

Euroopan integraatiokansanäänestykset

TANJA TIENSUU

Johdanto

Euroopan parlamentti hyväksyi 4. toukokuuta 1994 Suomen, Itävallan, Norjan ja Ruotsin liittymissopimukset selvällä äänten enemmistöllä. Parlamentin 518 jäsenestä 459 äänesti Suomen jäsenyydestä. Heistä 377 kannatti sopimuksen hyväksymistä, 21 vastusti ja 61 äänesti tyhjää. Sopimuksen hyväksyminen edellytti 259 puoltavaa ääntä eli parlamentin kaikkien jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä antaman hyväksynnän. Euroopan parlamentin myönteisen äänestystuloksen jälkeen jäsenyyssopimuksen eteneminen on pääasiassa omissa käsissämme. Lain neuvoteltavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan Unionin jäseneksi Suomessa neuvoteltava kansanäänestys järjestetään 16. lokakuuta 1994. Kansanäänestyksessä esitetään äänestäjien vastattavaksi seuraava kysymys: »Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti?» Äänestäjien tulee vastata kysymykseen joko »kyllä» tai »ei». Kansanäänestyksessä käytetään yhtä äänestyslippua.

Mainituista neljästä Euroopan unionin jäsenyyttä hakaneista valtioista Itävalta järjesti kansanäänestyksensä 12. kesäkuuta 1994. Suomen jälkeen Ruotsi järjestää kansanäänestyksensä 13. marraskuuta 1994 ja Norja 28. marraskuuta 1994¹.

¹ Tarkoitukseni on tässä katsauksessa tarkastella lähinnä järjestettyjä Euroopan integraatioäänestyksiä. Tästä seuraa, että en tarkastele lähemmin pohjoismaiden järjestämien kansanäänestysten aikataulutusta.

Integraatiokansanäänestyksen muotoja

Kansanäänestysten lajeja on useita. Äänioikeutettujen perusteella voidaan erottaa valtakunnallinen ja alueellinen kansanäänestys. Valtakunnallisessa kansanäänestyksessä äänioikeus määräytyy valtiollisissa vaaleissa yleisesti noudatettavien perusteiden mukaan. Alueellisessa kansanäänestyksessä äänioikeutettuja saattavat olla esimerkiksi tietyllä alueella sijaitsevien kuntien äänioikeutetut jäsenet. Euroopan integraatiota koskevat kansanäänestykset ovat Grönlannin kansanäänestystä lukuun ottamatta olleet valtakunnallisia.

Kansanäänestyksen toimeenpanon perusteen mukaan voidaan erottaa pakollinen, ehdollinen ja vapaaehtoinen kansanäänestys. Pakollinen kansanäänestys on toimitettava aina, kun pakollisen kansanäänestysmenettelyn piiriin saatetuissa asioissa tehdään päätöksiä. Ehdollinen kansanäänestys on toimitettava sitä tarkoittavasta pyynnöstä. Vapaaehtoisen kansanäänestyksen toimeenpano on kokonaan harkinnan varassa. (Ks. komiteamietintö 1983: 25, 7.) Integraatiokansanäänestykset ovat sijoittuneet toimeenpanon perusteissa erottelussa kaikkiin kolmeen kategoriaan.

Äänestystuloksen oikeudellisen velvoittavuuden perusteella voidaan erottaa sitova ja neuvoteltava kansanäänestys. Edellisessä tapauksessa äänestystulos on päätöksentekoa oikeudellisesti velvoittava. Sitova kansanäänestys on käytössä lähinnä lainsäädäntömenettelyyn liittyvänä pakollisena tai ehdollisena kansanäänestyksenä. Sen mukaan, kohdistuuko äänestys perustuslain vai

<p>Neuvoa-antava kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi</p> <p>1994</p> <p>Rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen</p>	<p>Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti?</p> <p><i>Merkitkää rasti (X) kannattamaanne vaihtoehtoa osoittavaan ruutuun</i></p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center; width: 50%;"> <p>KYLLÄ</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>JA</p> </td> <td style="text-align: center; width: 50%;"> <p>EI</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>NEJ</p> </td> </tr> </table> <p>Bör Finland ansluta sig som medlem till Europeiska unionen i enlighet med det avtal som förhandlingarna har lett till?</p> <p><i>Anteckna ett kryss (X) i rutan som visar det alternativ som Ni stöder</i></p>	<p>KYLLÄ</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>JA</p>	<p>EI</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>NEJ</p>
<p>KYLLÄ</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>JA</p>	<p>EI</p> <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 60px; margin: 0 auto;"></div> <p>NEJ</p>		

Kuvio 1. Äänestyslippumalli

tavallisen lain säätämiseen, puhutaan perustuslakikansanäänestyksestä ja lakikansanäänestyksestä. Sitovan pakollisen kansanäänestyksen erikoisia muotoja ovat ne, joissa yksinkertainen enemmistö ei estä valtioelimen tekemän päätöksen voimaantuloa vaan joissa tähän vaaditaan määränemmistö kansanäänestyksessä tai äänten enemmistön lisäksi tietty vähimmäisosallistuminen äänestykseen. Neuvoa-antava kansanäänestys on oikeudelliselta velvoittavuudeltaan mielipidemittaus, jonka tuloksella ei ole oikeudellista vaikutusta päätöksenteon sisältöön. (ks. em. 9–10.) Integraatiokansanäänestykset ovat olleet oikeudelliselta velvoittavuudeltaan joko sitovia tai neuvoa-antavia. Tässä artikkelissa tarkastellaan, onko kansanäänestyksen peruste kirjoitettu valtiosääntöön, ja jos on, niin minkä luonteisena. Kansanäänestyksessä vastattavaksi esitetyn kysymyksen asettelua tutkitaan vertailtavuuden mahdollistamiseksi Suomen kansanäänestyksen kysymyksenasetteluun.

