

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen sisällyttäminen Suomen valtiosääntöön vuonna 1987 – sääntely ja soveltaminen

PEKKA NURMI

ABSTRACT

The Inclusion of the Consultative Referendum in the Finnish Constitution in 1987

The national consultative referendum was included in the Finnish constitutional system in June 1987, when a section containing the foundations of the institution was inserted into the Constitution of Finland. According to this section the provisions on the holding of a consultative referendum are determined by an Act of Parliament. The Act must contain provisions on the date of the referendum and on the alternatives to be presented to the voters. The State must inform the voters of the alternatives and support the dissemination of information relating to them, as provided for in the implementation Act. In addition, a special Act on the Procedure for Consultative Referenda was enacted to complement the new section in the Constitution.

Legislation on the consultative referendum was one of the first steps in an ongoing constitutional reform. It was not, however, intended as an alteration in the established decision-making structure of the Constitution or in the authority of the highest organs of government. The aim was to supplement representative democracy in a way allowing for the citizens to express their opinion and, consequently, to participate in decision-making, while still retaining the ultimate authority and responsibility for the organs elected for that purpose.

A national consultative referendum has so far been held once, on 16 October 1994, pertaining to the question of Finnish membership in the European Union. An Act on the referendum was enacted, as provided for by the Constitution. For the most part, this Act complied with the provisions of the Constitution and the aforementioned procedural Act. The procedural Act was, however, derogated from as concerns the voters' option to select a blank alternative; instead, only the alternatives *yes* and *no* were presented.

The EU referendum was held for the most part in accordance with the ideas and solutions apparent at the time of the enactment of the basic provisions thereon. Timing, the alternatives presented and the dissemination of information on the issue became the essential aspects of the referendum. A new aspect, particular to the EU referendum, was the debate on whether the voting age should be lowered.

The most sensitive aspect, realised also in relation to the EU referendum, was that of the binding effect of the result. Not enough attention was paid to this problem during the preparation of the basic legislation. Naturally, from a purely legal viewpoint there is no problem, as the referendum is specifically stated to be consultative. The practical binding effect of the result may, however, become a problem, especially for an individual member of Parliament.

It seems to be warranted to retain the consultative referendum as a possibility. It should, however, be utilised only after careful consideration, as it has so far. When making a decision to hold a referendum, special consideration should be given to the question of commitment to the result of the referendum. As regards the procedural legislation, there seems not to be significant cause for reform.

1. Johdanto

Valtiollinen neuvoo-antava kansanäänestys sisällytettiin oikeudellisesti osaksi valtiosääntöistä järjestelmäämme 26.6.1987 annetulla Suomen hallitusmuodon muutoksella (570/1987). Muutoksella lisättiin hallitusmuotoon uusi III a luku, joka sisälsi vain yhden (22 a) pykälän. Pykälä kuuluu seuraavasti:

Neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla. Siinä säädetään äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitetävistä vaihtoehdoista. Valtio tiedottaa vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin siitä mainitussa laissa säädetään.

Neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä on äänestysoikeus jokaisella, jolla on valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaalioikeus kansanedustajain vaaleissa.

Neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla.

Pykälässä viitatus mukaisesti säädettiin samanaikaisesti laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987, jäljempänä menettelylaki). Menettelylaissa säädetään kansanäänestyksen toimittamisen ajankohdasta, äänestysviranomaisista ja näiden tehtävistä, äänestyslupeluista, äänestyslipuista sekä kansanäänestyksestä aiheutuvien kustannusten jaosta.

Suomen hallitusmuotoon oli ennen vuotta 1987 tehty vain muutamia, merkitykseltään suhteellisen rajattuja muutoksia. Samana päivänä yhdesä kansanäänestystä koskevan lainsäädännön kanssa toteutettiin eräitä ylimpien valtioelinten suhteita koskevia hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksia (lait 575 ja 576/1987). Näiden muutosten kanssa neuvoo-antavan kansanäänestyksen lainsäädännöllinen järjestely oli aloittamassa sitä valtiosääntöuudistusten sarjaa, joka vieläkin on meneillään.

