kansanäänestyksen Euroopan unionia koskevan sopimuksen hylkäävä lopputulos ei kuitenkaan johtane sopimuksen täydelliseen romahtamiseen. Sellainen EY-maa, joka jättäytyy EU-sopimuksen ulkopuolelle, saattaa saada jonkinlaisen liitännäisaseman muiden yhteisön jäsenten jatkaessa sopimuksen viitoittamaa yhdentymistietä. Mikäli EU-sopimuksen ratifiointi hylätään Ranskan syyskuun kansanäänestyksessä, lienee integraation syventämiseltä kuitenkin pudonnut pohja.

Vaikka Norja muodostaakin poikkeuksen, ei ole luultavaa, että suunnitellut neuvoo-antavat integraatioäänestykset toistuisivat samalla tavoin kuin EY-äänestykset Irlannissa ja Tanskassa. Nämä kaksi maata ovat olleet verrattain kansanäänestysmyönteisiä etenkin toisen maailmansodan jälkeen, ja vaikuttaakin siltä, että ne sisällyttävät kansan päätöksentekoprosessiin myös tulevaisuudessa. Englannissa, Espanjassa ja Saksassa tehdyt ehdotukset kansanäänestysten järjestämiseksi ovat aloitteina hyvin mielenkiintoisia. Englanti saattaa siis järjestää toisinnon vuoden 1975 neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä, ja Espanjan suhteen on mahdollista, että EU aiheuttaa paineita perustuslain muutoksiin, jolloin integraatiosta tulee välillisesti päättävän perustuslakikansanäänestyksen aihe. Saksassa ehdotettu kansanäänestys on kaikkein epätodennäköisin, sillä Saksan liittotasavallan perustuslakia on perinteisesti tulkittu hyvin vahvasti edustuksellisen päätöksenteon suuntaan. Neuvoo-antava kansanäänestys olisikin erittäin huomattava poikkeus Saksan kansallisesta päätöksentekotavasta, joka tähän mennessä on pitänyt tiukasti kiinni edustuksellisuuden periaatteesta. Edellä mainitut suunnitelmat ovat kuitenkin niin alustavia, että niitä ei vielä kannata tässä vaiheessa käsitellä.

On itse asiassa mahdollista, että EY-maissa järjestettävät integraatiokansanäänestykset ja niitä koskevat ehdotukset ovat osoitus siitä paineesta, jonka ylikansallinen ja demokratiavajeesta moitittu EY aiheuttaa kansallisten edustuksellisten elinten päätöksentekotoimivallalle. Integraatio saattaa siis aiheuttaa jonkinlaisen keskipakoisvaikutuksen: päätöksentekoa siirretään edustuksellisilta elimiltä äänestäjille. Tämä suuntaus on vieläkin selvempi niiden maiden suhteen, jotka juuri tällä hetkellä ovat harkitsemassa jäsenyyttä yhteisössä. Kansanäänestystä pidetään välttämättömänä osana sitä päätöksentekoprosessia, joka vie maan kohti integroitunutta Eurooppaa. Etenkin neuvoo-antavaa kansanäänestystä suunnittelevat hallitukset voivat hylkäävän kansanäänestystuloksen sattuessa kuitenkin tulla nolatuiksi sekä kotimaassa että ulkomailla, jos kansanäänestys järjestetään siinä vaiheessa kun jäsenyysneuvottelut on saatettu päätökseen ja hallitus on poliittisesti sitoutunut neuvottelujen lopputulokseen.

### 4. Liittovaltio ja valtioliitto integraatioesimerkkeinä

Etsittäessä vertailukohteeksi muita valtioliiton kal-

taisia yhteisöjä tulee mieleen muun muassa Sveitsi ja Amerikan yhdysvaltojen konfедераatio, joka oli olemassa vuosien 1777 ja 1789 välillä. Amerikan konfедераatiosopimuksen uusien jäsenten ottamista koskevaa XI artiklaa ei kuitenkaan tiettävästi koskaan sovellettu. USA:n perustuslain IV artiklan 3 mom onkin paljon mielenkiintoisempi.

