

Kansanäänestys Euroopan unionista¹

MARKKU SUKSI

Johdanto

Tulevan EU-kansanäänestyksen tiimoilta on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan EU-kansanäänestyksessä tulisi tarjota äänestäjille kahden vaihtoehdon sijaan kolme vaihtoehtoa. »Kyllä» ja »Ei» EU:lle täydentyisi siten jonkinlaisella nolavaihtoehdolla.

Lähinnä sosiaalisen valinnan teorioista ponnistavat pohdinnat päätyvät puolestaan muun muassa siihen aivan oikeaan toteamukseen, että kolmen vaihtoehdon kansanäänestysmallissa saattaa syntyä epäselvä tilanne, jos mikään vaihtoehdoista ei saa yli puolta annetuista äänistä. Siksi kolme vaihtoehtoa sisältävää kansanäänestystä ei pitäisi ainakaan periaatteessa suosia.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko sosiaalisen valinnan logiikan lisäksi olemassa joku muu logiikka tai joitakin muita näkökohtia, jotka voisivat antaa aiheen suhteellistuttaa valintalogiikan vastaansanomattomuutta. Tilannehan on siitä erikoinen, että Suomen kansanäänestysjärjestelmä ei ole tiukasti säännelty ja päättävä, vaan neuvoa-antava ja siten luonteeltaan joustava. Suomen neuvoa-antavaa kansanäänestystä voidaankin luonnehtia lähinnä linja- tai policy-kansanäänestykseksi. Kaiken lisäksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä käsittelevään säännöstöön sisältyy ke-

hoitus käyttää kahden vaihtoehdon sijasta kolmea vaihtoehtoa.

Äänestysmahdollisuudet

Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/87) säättää lähemmin neuvoa-antavan kansanäänestyksen kulusta. Menettelylain 5 § 1 momentti määrää, että äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Menettelylain 5 §:än sisältyy siten ajatus siitä, että kansanäänestyksessä voidaan käyttää useampia kuin kahden vaihtoehtoa. Jo menettelylakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE n:o 251/1984) kirjattiin, että tällainen kolmas vaihtoehto kuvastaisi »ei osaa sanoa» tai »ei ota kantaa» -näkemystä. Kolmatta vaihtoehtoa ei hallituksen esityksen mukaan voitaisi tulkita kannanotoksi minkään vaihtoehdon puolesta tai mitään vastaan, kuten saat-taisi olla asian laita äänestämättä jättämisessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta toisti mieltänsä 9/1986 lakiehdotuksen 5 §:n äänestäjälle antaman mahdollisuuden ilmaista aina, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista ja korosti kyseisen säännöksen merkitystä muun muassa kansanäänestyksen äänestyslippujen laatimisessa. Lainsäätäjä lienee siis halunnut tarjota mahdollisuuden kolmen vaihtoehdon käyttämiseen ainakin siten, että jonkinlaisen 'minimitulkinnan' mukaan myös tyhjä ääni saavat jonkin ennakoita hahmotellun tai jopa määrätyn

¹ Artikkelissa on otettu huomioon tilanne maaliskuuhun 1994 asti.

merkityksen.² Lisäksi voidaan tietenkin ajatella kolmannen »ei ota kantaa» -vaihtoehdon lisäämistä äänestyslippuun kahden sisältövaihtoehdon lisäksi.

Kansainvälisesti vertailtaessa on huomattava, että tyhjää äänestäminen ei näy kansanäänestyksen julistetussa lopputuloksessa, jolloin kahden vaihtoehdon mallissa esitetään ainoastaan voitaneen ja hävinneen vaihtoehdon osuudet hyväksytyistä äänistä, esimerkiksi »Kyllä: 53 %, Ei 47 %». Äänestämättä jättäneiden osuus ilmenee äänestysprosentista, mutta se jäänee toisarvoiseksi, ellei kansanäänestyksen hyväksyttävyydelle ei ole asetettu mitään osallistumiskynnystä.