Järjestetyt integraatiokansanäänestykset

Euroopan integraatioprosessin edetessä useat jäsenvaltiot ja jäsenyyttä hakeneet valtiot ovat järjestäneet Euroopan integraatiota koskevan kansanäänestyksen. Integraatiokansanäänestyksiä on tähän mennessä järjestetty eri Euroopan valtioissa yhteensä 16. Ne kaikki, Grönlannin kansanäänestystä lukuunottamatta, ovat olleet valtakunnallisia. Grönlannin kansanäänestys oli alueellinen. Valtakunnallisista kansanäänestyksistä 12:ssa tulos on ollut Euroopan integraatiolle myönteinen.

Järjestetyistä integraatiokansanäänestyksistä kolme on koskenut valtion liittymistä Euroopan yhteisöihin. Nämä kansanäänestykset järjestettiin Irlannissa, Norjassa ja Tanskassa vuonna 1972. Euroopan yhtenäisasiakirjasta on järjestetty kaksi integraatiokansanäänestystä vuonna 1986 Tanskassa ja 1987 Irlannissa. Euroopan unionista on järjestetty kuusi integraatiokansanäänestystä

vuonna 1992 Irlannissa, Liechtensteinissa, Ranskassa, Sveitsissä ja Tanskassa sekä vuonna 1993 Tanskassa. Valtion liittymisestä Euroopan unioniin on tähän mennessä äänestetty Itävallassa. Muut kolme valtakunnallista integraatiokansanäänestystä ovat koskeneet Euroopan yhteisöjen laajentamista (Ranska), maan pysymistä Euroopan yhteisöissä (Iso-Britannia) ja Euroopan yhteisöjen instituutioiden valtaoikeuksia (Italia).

Järjestetyt integraatiokansanäänestykset ovat olleet keskenään hyvin erilaisia. Yhteisenä piirteenä on kuitenkin ollut, että kaikissa äänestysissä on käytetty kahta vastausvaihtoehtoa. Äänestysprosentti on vaihdellut 90,1 – 43,9 välillä.

Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

– *Irlanti.* Irlannin valtiosääntö sisältää sekä perustuslaki- että lakikansanäänestyksen. Perustuslain muutos edellyttää pakollista kansanäänestystä eikä muutos tule voimaan kuin kansanäänestyksessä hyväksyttyinä. Hyväksytyksi tuleminen edellyttää, että äänestäneiden enemmistö kannattaa muutosesitystä. (Ks. Kelly 1984, 187–188.)

Tavallinen laki alistetaan kansanäänestykseen, jos senaatin enemmistö ja vähintään 1/3 edustajainhuoneen jäsenistä pyytää yhteisessä anomuksessaan presidenttiä pidättymään parlamentissa hyväksytyyn lain vahvistamisesta. Tällöin presidentti harkitsee, onko laki kansallisesti niin tärkeä, että kansan mielipide siitä olisi selvitettävä. Jos presidentti jättää lain vahvistamatta, on siitä järjestettävä kansanäänestys tai asiasta päätettävä vaalien jälkeisessä parlamentissa siten, että presidentti ehtii vahvistaa lain 18 kuukauden kuluessa siitä, kun hän ilmoitti jättävänsä lain vahvistamatta. Kansanäänestyksessä ehdotus on hylätty, jos äänestäneiden enemmistö, joka samalla on vähintään 1/3 äänioikeutetuista, on vastustanut ehdotusta. (em. 188–189.)

Irlannissa on järjestetty kolme Euroopan integraatiota koskevaa kansanäänestystä. Ensimmäinen pidettiin 10. toukokuuta 1972, jolloin äänestettiin siitä, tulisiko Irlannin liittyä Euroopan yhteisöihin. Kun Irlannin jäsenyyttä Euroopan yhteisöissä valmisteltiin 1970-luvun alussa, todettiin, että useat vuoden 1937 perustuslain määräykset olisivat ristiriidassa jäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden kanssa. Kaikkien perustuslain vaatimien muutosten välttämiseksi lisättiin vuon-

na 1972 uusi momentti perustuslain 29 artiklaan. Tämä momentti luettelee ne sopimukset, jotka muodostavat Euroopan yhteisöjen juridisen perustan ja auktorisoi jäsenyyden kaikkine seurauksineen. Perustuslain muutos toteutettiin perustuslain muuttamista säätelevässä 46 artiklassa määrättyssä järjestyksessä ja siten hyväksyttiin kansanäänestyksessä vuonna 1972. Äänestäneistä 83,1 % hyväksyi muutoksen. Äänestysprosentti oli 70,3. (Suksi 1993, 186–198, 304; Suksi 1992, 244–245.)