Uusien osavaltioiden ottamisesta Amerikan yhdysvaltoihin päättää kongressi. Ennen kuin hakijavaltio otetaan liittovaltioon, kongressi säätää niin kutsutun valtuutuslain, jossa jäsenysehdot määrätään. 1850-luvulle asti pääasiallisin poliittista järjestelmää koskeva ehto oli, että hakijavaltiolla tuli olla tasavaltainen hallitusmuoto eli sellainen hallitusmuoto, joka pääpiirteissään olisi sopusoinnussa sen hallitusmuodon kanssa, jonka liittovaltion perustuslain IV artiklan 4 mom takaa osavaltioille. Vuodesta 1857 lähtien valtuutuslait ovat tavallisesti myös sisältäneet määräyksen, jonka mukaan hakijavaltioiden perustuslakien tulee olla kansanäänestyksellä hyväksytyjä ennen kuin valtioista saattaa tulla osa USA:n liittovaltiota (Oberholtzer 1893, 112, 129; Jameson 1887, 174, 505; Lobingier 1909, 295—296; Beard ja Schultz 1912, 16—17). Seuraava Oklahomaa koskevasta valtuutuslaista otettu esimerkki valottaa uusien osavaltioiden hyväksymistä:<sup>5</sup>

§ 3. ... The constitution shall be republican in form, and make no distinction in civil or political rights on account of race or color, and shall not be repugnant to the Constitution of the United States and the principles of the Declaration of Independence.

§ 4. That in case a constitution and State government shall be formed in compliance with the provisions of this Act the convention forming the same shall provide by ordinance for submitting said constitution to the people of said proposed State for its ratification or rejection at an election to be held at a time fixed in said ordinance, at which election the qualified voters for said proposed State shall vote directly for or against the proposed constitution, and for or against any provisions separately submitted. ... And if a majority of the legal votes cast on that question shall be for the constitution the governor ... and the judge senior ... shall certify the result to the President of the United States, together with the statement of the votes cast thereon, ... And if the constitution and government of said proposed State

are republican in form, and if the provisions in this Act have been complied with in the formation thereof, it shall be the duty of the President of the United States, within twenty days from the receipt of the certificate of the result of said election and the statement of votes cast thereon and a copy of said constitution ..., to issue his proclamation announcing the result of said election; and thereupon the proposed State of Oklahoma shall be deemed admitted by Congress into the Union, ...

Ennen kuin jokin tietty alue hyväksytään liittovaltion osaksi, on kongressin siis säädettävä valtuutuslaki, joka määrää, että hakijavaltion perustuslain on tultava hyväksytyksi osavaltion kansan päätöksellä. Jos kansanäänestys pidetään juuri ennen jäseneksi tuloa, muodostuu se integraatiokansanäänestyksen luonteiseksi. Lähtöleveysuudessa saattaa osavaltion ottaminen liittovaltion jäseneksi tulla ajankohtaiseksi ainakin yhdessä tapauksessa, nimittäin jos Kalifornian osavaltio jaetaan Pohjois- ja Etelä-Kaliforniaan. Asiasta järjestettiin neuvovaantava kansanäänestys 2. 6. 1992 Kalifornian pohjoisosan 31:ssä piirikunnassa, joista 27 hyväksyi jakamisen. Jos asia saa laajempaa poliittista kannatusta, muodostettaneen Pohjois-Kaliforniasta uusi osavaltio. Edellä esitetyn mukaisesti vaikuttaisi todennäköiseltä, että Etelä-Kalifornia säilyy Kalifornian seuraajavaltiona ja että Pohjois-Kalifornialle laaditaan oma perustuslaki, joka on hyväksyttävä kansanäänestyksellä Pohjois-Kaliforniassa ennen alueen hyväksymistä USA:n osavaltioksi, mutta on myös mahdollista, että molempia Kalifornian osia pidetään uusina osavaltioina, jolloin hyväksymismenettely kohdistuu molempiin. Suunnitelma on kuitenkin vasta alkuvaiheissaan.