Seuraavassa tarkastellaan sitä, miksi juuri neuvoo-antava kansanäänestys voitiin toteuttaa valtiosääntöuudistusten ensimmäisessä aallossa sekä minkälaisena instrumenttina kansanäänestys nähtiin valtiosääntöisessä keinovalikoimassa ja millä tavoin sen arvioitiin voivan tulevaisuudessa toimia. Toiseksi arvioidaan sitä, miten lainvalmistelun eri vaiheissa esiintyneet näkemykset heijastuivat äskettäisen Euroopan unionin (EU) jäsenyyttä koskeneen kansanäänestyksen toteuttamisessa. Lopuksi pohditaan, mitä johtopäätöksiä

saaduista kokemuksista voitaisiin tehdä.¹

Kansanäänestyskomitean mietinnössä (1983:25), jonka ehdotusten pohjalta neuvoo-antavan kansanäänestyksen sääntely toteutettiin, todettiin kansanäänestyksellä tarkoitettavan sitä, että laki, lakiehdotus tai muu julkisen vallan käyttöä koskeva asia alistetaan äänioikeutetuille kansalaisille, jotta he voisivat ilmaista mielipiteensä asiasta (s. 5). Olennainen ero mielipidetiedusteluun nähden on siinä, että kansanäänestys ei perustu otokseen, vaan siinä on jokaisella (vaaleissa) äänioikeutetulla mahdollisuus ottaa kantaa äänestyksen kohteena olevaan asiaan. Lisäksi äänestyksen täytäntöönpano tapahtuu yleensä vaaleissa käytettävää organisaatiota hyödyntäen.

Kansanäänestyksiä voidaan luokitella eri perustein. Äänioikeutettujen määrän perusteella voidaan erottaa valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen/kunnallinen kansanäänestys. Äänestyksen toimeenpanon perusteella on erotettavissa pakollinen, ehdollinen eli pyynnönvarainen ja vapaaehtoinen kansanäänestys. Päätöksenteko kansanäänestyksen toimittamisesta voi kuulua joko sille toimielimelle, jonka päätösvallassa äänestyksen kohteena oleva asia on, tai siihen nähden ulkopuoliselle elimelle. Kansanäänestyksen kohteena voi niin ikään olla periaatekysymys tai valmis päätösehdotus. Lakiehdotuksen ollessa kyseessä voidaan erottaa perustuslakikansanäänestys ja lakikansanäänestys. Äänestystuloksen oikeusvaikutuksen perusteella voidaan erottaa sitova ja neuvoo-antava kansanäänestys.

Lainsäädännössämme on edellä mainituin tavoin toteutettu neuvoo-antava valtiollinen kansanäänestys. Seuraavassa tarkastellaan kansanäänestysilmiötä nimenomaan tällaisen kansanäänestyslajin näkökulmasta. Muita kansanäänestyksen muotoja tai siihen liittyviä kansanvallan keinoja, kuten kansanaloitetta, kosketellaan vain sikäli kuin ne liittyvät siihen ajatuskulkuun, jonka lopputuloksena on päädytty voimassa olevaan sääntelyyn. Sama koskee neuvoo-antavaa kunnallista kansanäänestystä, joka sittemmin säänneltiin kunnallislain muutoksella ja tällaisissa kansanäänestyksissä noudatettavaa menettelyä koskevalla lailla (lait 655 ja 656/1990).

¹ Arviointi pohjautuu erityisesti kansanäänestyskomitean (1983:25) aineistoon ja kirjoittajan havaintoihin tämän komitean sihteerinä.

2. Perussääntely

2.1 Kansanäänestyskomitea

2.1.1 Asettaminen

Valtiollinen kansanäänestys oli meillä erityisesti esillä hallitusmuodon säätämisen yhteydessä vuosina 1917–1919 sekä vuonna 1931, jolloin järjestettiin kieltolakia koskeva neuvoa-antava kansanäänestys. Kaiken kaikkiaan itsenäisyyden aikana oli tehty kolmisenkymmentä eduskuntaaloitetta kansanäänestyksen järjestämisestä. Enimmäkseen nämä koskivat äänestyksen toimitamista jostakin yksittäisestä kysymyksestä, kuten kaksikielisuudesta, puoluetuesta tai ydinvoimasta, mutta erityisesti 1980-luvulla tehtiin useita aloitteita kansanäänestysjärjestelmän yleisestä säätämisestä ja käyttöönnotosta.²

Valtiosäännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia tarkasteli kokonaisuutena vuonna 1970 asetettu valtiosääntökomitea. Välimietinnössään (1974:27) komitea otti kantaa myös kansanäänestykseen. Komitean 17 jäsenestä niukka enemmistö eli yhdeksän jäsentä katsoi, että perustuslakiin olisi otettava säännös mahdollisuudesta käyttää neuvoa-antavaa kansanäänestystä, jos kysymyksessä on laajakantoinen ja yhteiskunnallisesti tärkeä asia. Enemmistöön kuuluvista jäsenistä kolme oli sitä mieltä, että myös ratkaiseva (sitova) kansanäänestys yhteiskunnallisesti tärkeissä kysymyksissä olisi otettava käyttöön. Vähemmistö ei pitänyt kansanäänestystä tarkoituksenmukaisena päätöksentekomuotona eikä katsonut tarpeelliseksi kansanäänestystä koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin.