Mihin edellä mainittu 'minimitulkinta' perustuu? Neuvoo-antavia kansanäänestyksiä koskevan menettelylain 9 §:n mukaan noudatetaan kansanäänestyksessä soveltuvien osin kansanedustajain vaaleista annettua lakia (391/69). Vaaleissa tyhjä äänestyslippu tulkitaan sellaiseksi, jota ei ole annettu minkään ehdokkaan hyväksi, eikä sellaista äänestyslippua lasketa vaalin lopputulosta määrättäessä (55, 59 §§). Kansanedustajain vaaleja koskevan lain 83 § 1 momentin 5 kohdan mukaan äänestyslippu on mitätön, jos ehdokkaan numero on merkitty siten, ettei selvästi ilmene, ketä ehdokasta merkintä tarkoittaa. Tyhjässä äänestyslipussa ei ole edes epäselvää merkintää, joten sellaisesta ilmenee vieläkin vähäisemmässä määrin äänen osoite. Tyhjat äänestysliput siis hylätään kansanedustajain vaaleissa. Tyhjä äänestyslippu ymmärretään tavallaan 83 § 1 momenttiin sisältyvien seitsemän äänestyslipun mitättömyyskategorian lisäksi luettelon kahdeksanneksi mitättömyyskategoriksi, joka vaaleja koskevista pöytäkirjoissa myös eritellään tällä tavoin muiden mitättömyyskategorioiden joukossa.

Tyhjää äänestäneiden osuus annetuista äänistä siis esitetään, mutta sitä ei pitäisi, Kansanäänestyskomitean (Kom.miet. 1983:25, 134) ajatuksen mukaan, tulkita kannanotoksi minkään vaihtoehdon puolesta tai mitään vastaan, vaan ottaa se nimenomaan jonkinlaisena »en osaa sanoa»-tai »en ota kantaa» -näkemysenä.

Kansanäänestyksessä annettua tyhjää äänestyslippua voitaisiin täten pitää sellaisena 5 § 1 momentin tarkoittamana kantaaottamattomuutena, jonka menettelylain 5 § 1 momentti kansanedustajain vaalilain sivuuttaen luokittelee omaksi annettujen äänten kategoriaksi. Tyhjat äänet tulisi tällöin erottaa omaksi annettujen äänten kategoriaksi ja laskea »kyllä» ja »ei» -vaihtoehtojen rinnalla sekä ilmoittaa kansanäänestyksen lopputuloksen osana.

Vaihtoehtojen lukumäärän ongelma saattaisi toisin sanoen kulminoitua siihen, miten kansanäänestyksen tulos esitetään. Jakaantuuko tulos kyllä- ja ei -äänien kesken (53 % + 47 %), vai jaetaanko äänet kyllä-, ei- ja tyhjää -vaihtoehtojen kesken (esim. 43 % + 37 % + 20 %)? Menettelylain 5 § 1 momentin 'minimitulkinta' näyttäisi edellyttävän jälkimmäistä tuloksesensittämistapaa.

Jos varsinaisten sisältövaihtoehtojen lisäksi laadittaisiin yllä esitellyn 'minimitulkinnan' ylitävä kantaaottamattomuusvaihtoehto, joka painetaan äänestyslippuun ja joka edellyttää äänestäjän tekemää merkintää, tulkittaisiin tyhjat äänestysliput hylätyiksi kansanedustajain vaalilaissa noudatetun menettelyn mukaisesti.

Kolme vaihtoehtoa mahdollistavan lainsäädännön ja sosiaalisen valinnan teorioiden välillä saattaa olla jonkinlainen legaalisuuden ja legitimiisyyden vastakkainasettelu. Näinhän ei tietenkään pitäisi olla. Toisaalta sosiaalisen valinnan teoria lähtee siitä oletuksesta, että esillä olevat vaihtoehdot ovat sellaisia, jotka äänestäjät sisältönsä puolesta asettavat paremmuusjärjestykseen. Jos kolmas vaihtoehto on 'sisällötön', eli nollavaihtoehdon luonteinen »En tiedä» -vaihtoehto, ei valintateorian preferenssijärjestelmä välttämättä toimi, sillä »En tiedä» -vaihtoehdon valitessaan äänestäjä jättää preferenssinsä ilmaisematta. On siis mahdollista, että menettelylain hahmottelema vaihtoehtojoukko on ainakin jossain määrin immuuni valintateorian logiikalle ja siitä kumpuavalle kritiikille. On toisaalta selvää, että vaikka valintateorian logiikka ei tässä erityistapauksessa ehkä täysin toimitakaan, saattaa silti käydä niin, ettei valintateorian hakemaa ylivoimaista voittajaa löydetä.