Sveitsin vuoden 1848 perustuslaki rajoitti kantoneiden suvereenisuutta ja määräsi 6 artiklassaan, että kantoneiden perustuslaeissa oli oltava pakollinen perustuslakikansanäänestys ja perustuslakiasioihin liittyvä kansanaloite, jotta demokratian minimivaatimukset tulisivat täytetyiksi. Vuoden 1874 perustuslain 5 artikla säätää, että Sveitsin konfедераation on taattava kantoneille niiden suvereenisuus, perustuslait, kansan vapaudet ja oikeudet, kansalaisten perustuslailliset oikeudet samoin kuin ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka kansa on siirtänyt viranomaisille. Lisäksi konfедераation on 6 artiklan mukaan taattava kantonien perustuslait sillä edellytyksellä, että kantoneiden perustuslait eivät sisällä mitään, mikä olisi ristiriidassa liittovaltion perustuslain kanssa, että kantoneiden perustuslait turvaavat poliittisten oikeuk-

<sup>5</sup> Enabling Act, Act of Congress, June 16, 1906, 34 U.S.Stat. at Large 267—278, as included in: Okla. Stat. Ann., Enabling Act (West 1981).

sien käyttämisen tasavaltaisen — edustuksellisen tai demokraattisen — päätöksenteon keinoin ja että kansa on hyväksynyt perustuslait ja että niitä voidaan muuttaa, jos kansalaisten ehdoton enemmistö sitä vaatii. Uuden kantonin ottaminen konföderaatioon vaatii Sveitsin perustuslain 1 artiklan muuttamista pakollisella, koko liittovaltion käsitettävällä kansanäänestyksellä. Näin tapahtui, kun vuonna 1978 luotiin uusi kantoni nimeltään Jura.

Euroopan yhteisö ei aseta varsinaisia muodollisia USA:n liittovaltioon ottamisen tai Sveitsin perustuslain kantoneille asettamien vaatimusten kaltaisia ehtoja, jotka koskisivat hakijavaltion poliittista järjestelmää tai kansallisen päätöksenteon legitimitettä. Rooman sopimuksen esipuhe kuitenkin mainitsee rauhan ja vapauden yhteisön ihanteina. On myös todettu, että jäsenyys EY:ssä olisi riippuvainen demokraattisesta hallitusmuodosta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Tämä olikin ilmeistä esimerkiksi EY:n suhtautumisessa Kreikkaan sotilasdiktatuurin aikana samoin kuin sen suhtautumisessa Espanjaan ennen demokratisoitumiskehitystä (Pålsson 1976, 313), vaikka »demokraattinen hallitusmuoto» ei ollut eikä vielä ole muodollinen normatiivinen edellytys eikä sisällä vaatimusta jäsenyysasian päättämisestä kansanäänestyksellä. Kansanäänestys kuuluu kuitenkin siihen kansallisen päätöksentekomekanismien arsenaaliin, joka saatetaan ottaa käyttöön myös Rooman sopimuksen nojalla sekä EY:n perusnormistoa hyväksyttäessä että otettaessa uusia jäseniä yhteisöön.