Irlannin seuraava integraatiokansanäänestys oli 20. toukokuuta 1986, jolloin äänestettiin Euroopan yhtenäisasiakirjasta. Irlannin parlamentti hyväksyi samana vuonna lain, joka käsitti osan Euroopan yhtenäisasiakirjasta. Euroopan yhtenäisasiakirjan kolmatta kappaletta, joka luo yhteistyömuotoja ulkopoliittikan alueella, ei sisällytetty vuoden 1986 lainsäädäntöön, vaan jätettiin hallituksen ratifioitavaksi. Hallitus allekirjoitti koko asiakirjan. Tapaus saatettiin korkeimman oikeuden tutkittavaksi, joka katsoi vuoden 1986 lainsäädännön pysyneen perustuslain 29 §:n puitteissa: perustuslain kohta sallii Euroopan yhteisöjen päämäärien täsmentämisen, sillä Euroopan yhtenäisasiakirjan ei katsottu luovan sellaisia velvoitteita, jotka eivät kuuluneet alkuperäisten Euroopan yhteisöjen sopimusten kehityksen piiriin. Euroopan yhtenäisasiakirjan kolmatta kappaletta koskien korkein oikeus julisti kuitenkin äänin 3–2, että ratifiointi oli perustuslain vastainen. Tuomioistuimien katsoi, ettei hallituksen perustuslaissa määritelty harkintavalta ja toimiala ulkoasiainhallinnon alueella sisältänyt oikeutta sellaisen toimenpiteen voimaansaattamiseen, mikä tulevaisuudessa sitoisi ja rajoittaisi valtion suverenisuutta. Tällaisen toimenpiteen toteuttaminen edellytti perustuslain muuttamista ja siis pakollista kansanäänestystä. Euroopan yhtenäisasiakirjan ratifioinnin salliva muutos hyväksyttiin perustuslain 29 artiklaan vuonna 1987 kansanäänestyksellä. Äänestyksessä 69,6 % kannatti muutosta äänestysprosentin ollessa 43,9. (Ks. em.)

Irlannin kolmas integraatiokansanäänestys pidettiin 18. kesäkuuta 1992. Kansanäänestyksen järjestämisen perusteet ovat johdettavissa edellisestä integraatiokansanäänestyksestä. Korkeimman oikeuden tutkimana tapaus loi monia uusia kysymyksiä ja epäilyksiä sen suhteen, miten Irlannin hallitus ylipäänsä voi liittyä kansainväliin järjestöihin. Euroopan yhteisöjen kohdalla

jatkettiin luettelointiperiaatetta Euroopan yhteisöjen sopimusten suhteen ja sisällytettiin uudet sopimukset perustuslain 29 §:ään. Niinpä perustuslain muuttaminen edellytti kansanäänestyksen järjestämistä. Kansanäänestyksessä 68,7 % äänestäneistä hyväksyi Euroopan unionia koskevan sopimuksen voimaansaattamisen auktorisoivan perustuslain muutoksen. Äänestysprosentti oli 57.

– *Yhdistynyt Kuningaskunta.* Yhdistyneessä Kuningaskunnassa ei ole kirjoitettua valtiosääntöä. Yhdistynyt Kuningaskunta liittyi Euroopan yhteisöjen jäseneksi vuonna 1973. Liittyessään jäseneksi maa oli jo pitkään käynyt epäyhtenäisiä neuvotteluja liittymisestään Euroopan yhteisöihin. Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä päätettiin hakea alun perin hallitusvaihdoksen jälkeen konservatiivien toimesta vuonna 1972. Voitettuaan vuoden 1974 vaalit työväenpuolue aloitti Ison-Britannian Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä koskevat uusintaneuvottelut ja järjesti kansanäänestyksen (Nicholls 1992, 1–10).

Tähän mennessä ainoa valtakunnallinen kansanäänestys oli neuvoo-antava integraatiokansanäänestys ja se toimeenpantiin erityislain (Referendum Act 1975) nojalla, joka säädettiin 5 päivänä toukokuuta 1975. Kansanäänestyksessä kansalaisilta kysyttiin laissa esitetyn sanamuodon mukaisesti: » Oletteko sitä mieltä, että Yhdistyneen Kuningaskunnan pitäisi jäädä Euroopan yhteisön jäseneksi (Talousyhteisön)?».

Lailla valtuutettiin valtion varoista korvaamaan myös kampanjaorganisaatioiden kustannuksia. Lain kohdassa 3 asetettiin korvauksen yläraja (£ 125 000) ja mainittiin nimeltä kampanjaorganisaatiot. Mainitut organisaatiot olivat Britannia Euroopassa ja Kansallinen kansanäänestyksen kampanja. Lisäksi laissa velvoitettiin, että kampanjaorganisaatioiden tuli ilmoittaa kampanjointia varten 26. maaliskuuta 1975 jälkeen saamansa varat käyttökohteineen, samoin kuin sen, kuka varoja oli lahjoittanut ja toisaalta vastaanottanut. Laissa säädettiin myös äänioikeuden perusteista ja siitä, että kuningatar määrää äänestyspäivän. (Ks. Referendum Act 1975.) Äänestys järjestettiin 5. kesäkuuta 1975. Kansanäänestyksessä 67,2 % äänestäjistä oli sitä mieltä, että Yhdistyneen Kuningaskunnan pitäisi jäädä Euroopan yhteisöjen jäseneksi. Äänestysprosentti oli 64,5.

– *Italia.* Italian perustuslain (1947) nojalla kansanäänestyksessä on mahdollista kumota laki

tai lain tasoinen päätös ja hylätä parlamentin asianmukaisessa järjestyksessä hyväksymä perustuslain tai valtiosääntöisen lain muutos.