Asia on ainakin periaatteessa korjattavissa siinä vaiheessa, kun eduskunta tekee muodollisen päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä. EU-kansanäänestyksestä on säädettävä oma lakinsa,

² Tarkoituksena saattoi olla myös sellaisen tilanteen säänteleminen, jossa kukin vaihtoehto olisi omalla äänestyslipullaan (joihin ei tehdä mitään merkintöjä) ja jossa tyhjää äänestäminen täytyisi tehdä mahdolliseksi tarjoamalla 'tyhjä' äänestyslippu.

ja siinä yhteydessä on mahdollista muokata vaihtoehtojoukko uuteen uskoon, mikäli tämän katsotaan olevan tarpeellista. Näin onkin käymässä, jos EU-vaaliryhmän osamietintöön sisältyvät kaavailut toteutuvat. EU-vaaliryhmä esittää, että lakiin neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin sisältyisi vain kaksi vaihtoehtoa, kyllä ja ei, ja että kansanäänestyksessä ei sovellettaisi, mitä menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä annetun lain 5 § 1 momentissa on säädetty äänestäjän mahdollisuudesta ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksen kohteena olisi siten neuvoteltu jäsenyyssohimus seuraavan kysymyksenasettelun suhteen: »Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unioniin saavutetun neuvottelutuloksen mukaisesti.» Lisäksi työryhmä esittää, että äänestyslippu olisi mitätön, ellei äänestysmerkintää ole tehty lainkaan, eli jos äänestäjä on jättänyt tyhjän äänestyslipun. Tyhjää voisi tietenkin äänestää, mutta tyhjää äänestyslippua käsiteltäisiin tällöin samalla tavalla kuin kansanedustajain vaaleissa, jolloin sekin kategoria voitaisiin ainakin teoriassa huomioida äänestystulosta arvioitaessa.

Menettelylain 5 § 1 momentin suhteen ehdotukseen sisältyy myös mielenkiintoinen *lex specialis* -asetelma: jos äänestäjällä on menettelylain nojalla aina oltava mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään annetuista vaihtoehdoista, niin mikä on silloin se erityislain muotoilu, jolla sana »aina» voidaan neutralisoida, jos erityislailla halutaan luoda kahden vaihtoehdon kansanäänestys tietystä kysymyksestä? Kuten ylläolevastaakin jo ilmenee, EU-kansanäänestystä pohjittanut työryhmä esittää *lex specialis* -ehdotuksessaan, että kansanäänestyksessä ei tällä kertaa sovellettaisi, mitä menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä annetun lain 5 § 1 momentissa on säädetty äänestäjän mahdollisuudesta ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista.

Työryhmä katsoi, että valmisteltavassa kansanäänestyksessä ei ole tarvetta tarjota mahdollisuutta äänestää tyhjää siten, että tyhjä ääni saa tietyn merkityksen. Syy tällaiseen arvioon oli se, että eduskunta tarvitsee asiassa tehtävää päätöstään varten mahdollisimman selkeän tiedon äänestäjien kannasta asiaan. Työryhmä ei kuitenkaan suositellut menettelylain ko. kohtaa pysyvästi kumottavaksi, koska jossain toisessa kan-

sanäänestyksessä 5 § 1 momentin hahmottelemalla vaihtoehtojoukolla saattaisi olla käyttöä. Kuten edempänä esitetään, asia voidaan nähdä myös toisin päin, eli niin, että juuri EU-jäsenyyden suhteen 5 § 1 momentin kantaaottamattomuusvaihtoehdolla saattaisi olla käyttöä, mutta mahdollisesti ei missään muussa tulevaisuudessa järjestettävässä kansanäänestyksessä.