Vaikka Maastrichtissa 7. 2. 1992 allekirjoitettu Euroopan unionia koskeva sopimus<sup>6</sup> ei suuremmin sisälläkään suoranaisia hakijavaltion hallitusmuotoa tai poliittista järjestelmää koskevia määräyksiä, säättää Luku I, Art. F.1. 'Yleisiä Säännöksiä' kohdan, jonka mukaan unionin on sopivalla tavalla otettava huomioon jäsenvaltioiden kansallinen identiteetti ja jossa todetaan, että niiden hallintojärjestelmät perustuvat demokratian periaatteille. Nämä »demokratian periaatteet» saanevat siis jonkinlaisen poliittis-juridisen ja myös normatiivisen tulkin, jos ja kun unioniin tulevaisuudessa otetaan uusia jäseniä. Saman luvun Art. F.2. mainitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustetut oikeudet ja vapaudet. Yhdessä luettuina demokratian periaatteet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattaminen saatettaisiin tulkita jonkinlaiseksi poliittista järjestelmää koskevaksi

minimivaatimukseksi: hakijamaan ja oletettavasti myös jäsenmaan olisi noudatettava edustuksellisuuden periaatetta lainsäädäntötoiminnassaan siten, että hallitusmuoto perustuu määrääkaisten, vapaiden ja rehellisten vaalien järjestämiselle.

Euroopan unionia koskevassa sopimuksessa on muutampia kohtia, joiden nojalla kansanäänestys näyttäisi saavan tunnustetun aseman. Luvun VII: 'Loppusäännökset', Art. O, 2 mom. määrää, että jäsenyys sopimus hakijavaltion kanssa on ratifioitava kaikkien sopimusvaltioiden toimesta siinä järjestyksessä kuin näiden perustuslait edellyttävät. On siten mahdollista, että uusien jäsenmaiden jäsenyys sopimuksia alistetaan kansan päätettäväksi niissä maissa, joiden valtiosäännöt luovat ratifikaatiokansanäänestyksiä. Tällä hetkellä tällaisia säännöksiä sisältyy kahden EY-maan perustuslakiin, nimittäin Ranskan ja Tanskan.

Art. R.1. 'Loppusäännöksissä' määrää puolestaan, että Euroopan unionia koskeva sopimus on ratifioitava sopimusosapuolten toimesta siinä järjestyksessä kuin niiden valtiosäännöt edellyttävät. Näin on otettu huomioon esimerkiksi Irlanti ja Tanska, jossa päättävät kansanäänestykset asian suhteen onkin järjestetty. Kuten sanottua, Ranska järjestää kansanäänestyksen syyskuussa 1992.

Tämän perusteella voitaneen sanoa, että ainakin päättävät integraatiokansanäänestykset saavat jonkinlaisen juridisen tunnustuksen. Neuvo-antavaa kansanäänestystä jäsenyys sopimuksen ratifiointia varten ei kuitenkaan edellytä yhdenkään maan perustuslaki. Neuvo-antavaa kansanäänestystä ei myöskään ole yhdenkään maan valtiosäännössä määrätty pakolliseksi osaksi kansallista päätöksentekoa. Lieneekin siis mahdollista, että jäsenyys neuvottelujen tuloksen ja samalla hallituksen kannattaman ratkaisun hylkääminen neuvo-antavassa kansanäänestyksessä on omiaan vahingoittamaan valtion asemaa kansainvälisenä neuvottelu- ja sopimusosapuolena, samalla kun tällaisessa kansanäänestyksessä tappion kärsineen hallituksen poliittinen asema muodostuu kotimaassa hyvin vaikeaksi.

Kuriositeettina voidaan tässä yhteydessä muistella toimintansa lopettaneen Neuvostoliiton perustuslakia, jonka 72 §:n nojalla jokaisella Neuvostoliittoon kuuluvalla tasavallalla oli oikeus vapaaseen eroamiseen SNTL:stä. Kun monet tasavallat alkoivat poliittisten olojen vapautumisen seurauksena vaatia kansallista itsemääräämisoikeutta ja itsenäisyyttä, säädettiin Neuvostoliitossa 3. 4. 1990 laki liitontasavallan SNTL:stä eroamista koskevista menettelyistä. Laki sisälsi muun muassa moni-

<sup>6</sup> Treaty on European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1992.