Voimassa olevan lain kumoaminen ratkaistaan kansanäänestyksellä, jos sitä vaatii 500 000 äänioikeutettua tai viisi alueneuvostoa. Kansanäänestystä ei voida kuitenkaan toimittaa budjetti-laista, eikä sellaisista laeista, jotka valtuuttavat ratifioimaan kansainvälisen sopimuksen. Kansanäänestykseen alistettu laki kumotaan, jos kumoamista tarkoittava ehdotus saa tuekseen enemmistön annetuista äänistä. Lisäksi vaaditaan, että äänioikeutettujen enemmistö on osallistunut äänestykseen. (Ks. Der Aufbau der Republik; komiteanmietintö 1983, 27–28)

Parlamentin hyväksymä perustuslain muutos on alistettava kansanäänestykseen, jos tätä vaatii 1/5 jommankumman kamarin jäsenistä, 500 000 äänioikeutettua tai viisi alueneuvostoa. Vaatimus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun parlamentin hyväksymä muutos julkaistiin. Perustuslain muutosta ei saa vahvistaa, ellei enemmistö kansanäänestyksessä annetuista äänistä ole muutoksen kannalla. Perustuslain muutosta ei kuitenkaan voida alistaa kansanäänestykseen, jos muutosta on kannattanut 2/3 molempien kamarien jäsenistä. Tasavallan presidentin tehtävänä on määrätä kansanäänestyksen toimittamisesta edellä mainituissa tilanteissa. Perustuslain 132 artiklassa säädetään kansanäänestyksestä alueellisen jaotuksen muuttamisen yhteydessä.

Italiassa järjestettiin neuvoo-antava integraatiokansanäänestys 18. kesäkuuta 1989. Italian parlamentissa tehtiin aloite Euroopan parlamentin vallan vahvistamiseksi ja Euroopan yhteisöjen poliittisen ja taloudellisen sekä valuuttayhtenäisyyden lisäämiseksi. Kansanäänestyksessä kansalaisilta kysyttiin: » Oletteko sitä mieltä, että olisi ryhdyttävä muuttamaan Euroopan yhteisöjä 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? » Monimutkaisesta kysymyksenasettelusta ilmenee, että kansanäänestys oli oikeudelliselta velvoittavuudeltaan lähinnä neuvoo-antava. Kansanäänestyksen yhtenä tarkoituksena lieinee ollut edistää Euroopan yhteisön demokratia-vajeen poistamista. (Ks. Suksi 1992, 247–248.)

Kansanäänestyksen kysymyksenasettelu hy-

väksyttiin Italian parlamentissa perustuslain 138 artiklan nojalla, joten siitä tuli erityinen ad hoc -luonteinen perustuslakisäännös. Tämänkaltainen kansanäänestysjärjestelmä ei sisälly Italian perustuslakiin. Edellä mainittuun perustuslakisäännökseen viitaten Italian presidentti määräsi kansanäänestyksen järjestettäväksi 18. kesäkuuta 1989 yhtä aikaa Euroopan parlamentin vaalien kanssa noudattaen niitä määräyksiä, joita sovelletaan tavallisiin kansanäänestyksiin. Äänestäneistä 88 % oli sitä mieltä, että Euroopan yhteisöjä olisi kehitettävä todelliseksi unioniksi. Äänestysprosentti oli 81. (em. 248.)

– *Itävalta*. Itävallan Euroopan integraatiokansanäänestys järjestettiin 12. kesäkuuta 1994. Valtion hallitus päätti 6. huhtikuuta 1994 äänestyspäivästä ja se ajoittui odotusten mukaisesti jäsenyysneuvottelujen päättymisen ja jäsenyys sopimuksen ratifiointin välille. Sitovassa kansanäänestyksessä kansalaisille esitettiin vastattavaksi kysymys: » Onko saatava lainvoima laille, jonka parlamentti säätää 5. toukokuuta 1994, ja joka koskee perustuslakia Itävallan liittymiseksi Euroopan unioniin? » Äänestäneistä 66,4 % vastasi kyllä. Äänestysprosentti oli 81,3.

– *Liechtenstein*. Liechtensteinin perustuslain (1921) mukaan kaikki parlamentin hyväksymät lait alistetaan kansanäänestykseen, jos parlamentti päättää niin tai vähintään 600 äänioikeutettua tai kolme kuntaa vaatii sitä. Sama mahdollisuus koskee sellaisia varainhoitopäätöksiä, joita ei ole julistettu kiireellisiksi ja joissa on kysymys merkittävän suuruudesta kerta- tai vuotuisesta menosta. Jotta parlamentin hyväksymä perustuslain muutos voitaisiin siirtää kansanäänestykseen, vaaditaan sitä tarkoittavan pyynnön esittämiseen vähintään 900 äänioikeutettua tai neljä kuntaa. (Ks. perustuslain 66 artikla.)

Liechtensteinin parlamentti kannatti ETA-sopimuksen ratifiointia äänin 19 puolesta ja 5 vastaan. Asiasta järjestettiin integraatiokansanäänestys 13. joulukuuta 1992. Äänestäneistä 55,8 % kannatti Liechtensteinin liittymistä Euroopan talousalueeseen. Äänestysprosentti oli 87. (Keesing's Record of World Events, 39245)

Sopimus Euroopan talousalueesta ei kuitenkaan tule voimaan Liechtensteinissa vuoden 1994 alusta, sillä maa on Sveitsin kanssa tulliliitossa. Sopimuksen voimaantulosta Liechtensteinissa päättää Euroopan talousalueen neuvosto vuoden 1994 aikana.