»Konservatiivinen» äänestyskäyttäytyminen

Perinteinen Kyllä – Ei -valinta, joka noudattaa tarkemmin säänneltyjen kansanäänestysjärjestelmien tarjoamia esikuvia, sisältää Kyllä -vaihtoehdon niin kutsuttuna sisältövaihtoehtona ja Ei -vaihtoehdon niin kutsuttuna nollavaihtoehtona. Eräät kansanäänestyskäyttäytymistä koskevat tutkimustulokset osoittavat (mm. Magleby 1984), että ne äänioikeutetut, jotka äänestävät epävarmassa valintatilanteessa valitsevat mielellään sen vaihtoehdon, joka vaikuttaa turvallisemmalla. Epävarmuudesta seuraa, että äänestäjä usein antaa äänensä Ei -vaihtoehdon puolesta, joka tavallisesti ilmentää status quo -tilaa tai muuttumattomuutta.

EU:n suhteen ei Kyllä - Ei -asetelman Ei -vaihtoehto kuitenkaan tarkoita status quon säilyttämistä. EU-kansanäänestyksessä Ei -vaihtoehto on samassa määrin sisällöllinen vaihtoehto kuin Kyllä -vaihtoehto. Molemmat vaihtoehdot merkitsevät kehitystä johonkin suuntaan. Tiedämme varsin paljon niistä kehityssuunnista sekä positiivisessa että negatiivisessa mielessä, jotka tulevaisuudessa ovat ajankohtaisia EU:lle ja joihin Suomi olisi osallinen EU:n jäsenmaana. Tiedämme sitä vastoin hyvin vähän siitä kehityksestä, joka Suomella olisi edessään EU:n ulkopuolella. Emme myöskään tiedä mitään sen kehityksen suunnasta (edellyttäen, että muut pohjoismaat liittyvät Euroopan unioniin). Voidaan kuitenkin jo tässä vaiheessa sanoa, että kansanäänestyksen Ei -vaihtoehto ei suinkaan ole Suomelle mikään nollavaihtoehto. Se on Kyllä -vaihtoehtoon verrannollinen sisällöllinen vaihtoehto.

Ei -vaihtoehdon sisältö jää luultavasti epäselväksi sille 'epävarmalle' äänestäjälle, joka haluaa äänestää EU-kansanäänestyksessä (tyhjiä äänestyslippuja ja äänestämättä jättäneitähän ei sisällytetäisi lopulliseen vaihtoehtoja koskevaan tulokseen, joten näillä ei liene mitään suurempaa merkitystä tulosten tarkastelussa, jossa kahden

vaihtoehdon mallin mukaan eniten ääniä saanut vaihtoehto voittaa). 'Epävarma äänestäjä' luulee valitsevansa nollavaihtoehdon, koska hän ei oikeastaan tiedä kovinkaan paljon EU:stä ja koska hän saattaa kuvitella, että hylkäävän lopputuloksen sattuessa elämä Suomessa jatkuu tulevaisuudessakin samaa rataa kuin tähän asti. Tämä lienee kuitenkin erehdys, joka hyödyttää 'varmoja' EU-vastustajia asiaankuulumattomalla tavalla. 'Varmojen' EU-vastustajienkin olisi tietenkin hyvä mieltää tällaisen muuttumattoman tulevaisuuden illuusion olemassaolo.

Koska siis sekä Kyllä- että Ei -vaihtoehdot ovat sisältövaihtoehtoja, on syytä pohtia, tulisi-ko Suomen EU-kansanäänestyksessä tarjota myös todellinen nollavaihtoehto. Tämä todellinen nollavaihtoehto, jolla ilmaistaisiin, ettei kannata kumpaakaan annetuista sisältövaihtoehtoista, olisi sitten poliittisten puolueiden toimesta tulkittava jonkinlaiseksi En ota kantaa- tai En tiedä -vaihtoehdoksi, joka korostaisi eduskunnan asemaa lopullisena päätöksentekijänä.