vaiheisen kansanäänestysjärjestelmän. Laki asetti tasavallan eroamiselle kuitenkin niin monia esteitä, että millään tasavallalla ei luultavasti olisi ollut käytännön mahdollisuuksia erota Neuvostoliitosta. Jotta Neuvostoliiton hajoaminen olisi pystytty estämään, järjestettiin 17. 3. 1991 perustuslain 5 §:n nojalla yleisliittolainen neuvoo-antava kansanäänestys jossa äänestäjiltä kysyttiin, tulisiko Neuvostoliitto säilyttää uudistettuna tasaveroisten ja täysivaltaisten tasavaltojen liittona, jossa kaikkien kansallisuuksien ihmisoikeudet ja vapaus taa-taan. Monet tasavallat olivat jo järjestäneet omaa itsenäisyyttään käsitteleviä kansanäänestyksiä eivätkä osallistuneet yleisliittolaiseen kansanäänestykseen, joka tuottikin hyvin tulkinnanvaraisen ja kaiken kaikkiaan merkityksellömän tuloksen.

Samanlaista strategiaa yritettiin toteuttaa myös USA:ssa juuri ennen sisällissodan puhkeamista. Pohjoisen ja etelän välinen vastakkainasettelu johdettiin suuressa määrin osavaltioiden suhtautumisesta orjuuteen. Ennen sisällissodan puhkeamista Yhdysvaltain kongressi äänesti vuonna 1861 USA:n perustuslakiin orjuutta käsittelevistä muutosehdotuksista, joiden oli säätämisen jälkeen tarkoitus olla muuttamattomia ja jotka olisivat rajoittaneet orjuuden tietyille maantieteelliselle alueelle etelässä. Samalla ehdotettiin kansanäänestyksen järjestämistä koko USA:n alueella edellä mainituista muutosehdotuksista. Se olisi luultavasti ollut neuvoo-antava *policy*-äänestys, sillä USA:n perustuslakiin ei sisälly kansanäänestysäännöksiä, mutta ottaen huomioon vallinneen poliittisen tilanteen, se olisi hyvinkin voinut muuttua jonkinlaiseksi luottamuslauseäänestykseksi. Kansanäänestys ehdotus hyväksyttiin edustajainhuoneessa, mutta se hylättiin yhdellä äänellä senaatissa. On tietenkin vaikea arvioida, olisiko kansanäänestys orjuuskompromissista voinut estää sisällissodan ja liittovaltion hajoamisen. Toisaalta on arveltu, että muutosehdotus olisi saattanut saada verrattain selvän enemmistön äänistä niin pohjoisessa kuin etelässäkin. Se ei kuitenkaan olisi ratkaissut pääongelmaa, orjuutta. Etelävaltioiden konfедераation syntyessä monet etelän valtiot järjestivät kansanäänestyksiä USA:sta eroamisen johdosta ja sen legitimoimiseksi sekä uusien etelävaltiolaisten osavaltio-perustuslakien hyväksymiseksi. Sisällissodan jälkeen liittovaltion kongressi säätii etelävaltioita varten niin kutsuttuja rekonstruktio lakeja, jotka olivat osavaltiokohtaisia ja jotka ainakin kolmessa tapauksessa edellyttivät, että osavaltioiden uudet perustuslait hyväksytään kansanäänestyksellä (Suksi 1992, 158—159, 180—).

Neuvostoliiton ja USA:n esimerkit osoittanevat, että liittovaltion tai valtioliiton elämänsäkaressa saattaa tulla vaihe, jolloin yhteisöä yritetään pitää koossa tai hajottaa kansanäänestysmekanismin avulla. Tämän huomion jälkimmäistä osaa toteutettiin muun muassa Jugoslavian hajotessa, jolloin enemmän tai vähemmän virallisia kansanäänestyksiä järjestettiin Sloveniassa, Kroatiaassa, Makedoniassa, Bosnia-Herzegovinassa ja Kosovossa. Quebecin itsenäistyminen Kanadasta ei saanut enemmistöä taakseen Quebecissä vuonna 1980 järjestetyssä kansanäänestyksessä. Artikkelia kirjoitettaessa on Tsheko-Slovakian presidentti Václav Havel, joka tunnetaan liittovaltion hajoamisen vastustajana, vaatinut hajoamista koskevaa kansanäänestystä. Myös EY:n piirissä saatetaan kansanäänestystä vielä joskus käyttää integroitumisen sijasta disintegrointumisen edistämiseen tai ehkäisemiseen.