– *Norja*. Norjan perustuslaki ei tunne kansanäänestystä. Sääntelyn puuttuessa ainoa mahdollisuus on ollut järjestää neuvoo-antava kansanäänestys, jollaisia Norjassa on toteutettu viisi kertaa. Näistä viimeisin, vuoden 1972 neuvoo-antava kansanäänestys, oli integraatiokansanäänestys. Kansanäänestys järjestettiin 21. huhtikuuta 1972 voimaan tulleen lain mukaisesti. Lain 1 §:ssä vahvistettiin kansalaisille esitetyn kysymyksen sanamuoto ja ohjeet vastauksesta. Pykälän mukaan kansalaisilta kysyttiin: »pitäisikö Norjasta tulla Euroopan yhteisöjen jäsen». Kysymykseen tuli vastata kyllä tai ei. Jotkut olivat sitä mieltä, että Norjasta pitäisi tulla Euroopan yhteisöjen jäsen, vastasivat kyllä. Jotkut ovat sitä mieltä, että Norjasta ei pitäisi tulla Euroopan yhteisöjen jäsen, vastasivat ei. (Ks. Lov om folkeavstemning over spørsmålet 21. april om Norge bør bli medlem av De Europeiske Nr. 20 Fellesskap.) Kansanäänestys pidettiin 24.– 25. syyskuuta 1972. Norjan liittymistä Euroopan yhteisöihin vastusti 53,5 % äänestäneistä äänestysprosentin ollessa 77,6. Kansanäänestyksen antaman neuvon mukaisesti Norjasta ei tullut Euroopan yhteisöjen jäsentä.

– *Ranska*. Ranskan tasavallan valtiosääntö (1958) säätelee sitovan kansanäänestyksen käyttöä kahdessa eri tilanteessa. Valtiosäännön 89 artikla koskee kansanäänestystä valtiosäännön muuttamisen yhteydessä. Parlamentin molempien kamarien hyväksymän muutoksen voimaantulo vaatii lisäksi sen, että muutos hyväksytään kansanäänestyksessä. Kansanäänestys ei kuitenkaan ole tarpeellinen, jos ehdotus hyväksytään molempien kamarien yhteisistunnossa 3/5:n enemmistöllä annetuista äänistä.

Valtiosäännön 11 artiklan mukaan tasavallan presidentti voi saattaa kansanäänestykseen jokaisen hallituksen esittämän lakiehdotuksen, joka koskee julkisten viranomaisten organisaatioita, valtiosopimuksen jälkikäteistä hyväksymistä tai valtuuksien antamista sellaisen sopimuksen ratifiointiin, joka ei ole ristiriidassa valtiosäännön kanssa, mutta joka vaikuttaisi nykyisiin instituutioihin. Jos tällainen lakiehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä, tasavallan presidentti vahvistaa lain valtiosäännön 10 artiklan mukaisesti viidentoista päivän kuluessa. Presidentti voi saattaa tällaisen asian kansanäänestykseen parlamentin istuntokauden aikana joko hallituksen tai senaatin ja kansalliskokouksen yhteisestä ehdotuk-

sesta. Tämä menettely mahdollistaa siten hallitusvallalle mahdollisuuden säätää lakeja suoraan äänestäjien kanssa ohi parlamentin. (Ks. em; komiteanmietintö 1983, 35–36.)

Ranskassa on järjestetty kaksi integraatiokansanäänestystä. Vuoden 1972 kansanäänestyksessä kysyttiin, hyväksyykö Ranska Ison-Britannian, Irlannin, Norjan ja Tanskan liittymisen Euroopan yhteisöihin (Komiteanmietintö 1983, 36). Tämä sitova kansanäänestys järjestettiin perustuslain 11 artiklan nojalla. Uusien jäsenmaiden liittyminen Euroopan yhteisöihin katsottiin mahdollisesti vaikuttaneen ranskalaisiin instituutioihin. Muodollisesti näin ei luultavasti ollut, mutta käytännössä uusien jäsenten hyväksyminen vaikutti Ranskan asemaan Euroopan yhteisöissä. Pääsyy kansanäänestyksen järjestämiseen löytyy kuitenkin Ranskan sisäpolitiikasta. Presidentti Pompidou kaipasi vahvistusta sisäpoliittiseen asemaansa ja oletti kansanäänestyksen avulla yhdistävänsä ja mobilisoivansa kannattajansa ja yhtä aikaa aiheuttavansa hajaannusta poliittisten vastustajiensa joukossa heidän valmistautuessaan parlamenttivaaleihin, joissa heidän oletettiin saavuttavan merkittävän voiton. Tätä käsitystä kansanäänestyksen järjestämisen syyksi vahvistaa myös se, että poliittinen ja käytännön aloite tuli alun perin presidentiltä ja muodollinen aloite vasta myöhemmin hallitukselta. Kansanäänestyksessä uudet jäsenet hyväksyttiin 67,7 prosentin kannatuksella. Äänestysprosentti oli 60,7. (Ks. Criddle 1993, 228; Suksi 1992, 247.)

Ranskan toinen Euroopan integraatiota koskeva kansanäänestys pidettiin 20. syyskuuta 1992. Tässä kansanäänestyksessä kansalaisilta kysyttiin: »Hyväksyttekö te lakiehdotuksen, jossa Ranskan kansa valtuuttaa tasavallan presidentin ratifioimaan sopimuksen Euroopan unionista?» Tämänkin kansanäänestyksen järjestämisen syyt olivat samankaltaiset kuin vuoden 1972 kansanäänestyksen (Criddle 1993, 228). Kansanäänestyksessä Euroopan unionisopimuksen vahvistamisen puolesta äänesti 51,0 % äänestäneistä. Äänestysprosentti oli 69,8.