Suomalaisia kansanäänestysperiaatteita

Suomessa on tähän mennessä järjestetty ainoastaan yksi kansanäänestys, eli kieltolakiaänestys vuonna 1931, joka oli kolme sisältövaihtoehtoa käsittänyt linjakansanäänestys. Tämän kansanäänestyksen jälkeen tehtiin eduskunnassa lukuisia aloitteita kansanäänestysten järjestämiseksi eri asioista. Näihin liittyen joutui eduskunnan perustuslakivaliokunta lausumaan mielipiteensä siitä, koska neuvoo-antavia kansanäänestyksiä voisi käyttää (mm. PeVM 14/1935 vp. ja PeVM 15/1935 vp.). Perustuslakivaliokunta laati kaksi ohjenuoraa: 1) neuvoo-antavan kansanäänestyksen voi järjestää, jos siihen on erityisiä ja pakottavia syitä, ja 2) jos suunnitellun kansanäänestyksen aihe kuuluu kansalaisten yleiseen tieto- ja kokemuspiiriin.

Suomen hallitusmuodolle tehtiin vuonna 1987 kosmeettinen kasvojenkohotus. Tuolloin kirjattiin HM:n 22a §:än mahdollisuus järjestää neuvoo-antavia kansanäänestyksiä. Perustuslain muutos oli siis lähinnä 1930-luvulta lähtien mahdollisen linjakansanäänestyksen kodifikaatio, eikä toimenpiteellä haluttu mitenkään muuttaa kansallisen päätöksenteon perusteita Suomessa. Perustuslakivaliokunnan ohjenuorat 1930-luvulta eivät ole mitenkään tämänhetkistä eduskuntaa sitovia,

mutta niitä voidaan käyttää apuvälineinä kun pohditaan EU-kansanäänestyksen järjestämistä Suomessa.

Jäsenyys EU:ssä lienee sen laatuinen, että ensimmäisessä ohjenuorassa esitetyt ehdot täyttyvät. Liittyminen Euroopan unioniin on niin mulistava toimenpide oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksellemme, että on perusteltua turvautua esitettyyn erityiseen päätöksentekomenettelyyn. Euroopan unioniin liittyminen tuo mukanaan vieraan oikeusjärjestyksen, joka tietyillä EU:n perussäännösten sisältöillä sektoreilla sivuuttaa kotimaisen oikeusjärjestyksen valtiosäännöstä aina alimmalle tasolle asti ilman että kotimainen lainsäätäjä on voinut vaikuttaa tämän säännösten sisältöön.

Liittymissopimuksen hyväksyminen tulee tosin vaatimaan määränemmistön siinä vaiheessa kun eduskunta tekee lopullisen päätöksen EU-asiassa. Määränemmistövaatimus on jo sinänsä niin korkea kynnys, että hyväksymisen toteuttaminen on kyseenalainen kansanäänestyksen lopputuloksesta riippumatta. EU-kysymystä lukuunottamatta ovat valtiosopimuksia koskevat kansanäänestykset yleisesti ottaen kuitenkin hyvin harvinaisia. Voidaan myös kysyä, vaatikko kukaan kansanäänestystä siitä YYA-sopimuksesta, jonka Suomi vuonna 1948 solmi Neuvostoliiton kanssa ja jolla sittemmin tuli olemaan syvälinen vaikutus niin kutsuttuun täysivaltaisuuteen.

Hallitusmuodon 22a § velvoittaa valtion tiedottamaan kansanäänestyksen vaihtoehtoista ja tukemaan niitä koskevaa tiedotusta. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan johtane niin laajan tietopohjan omaksumiseen, että EU-kysymys kuuluisi kansanäänestystä järjestettäessä kansalaisten yleiseen tieto- ja kokemuspiiriin. Myös eduskunnan mahdollisuudet ja kyky saada tarpeellinen määrä tietoa kysymyksen lopullista ratkaisemista varten voidaan tietenkin asettaa kyseenalaisiksi. On kuitenkin ilmeistä, että vaikka valtio tukeekin kummankin vaihtoehdon ympärille ryhmittyneitä tahoja tasapuolisella rahanjaolla, saatetaan valtion oma tiedotus Euroopan unionin jäsenyydestä mieltää puolueelliseksi, onhan hallitus hakenut jäsenyyttä ja neuvotellut kansanäänestyksen kohteena olevan jäsenyyssovimuksen.