## 5. Loppumietteitä

Kansanäänestys yleistyy myös EY-yhteyksissä. Tähän mennessä on järjestetty niin vähän ja erilaisia integraatiokansanäänestyksiä, ettei vielä voida katsoa olevan olemassa mitään varsinaista periaatetta, jonka nojalla integraation tulisi tapahtua kansanäänestyksen kautta. Jos nyt suunnitellut integraatiokansanäänestykset todellakin järjestetään, alkaa kuitenkin syntyä oikeutus vaatia Euroopan yhdentymistä koskevien kansanäänestysten järjestämistä. Voidaan tietenkin kysyä, missä tällainen vaatimus esitetään sitten kun suunnitellutkin kansanäänestykset on mahdollisesti järjestetty. Yksi kohderyhmä saattaisi löytyä niiden maiden joukosta, jotka tavalla tai toisella tuottavat negatiivisia integraatiopäätöksiä. Toinen ryhmä saattaisi tulevaisuudessa muodostua Keski- ja Itä-Euroopan uusista demokratioista ja kolmas eräistä itäisen Välimeren maista.

Tämän artikkelin perusteella lienee mahdollista sanoa, että integraatiokansanäänestysten järjestäminen on kehityksessä ainakin jonkinlaiseksi valtiokäytännön ylikansalliseksi periaatteeksi. Vaikka integraatiokansanäänestysten muodollinen tai juridinen perusta onkin hyvin vaihteleva, voidaan ehkä myös kohtuudella odottaa, että integraatiokansanäänestys jossain vaiheessa tulee muodostamaan (laveasti käsitetyn) kansallisen valtiosääntöoikeuden periaatteen: EY:llä on jo nyt jäsenmaita, jotka sisällyttävät kansan päätöksentekoprosessiin silloin kun on kyse perustavaa laatua olevien kansallisten valtaoikeuksien siirrosta. Jos sellaiset maat kuin Ruotsi ja Sveitsi onnistuvat jäse-

nyssyrkimyksissään, lisääntyy kansanäänestysmyönteisten EY-maiden lukumäärä.

Koska EY:n päätöksentekojärjestelmä ainakin tällä hetkellä kärsii niin kutsutusta demokratiavaajeesta, aiheuttanee EY:n kehittyminen uusille alueille ja yhteistyön syventäminen paineita kansallisen tason edustukselliselle päätöksenteolle, jonka ainakin periaatteessa pitäisi sinänsä olla riittävän legitiimi. Nämä paineet vaikuttavat muokkaan kansallista päätöksentekoa kansan suoran osallistumisen suuntaan. Vain näin voidaan lisääntynyt kansallisten valtaoikeuksien siirtäminen yhteisölle oikeuttaa ja perustella. Tulevaisuudelta voidaan siis odottaa vielä monia integraatiokansanäänestyksiä, mutta ne ovat useimmiten hyvin erilaisia valtiosääntöoikeudelliselta sääntelyltään ja luonnollisesti myös poliittiselta ympäristöltään ja vaikutuksiltaan.