– *Sveitsi.* Sveitsin liittovaltion valtiosäännössä (1874) on useita säännöksiä kansanäänestyksestä, joka on pakollinen valtiosääntöä uudistettaessa. Uudistuksen voimaantulo edellyttää, että kansanäänestyksessä äänestäneiden ja kantonien enemmistö hyväksyy uudistuksen. Kansanäänestyksen tulosta kussakin kantonissa pidetään kan-

tonin kantana. Kansanäänestys on mahdollinen jo valtiosäännön uudistamisen valmistelun aikana. Kansanäänestys voidaan järjestää myös kansainvälisistä sopimuksista. (Ks. Federal Constitution of the Swiss Confederation.)

Valtiosääntö voidaan uudistaa joko kokonaan tai osittain. Kummassakin tapauksessa kansanäänestys on lainsäädäntömenettelyn tärkeä vaihe. Valtiosäännön kokonaisuudistuksesta on järjestettävä kansanäänestys, jos 100 000 äänioikeutettua Sveitsin kansalaista vaatii kokonaisuudistusta. Lisäksi kansanäänestys on toteutettava, jos liittokokouksen kahdesta kamarista vain toinen on kokonaisuudistuksen kannalla. Kansanäänestys ratkaisee, pannaanko kokonaisuudistus vireille vai ei. Jos äänestäneiden enemmistö kannattaa uudistusta tapauksessa, jossa liittokokouksen kamarit ovat erimielisiä, valitaan kummatkin kamarit uudelleen ja kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistetään. (em.; ks. myös komiteanmietintö 1993, 39–43)

Valtiosäännön osittaisuudistus toteutuu, jos liittokokouksen hyväksymä uudistusehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä. Osittaisuudistuksen aloitteen voi tehdä myös 100 000 Sveitsin kansalaista. Aloite tarkoittaa valtiosäännön jonkin artiklan säätämistä, kumoamista tai muuttamista ja aloite voi olla muodoltaan yleisluonteinen pyyntö tai valmisteltu lakiehdotus.

Jos liittokokouksen molemmat kamarit hyväksyvät aloitteessa esitetyn yleisluonteisen pyynnön, on kamarin valmistettava osittaisuudistus aloitteentekijöiden tarkoittamalla tavalla. Ehdotus on sitten alistettava kansanäänestyksessä hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Jos kamarit eivät hyväksy pyyntöä, ratkaistaan kansanäänestyksellä, pannaanko pyynnössä tarkoitettu osittaisuudistus vireille vai ei. Jos äänestäneiden enemmistö vastaa kysymykseen myöntävästi, liittokokouksen on valmistettava ehdotus kansanäänestyksen sisällön mukaisesti. Tullakseen voimaan lopullinen ehdotus on vielä hyväksyttävä kansanäänestyksessä.

Jos aloite on tehty valmiin lakiehdotuksen muodossa ja liittokokous hyväksyy sen, on ehdotus alistettava kansanäänestyksessä hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Jättäessään aloitteen hyväksymättä liittokokouksella on kaksi vaihtoehtoa. Se voi laatia asiasta oman vastaehdotuksensa tai esittää aloitteentekijöiden valmistaman ehdotuksen hylkäämistä. Edellisessä tapauksessa

kansanäänestykseen on alistettava liittokokouksen ehdotus aloitteentekijöiden ehdotusta vastaan. Jälkimmäisessä tapauksessa äänestetään aloitteen hylkäämisen ja aloitteentekijöiden ehdotuksen voimaantumisen välillä.

Liittolaki ja yleisesti sitova liittopäätös on esitettävä kansanäänestyksessä hyväksyttäväksi tai hylättäväksi, jos 50 000 äänioikeutettua Sveitsin kansalaista tai kahdeksan kantonia tätä vaatii. Vaatimus on tehtävä 90 päivän kuluessa lain tai päätöksen julkaisemisesta. Kansanäänestyksen tulos määräytyy äänestäneiden enemmistön mukaan. Kantoni enemmistöä ei vaadita.

Tietyt kansainväliset sopimukset on alistettava kansanäänestykseen 50 000 äänioikeutetun Sveitsin kansalaisen tai kahdeksan kantonin vaatimuksesta. Tämä koskee sellaisia sopimuksia, joiden voimassaolo ei ole määräaikainen ja joihin ei liity irtisanomismahdollisuutta tai jotka tarkoittavat liittymistä kansainväliseen järjestöön taikka jotka aiheuttavat monenkeskistä lainsäädännön yhtenäistämistä.

Kansanäänestysmenettelystä on säädetty poliittisista oikeuksista annetussa laissa (1976). Lain mukaan äänioikeutetun tulee saada viimeistään kolme viikkoa ennen äänestyspäivää äänestys ehdotus ja sen selitys. Liittoneuvosto laatii selityksen, jonka tulee olla lyhyt ja asiallinen sekä ottaa huomioon myös merkittävien vähemmistöjen käsitys asiasta. (Komiteanmietintö 1983, 42.)

Sveitsin päättävä integraatiokansanäänestys pidettiin 6. joulukuuta 1992. Kansanäänestyksessä kysyttiin: »kannatatteko Euroopan talousaluetta koskevaa liittovaltion päätöstä?» Kysymyksen tuli vastata joko kyllä tai ei. Äänestysprosentti oli 78,3. Äänestäneistä 50,3 % vastasi ei ja 49,7 % vastasi kyllä. Kantoneista 16 äänesti Euroopan talousaluetta vastaan ja kuusi kantonia, jotka kaikki olivat ranskankielisiä, äänestivät Euroopan talousalueen puolesta.