Sikäli kuin on aiheellista yrittää jäsentää keskustelua EU-kansanäänestyksen mielekkyydestä *perustuslakivaliokunnan varhaisten periaatteiden valossa* vaikuttaisi siis siltä, että syitä EU-kansanäänestyksen järjestämiseen on olemas-

sa, mutta että Eu ei vaikeana ja tuntemattomana aiheena sovellu kansanäänestyksen aiheeksi. En ota kantaa- tai En tiedä -vaihtoehdolla voitaisiin kuitenkin luoda kytkentä perustuslakivaliokunnan periaatteeseen aiheen kuulumisesta kansalaisten yleiseen tieto- ja kokemuspiiriin. Tällaiselle vaihtoehdolle annettujen äänien osuus toimisi myös jonkinlaisena mittarina, joka antaisi viitteitä kansanäänestystä edeltäneen valistuskampanjan tehokkuudesta. Tällainen kolmen vaihtoehdon malli korostaisi samalla kansanäänestyksen neuvoo-antavaa luonnetta eikä se siten muodostuisi päätävän luonteiseksi.

Muiden pohjoismaiden vaikutus

Eduskunta tarvitsee liikkumavaraa lopullisessa päätöksenteossään muun muassa siitä syystä, että kansanäänestyksen aikana tuskin vielä tiedetään, mikä muiden pohjoismaiden kanta on tässä kysymyksessä. Koska Suomen asema määrittänyt muiden pohjoismaiden ja etenkin Ruotsin kautta, on tärkeätä, että mitään vaihtoehtoa ei lyödä lopullisesti lukkoon ennekuin tilanne on alkanut selkiintyä. Suomi joutuisi vaikeaan tilanteeseen, jos kansanäänestyksen tulos on kielteinen samalla kun Ruotsi ja Norja mahdollisesti päättävät liittyä yhteisön jäseniksi. Yhtä kummallinen tilanne syntyy, jos Suomi hyväksyy sopimuksen kansanäänestyksellä ja jos Ruotsi kuitenkin jää EU:n ulkopuolelle. Toisin sanoen, yhteys muihin pohjoismaihin saattaa muodostua niin dynaamiseksi, että eduskunnan käsi ei pitäisi sitoa kategorisella kansanäänestyspäätöksellä. Tosin lienee myös ajateltavissa, kuten lehtien yleisönosastoilla on esitetty, että yksi kansanäänestyksen vaihtoehtoista sitoisi Suomen muiden pohjoismaiden päätökseen. Tällainen menettely olisi kuitenkin selvästi ristiriidassa sosiaalisen valinnan teorioiden kanssa, sillä kyseessä olisi tällöin kolmas sisältövaihtoehto.

Tähän kuvioon liittyy myös kysymys pohjoismaiden järjestämien kansanäänestysten aikataulusta. On oletettu, että suomalaisten mielipide EU-jäsenyydestä on positiivisin ja norjalaisten negatiivisin. EU-jäsenyyden kannattajat muissa pohjoismaissa toivovat, että Suomen kansanäänestys järjestettäisiin ensimmäisenä ja että siitä saatu positiivinen tulos säteilisi muihinkin maihin. EU-jäsenyyden vastustajat sitä vastoin saattavat toivoa juuri päinvastaista järjestystä. On

myöskin esitetty, että Suomen, Ruotsin ja Norjan kansanäänestykset järjestettäisiin samanaikaisesti tällaisen dominoefektin välttämiseksi. Tällä hetkellä näyttäisi kuitenkin varsinkin erilaisen ei-strategisten ja käytännöllisten syiden perusteella siltä, että Suomi äänestää ensimmäisenä, Ruotsi toisena ja Norja viimeisenä.