#### LÄHTEET

- Andersen, Poul (1954): *Dansk Statsforfatningsret*. Gyldendal, København.
- Aubert, Jean-François (1978): Switzerland. Teoksessa *Referendums*, toim. David Butler ja Austin Ranney. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Austen, John, David Butler ja Austin Ranney (1987): *Referendums, 1978—1986*. *Electoral Studies* 6:2.
- Beard, Charles A. ja Birl E. Shultz (1912): *Documents on the state-wide initiative, referendum and recall*. Norwood Press, Norwood, Mass.; Macmillan Co., New York.
- Butler, David ja Austin Ranney (toim. 1978): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Chubb, Basil (1991): *The Politics of the Irish Constitution*. Institute of Public Administration, Dublin.
- Fiskesjö, Bertil (1992): Grundlagen stoppar s. *Dagens Nyheter/Debatt*, den 15 januari 1992.
- Gallagher, Michael (1991): *Referendums and Democracy in the Republic of Ireland*. Paper presented at the 4th International Conference of the Società italiana di studi elettorali, on 'Democracies and Referendums: Italian and World Experience', Prato, Italy, 3—5 October 1991.
- Gilhuis, Piet (1981): *Het Referendum. Een rechtsvergelijkende studie*. Alphen aan den Rijn.
- Jameson, John Alexander (1887): *A treatise on constitutional conventions; their history, powers and modes of proceeding*. Fourth edition. The Riverside Press, Cambridge; Callaghan and Company, Chicago.
- Kapteyn, P. J. G. ja P. Verloren van Themaat (1990): *Introduction to the Law of the European Communities After the coming into force of the Single European Act*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer and Boston; Graham & Trotman, Deventer.
- Keesing's Record of World Events*. 1989, 1991.
- Lee, J. J. (1990): *Ireland 1912—1985. Politics and Society*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lobingier, Charles Sumner (1909): *The people's law or popular participation in law-making from ancient folk-moot to modern referendum. A study in the evolution of democracy and direct legislation*. Norwood Press, Norwood, Mass.; Macmillan Co., New York.
- Nilson, Sten Sparre (1978): Scandinavia. *Referendums*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Nilson, Sten Sparre ja Tor Bjørklund (1986): 'Ideal Types' of Referendum Behaviour. *Scandinavian Political Studies* 9:3.
- Nowak, Manfred (1988): *Politische Grundrechte*. *Forschungen aus Staat und Recht* 78/79. Springer Verlag, Wien.
- Oberholtzer, Ellis Paxson (1893): *Referendum in America. A discussion of law-making by popular vote*. Publications of the University of Pennsylvania; political economy and public law series, vol. IV, no. 12. Philadelphia.
- Pålsson, Lennart (1976): *EG-rätt*. Studentlitteratur, Lund.
- Ranney, Austin (1991): *Referendums — New Practice and Old Theory*. Paper distributed at the conference 'Democrazie e referendum. Le consultazioni referendarie in Italia e nel mondo. IV Convegno Internazionale della S.I.S.E., Prato, 3—5 Ottobre 1991.
- Ruin, Olof (1992): Här är alternativen. *Dagens Nyheter/Debatt*, den 20 januari 1992.
- Suksi, Markku (1984): Folkförstärningsinstitutet: allmän tematik och institutets tillämpning i Finland. *Politiikka* 26:4.
- Suksi, Markku (1992): *Referendum and National Decision-Making — a study of constitutional form and practice*. Paper copy by University Microfilms International, Ann Arbor 1992 (forthcoming).
- Svensson, Palle (1991): *Referendums in Danish Politics*. Paper presented at the IV International Conference 'Democracies and Referendums: Italian and World Experiences'. Società Italiana di Studi Elettorali, October 3—5, 1991, Prato, Italy.
- Sørensen, Max (1973): *Statsforfatningsret*. Juristforbundets forlag, København.
- Waschkuhn, Arno (1991): *Probleme des politischen Systems Liechtensteins*. Manuscript, Liechtenstein 1991 (forthcoming).
- Wright, Vincent (1978): France. Teoksessa *Referendums*, toim. David Butler ja Austin Ranney. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Zahle, Henrik (1989): *Dansk forfatningsret 2: Regering, forvaltning og dom*. Christian Ejlertsen's Forlag, København.