– *Tanska.* Tanskan perustuslaki sisältää sekä pakollista että ehdollista kansanäänestystä koskevat säännökset. Pakollinen kansanäänestys on järjestettävä kun perustuslakia tai äänioikeusikärajoja muutetaan. (Ks. Danmarks riges grundlov, Lov nr. 169 af 5/6 1953.)

Perustuslain 88 § koskee perustuslain muuttamista. Jos parlamentti (Folketinget) hyväksyy ehdotuksen uudeksi perustuslain säännökseksi ja hallitus on samalla kannalla, parlamentti hajote-

taan ja toimitetaan uudet vaalit. Jos ehdotus hyväksytään muuttumattomana vaalien jälkeisessä parlamentissa, on ehdotus puolen vuoden kuluessa alistettava kansanäänestykseen hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Perustuslain muutos voidaan vahvistaa, jos äänestäneiden enemmistö, joka samalla on vähintään 40 % äänioikeutetuista, on kannattanut ehdotusta. Äänioikeusikärajan muuttamisesta pakollisella kansanäänestyksellä säädetään pykälässä 29.

Ehdollisesta kansanäänestyksestä säädetään perustuslain 42 pykälässä. Sen mukaan 1/3 parlamentin jäsenistä voi pyytää puhemieheltä jonkin parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen. Tätä on pyydetty kolmen arkipäivän kuluessa ehdotuksen hyväksymisestä. Parlamentti voi pyynnön johdosta viiden päivän kuluessa lakiehdotuksen hyväksymisestä kuitenkin päättää, että lakiehdotus raukeaa. Jos parlamentti ei tee tällaista päätöstä, toimitetaan kansanäänestys pääministerin ilmoittamana aikana, kuitenkin aikaisintaan 12 ja viimeistään 80 arkipäivän kuluessa siitä kun kansanäänestyksestä julkisesti ilmoitettiin.

Tietyissä tapauksissa kansanäänestykseen voi edellä esitetyin tavoin tulla hallitsijan jo vahvistama laki. Lain välitön vahvistaminen on mahdollista, jos lakiehdotuksessa on siihen oikeuttava säännös. Kansanäänestyksessä hylätyn lain voimassaolo lakkaa, kun kansanäänestyksen tulos virallisesti ilmoitetaan, mutta kuitenkin viimeistään 14 päivän kuluttua äänestyksen toimittamisesta. Perustuslain 20 § koskee lakiehdotusta, jolla kansalliselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa siirrettäisiin kansainväliselle järjestölle, joka on yhteisin sopimuksin muiden valtioiden kanssa perustettu edistämään kansainvälistä oikeusjärjestystä ja yhteistyötä. Tällainen lakiehdotus on hyväksyttävä parlamentissa 5/6:n määräänemmistöllä parlamentin jäsenistä. Jos määräänemmistöä ei saavuteta, mutta kuitenkin tavallisen lakiehdotuksen hyväksymiseen tarvittava yksinkertainen enemmistö saavutetaan istunnossa, jossa äänestykseen osallistuu yli puolet jäsenistä, eikä hallitus peruuta lakiehdotusta, siirretään ehdotus kansanäänestyksessä hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Ehdotus on hylätty, jos äänestäneiden enemmistö, joka samalla on vähintään 30 % äänioikeutetuista, on vastustanut ehdotusta. (em.; Suksi 1992, 245.)

Jälkimmäistä menettelytapaa käytettiin vuonna 1972 hyväksyttäessä Tanskan jäsenyys Euroopan yhteisöissä. Kansanäänestyksessä noudatettiin 10. elokuuta 1970 hyväksytyä kansanedustajien vaalilakia, jonka seitsemännessä luvussa on tekniset määräykset kansanäänestyksestä. Lain 70 §:n mukaan kansanäänestys tulee järjestää siten, että esitetyt vaihtoehdot, kyllä ja ei, selkeästi kumoavat toinen toisensa (Lov om valg til folketinget). Kansanäänestyksessä 63,3 % äänesti parlamentin hyväksymän ratifiointilain puolesta, joten Euroopan yhteisöjen jäsenyys hyväksyttiin. Äänestysprosentti oli 90,1.

Perustuslaissa säänneltyjen kansanäänestyslajien lisäksi Tanskassa on mahdollista järjestää neuvoo-antava kansanäänestys, joka järjestetään tavallisen lain nojalla. Näin on tapahtunut kaksi kertaa, joista toinen on ollut integraatiokansanäänestys. Vuoden 1986 kansanäänestys Euroopan yhtenäisasiakirjasta ei katsottu vaativan vuoden 1972 kansanäänestyksen kaltaista perustuslain 20 §:n mukaista ratifiointimenettelyä. Euroopan yhtenäisasiakirja hyväksyttiin ei-sosialistisen vähemmistöhallituksen toimesta, mutta Tanskan parlamentin enemmistö kieltäytyi ratifioimasta sopimusta. Ongelman ratkaisemiseksi asia alistettiin kansanäänestykseen. Kansanäänestys pidettiin säädetyin lain (Lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks tilrædelse af EF-pakken (Europæisk Fælles akt)) mukaisesti torstaina 27. helmikuuta 1986. Lain 1 §:n mukaisesti kansanäänestyksessä tuli vastata kyllä tai ei seuraavaan kysymykseen: »pitäisikö Tanskan saattaa voimaan EYA-sopimus (Euroopan yhtenäisasiakirja)». Kansanäänestyksessä 56,7 % äänestäneistä kannatti Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksymistä. Äänestysprosentti oli 75,4. Tanskan parlamentti kunnioitti neuvoo-antavan kansanäänestyksen lopputulosta ja muutti maansa lainsäädäntöä hallituksen esityksen mukaisesti. (Suksi 1992, 247.)