Kansanäänestys ja edustuksellinen järjestelmä

Suomessakin käytettyä ja hallitusmuotoon kirjatua linjakansanäänestystä kritisoidaan usein siitä syystä, että sitä käytetään tilanteissa, joissa poliitikot haluavat välttää vaikean päätöksen aiheuttamaa vastuuta. Kolmen vaihtoehdon malli heittäisi pallon ainakin jossain määrin takaisin eduskunnalle ja pakottaisi poliitikot ottamaan sen vastuun, jonka he vaalien kautta ovat ottaneet kantaakseen. Linjakansanäänestys muodostuu myös helposti luottamuslauseäänestykseksi valitsevan parlamentaarisen enemmistön poliittisesta suunnasta. Äänestys saattaa tällöin sivuuttaa sen Hallitusmuodon 36 §:än kirjatun parlamentarismiperiaatteen, jonka nojalla hallituksen luottamus mitataan eduskunnassa. Tämä näkökohta on ainoastaan yksi niistä, jotka luovat linjakansanäänestykselle dysfunktionaalisia ominaisuuksia. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että linjakansanäänestykset muodostavat sellaisen erityisen kansanäänestyslajin, joka on ollut omiaan huonontamaan kansanäänestysjärjestelmän mainetta kansallisen päätöksenteon mekanismina (Suksi 1993, 274).

Kahden vaihtoehdon kansanäänestysmalliin liittyy siis riski poliittisen järjestelmän häiriintymisestä. Näin kävi Norjassa vuonna 1972. Norjan esimerkki on monessa suhteessa relevantti, sillä Norjan poliittinen järjestelmä sekä vuoden 1972 ja myös tämänhetkinen poliittinen tilanne muistuttaa ainakin jossain määrin Suomea, vaikka pääoppositiopolueemme onkin jäsenyyden kannalla, eikä siten osallistuisi hallituksen luottamuksen kyseenalaistamiseen EU-kysymyksen avulla. Vuoden 1972 kansanäänestys jakoi Norjan yhteiskunnan kahteen leiriin ja aiheutti törmäyksen, josta selviämiseen kului esimerkiksi poliittiselta järjestelmältä noin kaksi vaalikautta siittäkin huolimatta, että yhteiskunnallisia ongelmia voitiin ostaa pois päiväjärjestyksestä öljytulojen luoman nousukauden pääomalla.

Lievempikin vastakkainasettelu saattaisi aiheuttaa vakavia seurauksia Suomessa, jonka yhteiskuntaa rasittavat tällä hetkellä taloudellinen lama sekä erilaiset sosiaaliset ja rakenteelliset ongelmat. On syytä muistaa, että Suomessa on poliittista elämää myös EU-päätöksen jälkeen, mikä se päätös nyt sitten loppujen lopuksi onkaan, ja että kaikki valta ei mahdollisen jäsenyyden satuttaessa todellakaan siirry Brysseliin. Lienee toivottavaa, ettei kaksi vaihtoehtoa sisältävästä kansanäänestyksestäkään muodostu kovin repivää kamppailua, sillä Suomi tarvitsee toimintakuntoisen poliittisen järjestelmän myös EU-kansanäänestyksen jälkeen. Tosin EU-kansanäänestyksen mahdollisesti aiheuttama poliittinen sekaannus saattaa olla myös positiivinen tekijä ja laukaista poliittisen järjestelmän sisäisiä jännitteitä ja rikkoa jäykkiä rakenteita.

Päätöksenteon rakenteesta

Kaksi vaihtoehtoa sisältävä kansanäänestys on periaatteessa nollasummapeli: yksi vaihtoehto voittaa ja toinen häviää. Kansanäänestysjärjestelmää on tästä syystä kritisoitu. Nollasummapelin luonne ei kuitenkaan ole kovinkaan ongelmallinen tilanteessa, jossa kansanäänestys on päättävä ja muodostaa päätöksentekoprosessin viimeisen vaiheen. Poliittinen järjestelmään on tällöin voinut muokata kansan päätettäväksi alistettua ehdotusta valmisteluvaiheessa, koska se on tiennyt, että aihe joutuu perustuslain määräysten mukaisesti päättävään kansanäänestykseen. Poliittiset kompromissit on tällöin tehty ja usein esitys on laadittu niin, että valtakoneistoa hallitseva poliittinen enemmistö uskoo kansan hyväksyvän esityksen.