Euroopan unionia koskeva ensimmäinen kansanäänestys pidettiin 2. kesäkuuta 1992. Unionisopimus olisi voimaansaattettuna siirtänyt Tanskan kansalliselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa ylikansallisille yksiköille. Tämän johdosta Euroopan unionisopimuksen ratifiointi vaati perustuslain 20 §:n mukaisen menettelyn. Sopimuksen voimaansaattamislaki ei saanut parlamentissa vaadittua 5/6:n määränemmistöä, ja

koska hallitus ei vetänyt voimaansaattamishetkustaan takaisin, se alistettiin kansan lopullisesti päätettäväksi. Kansanäänestys järjestettiin 14. toukokuuta 1992 voimaan tulleen lain mukaisesti. Lain mukaan sitovassa kansanäänestyksessä kansalaisille esitettiin vastattavaksi kysymys: »äänestys koskee parlamentin hyväksymää ehdotusta laiksi Tanskan liittymisestä Euroopan yhteisöihin ym. annetun lain muuttamisesta (Tanskan liittyminen Euroopan unionia koskevaan sopimukseen).» Äänestäjien tuli vastata joko kyllä, jos he kannattavat lakiehdotusta tai ei, jos he vastustavat lakiehdotusta. (Ks. Lovtidende A 1992 Nr. 355) Kansanäänestyksessä 50,7 % äänestäneistä hylkäsi lain muuttamisen, ja koska hylänneiden osuus ylitti vaaditut 30 % äänioikeutetuista ehdotus tuli hylätyksi. Äänestysprosentti oli 83,1. (Haahr 1992, 1–7.)

Tanskan hallitus joutui kansanäänestyksen kielteisen lopputuloksen takia esittämään Maastrichtin sopimusta muutettavaksi, jotta se seuraavassa kansanäänestyksessä hyväksyttäisiin. Hallitus esitti ennen joulukuussa 1992 pidettyä Euroopan yhteisöjen huippukokousta omat muutosehdotuksensa Tanskan ratifioinnin edellytyksinä. Tanskan hallituksen muutosvaatimukset olivat erivapauksia ja tarkistuksia Maastrichtin sopimukseen.

Kansanäänestys uuden sisältöisestä Maastrichtin sopimuksesta järjestettiin 18. toukokuuta 1993. Äänestäneistä 56,7 % oli sitä mieltä, että Tanskan pitäisi saattaa voimaan Euroopan unionisopimus, ja 43,3 % vastusti sopimuksen voimaansaattamista. Äänestysprosentti oli 86,2. (Ks. Keesing's Record of World Events 1993, 39485.)

Grönlannin asema Tanskan osana Euroopan yhteisöissä aiheutti tiettyjä ongelmia, jotka johtivat neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämiseen Grönlannissa vuonna 1982. Alueellisessa kansanäänestyksessä 53 % äänestäneistä kannatti Grönlannin jäämistä Euroopan yhteisöjen ulkopuolelle. Äänestysprosentti oli 75. Tanskan hallitus neuvotteli asiasta Euroopan yhteisöjen kanssa päästen lopputulokseen, jonka mukaisesti Grönlanti lisättiin Rooman sopimuksen IV liitteinä olevaan merentakaisien maiden ja alueiden (PTOM) luetteloon. Grönlannilla on siten assiaatiosuhde yhteisöön (Komiteanmietintö 1994, 428). Grönlannin kansanäänestys on tähän mennessä ainoa Euroopan yhteisöistä eroamiseen johtanut kansanäänestys.

LÄHTEET

- An Act to provide for the holding of referendum on the United Kingdom's membership on the European Economic Community. 8.5.1975.
- Der Aufbau der Republik. Teil 2.
- Criddle, Byron (1993): The French Referendum on the Maastricht Treaty September 1992. *Parliamentary Affairs*, A Journal of Comparative Politics, 1993/2, s. 228–238.
- Danmarks riges grundlov, Lov nr. 169 af 5/6 1953
- Federal Constitution of the Swiss Confederation.
- Haahr, Jens Henrik (1992): Folkeafstemningen 2. juni 1992 om dansk ratifikation af Maastricht-traktaten, En analyse af udfaldet og dets baggrund.
- Keesing's Record of World Events* 1992 ja 1993 Volume 39.
- Kelly, J.M. (1984): *The Irish Constitution*. Jurist Publishing. Dublin.
- Komiteanmietintö 1983:25: *Kansanäänestyskomitean mietintö. Betänkande avgivet av folkomröstningskommittén*. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1994:4: *Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Betänkande avgivet av statsförfattningskommittén 1992*. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat. Painatuskeskus Oy. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.
- La Constitution Francaise. 4.10.1958.
- Lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks tilrædelse af EF-pakken (Europæisk Fælles akt). 5.2.1986.
- Lov om folkeavstemning over spørsmålet 21. april om Norge bør bli medlem av De Europeiske Nr. 20 Fellesskap.
- Lovtidende A 1992 Nr. 355
- Nicholls, A.J. (1992): Britain and the EC: the historical background. Teoksessa Simon Bulmer, Stephen George ja Andrew Scott (toim.), *The United Kingdom and EC Membership Evaluated*. Pinter Publishers, Lontoo, s. 1–10.
- Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People – A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers; Dordrecht, Boston, Lontoo.
- Suksi, Markku (1992): Kansanäänestysten käyttö Euroopan integraatiossa. *Politiikka* 1992:3, s. 243–256.