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen suhteen tilanne on ongelmallisempi. Lopullinen päätös tehdään eduskunnan toimesta, joten kansa äänestää tavallaan päätöksen valmisteluvaiheessa, mutta jos äänestys myös tässä tapauksessa on nollasummapelin luonteinen, ei eduskunnalle jää merkittävää liikkumavaraa. Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä nollasummaluonne voidaan kuitenkin murtaa, sillä tällainen kansanäänestys sallii joustavuutensa takia muun muassa kolmen vaihtoehdon esittämisen äänioikeutetuille. Tällöin eduskunnalle jää kansanäänestyksen jälkeen enemmän liikkumavaraa ja mahdollisuus sopeuttaa lopullinen päätös muuttuviin olosuhteisiin.

Miten korvata kaksi vaihtoehtoa?

Saattaa siis olla syytä pohtia kahden vaihtoehdon mallin korvaavia menettelytapoja.³ Yksi näistä on neuvoa-antavia kansanäänestyksiä koskevan menettelylain hahmottelema kolme vaihtoehtoa sisältävä kansanäänestys. Se lisäisi eduskunnan liikkumavaraa, ottaisi huomioon EU-kysymykseen liittyvät tiedonsaanti- ja tiedotusongelmat ja lieventäisi sitä vastakkainasettelua, joka pahimmassa tapauksessa saattaa kehittyä EU-jäsenyyden kannattajien ja vastustajien välille. Muissa maissa järjestettyjen integraatiokansanäänestysten luomaa taustaa vasten voitaneen kuitenkin todeta, että Suomessa mahdollinen kolmen vaihtoehdon malli olisi hyvin poikkeava ja jopa merkittävä muiden EU-kansanäänestysten joukossa.

Toinen korvaava menettelytapa olisi tietenkin voinut olla ennenaikaiset eduskuntavaalit, jolloin EU-kysymys olisi epäilemättä noussut (yhdeksi) keskeiseksi vaaliteemaksi. Ennenaikaisen vaalien järjestäminen olisi luultavasti parhaiten sovelletun edustuksellisen järjestelmämme luonteeseen ja puitteisiin sikäli kuin EU-kysymyksen ratkaisemisessa on käytettävä tavanomaisesta poikkeavia keinoja. Ennenaikaisen vaalien järjestäminen olisi ollut luontevaa myös sitä taustaa vasten, että Euroopan unionin jäsenyys tuli ajankohitaiseksi ja poliittisesti mahdolliseksi vasta nykyisen hallituksen astuttua virkaansa.

³ Esitin jossain määrin varauksellisen kantani neuvoa-antavan EU-äänestyksen suhteen helmikuun lopussa vuonna 1992 Hufvudstadsbladetissa julkaisemassani artikkelissa, eli siis pian sen jälkeen, kun eräät keskeiset poliitikot olivat ehdottaneet kansanäänestyksen järjestämistä (lienee mielenkiintoista, että ajatus kansanäänestyksestä ei lähtenyt ruohonjuuritasolta). Kehittelin tematiikkaa laajemmin *Politiikka*-lehden numerossa 3/1992, joka on EU-kysymyksiä käsittelevä teemanumero, ja numerossa 3/1993. Artikkeleihin sisältyy näkökohtia, joita ei tilanpuutteen vuoksi voi tässä yhteydessä käsitellä. Oheislukemistoksi voi myös suositella norjalaisen Thomas Wyllerin kirjaa *'Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess'*, johon sisältyy erittäin mielenkiintoisia EU-kansanäänestystä koskevia pohdintoja.

LÄHTEET

- EU-vaalityöryhmä (1994): *Osamietintö: Neuvoa-antava kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto; Helsinki.
- Komiteamietintö 1983:25 (1983): *Kansanäänestyskomitean mietintö – Betänkande avgivet av folkomröstningskommittén*. Valtion painatuskeskus; Helsinki.
- Magleby, David B. (1984): *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. The Johns Hopkins University Press; Baltimore, Lontoo.
- Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers; Dordrecht, Boston, Lontoo.
- Wyller, Thomas Chr. (1992): *Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess*. Universitetsforlaget; Oslo.