Toinen valtiosääntökomitea (1975:88) laati yhteenvedon valtiosääntökomitean välimietinnöstä annetuista lausunnoista ja esitetystä näkemyksestä sekä ehdotuksen jatkotyöstä. Uudistustyön jatkamista koskevissa kannanotoissa ei erikseen mainita kansanäänestystä.

Valtiosääntökomiteoidenkin selvitystyö osoitti, ettei valtiosäännön laajamittaiselle uudistukselle ollut saatavissa riittävää yksimielisyyttä. Näin ollen uudistaminen oli kanavoitava sellaisiin valtiosäännön osiin, joiden uudistamista ja kehittä-

mistä pidettiin yleisesti tarpeellisena ja mahdollisena. Kun kansanäänestyksen lainsäädännöllinen järjestäminen mm. eduskunta-aloitteiden johdosta oli toistuvasti esillä, pidettiin kysymystä vähintäänkin selvittämisen arvoisena.

Oikeusministeri Christoffer Taxell lähetti marraskuussa 1981 eduskunnassa edustettuina oleville puolueille tiedustelun siitä, pitivätkö ne suotavana, että kansanäänestysinstituution käyttöön ottamista Suomessa ryhdyttäisiin hallituksen toimesta selvittämään. Mikäli kansanäänestystä kohtaan tunnettaisiin laajapohjaista kiinnostusta, voitaisiin selvitystyö antaa erilaisia poliittisia näkemyksiä ja myös valtio-oikeudellista asiantuntemusta edustavan komitean tehtäväksi, kirjessä lausuttiin.

Puolueet pitivät vastauksissaan asian selvittämistä aiheellisena. Kaikki vastaukset olivat periaatteessa myönteisiä. Joissakin tuotiin esille kansanäänestyksen käytölle ennakoitavia rajoituksia tai todettiin valtiosäännön kehittämistarve myös muussa suhteessa. Perusteluina kansanäänestyksen käytölle viitattiin mm. tarpeeseen laajentaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, yhteiskunnassa esiintyneisiin vieraantumista osoittaviin ilmiöihin ja kansanäänestysmenettelyn käyttöön useissa Euroopan valtioissa.

Kansanäänestyksen laintasoista järjestämistä puolsi myös eräs lakitekkinen seikka. Virallisten kansanäänestysten täytäntöönpanossa tuntui luonteelta turvautua normaalin vaalikoneiston käyttöön. Tästä organisaatiosta ja sen toimivallasta on yksityiskohtaiset säännökset vaalilainsäädännössä. Muita kuin tässä lainsäädännössä mainittuja tehtäviä organisaatiolle voidaan antaa vain lailla. Niinpä yleissäännösten puuttuessa olisi kuitenkin yksittäisen kansanäänestyksen toimittamiseksi joka tapauksessa säädettävä lailla. Näin meneteltiinkin edellä mainitussa vuonna 1931 toimitetussa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä, joka koski väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämistä (laki 340/1931).

Valtioneuvosto asetti 18.3.1982 komitean, jonka tehtäväksi annettiin

- 1) valmistaa ehdotukset hallitusmuodon täydentämiseksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevalla yleissäännöksellä sekä säännöksiksi kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä ja
- 2) selvittää sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksia lainsäädäntömenettelyssä ja

² Historiallisesta kehityksestä lainsäädännön ja eduskunta-aloitteiden valossa ks. lähemmin kansanäänestyskomitean mietintö (1983:25, 12–19) ja Suksi (1984, 346–351).

laatia tässä suhteessa tarpeellisiksi havaittavat säännösehdotukset.

Tehtäväksianto oli siten varsin selkeärajainen. Ensisijaisesti oli tutkittava neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin. Komitean asettamista koskevasa esittelymuistiossa viitattiin perusteluna hankkeen toteuttamiselle näkemyksiin, joiden mukaan menettely olisi omiaan vahvistamaan kansalaisten uskoa edustukselliseen päätöksentekokoneistoon ja estäisi yhteiskunnallista vieraantumista. Edelleen katsottiin, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteeksi voitaisiin saattaa erityisesti sellaisia kysymyksiä, joiden osalta on oletettavissa, että kansalaisten keskuudessa vallitsevat käsitykset vaihtelevat yli puoluerajojen. Esittelymuistiossa viitattiin myös siihen, että edustuksellista järjestelmää, jolle Suomenkin valtiosääntö rakentuu, on monissa maissa täydennetty kansanäänestystä koskevin säännöksin.

Komitean toisena tehtävänä oli kysymys sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksista lainsäädäntömenettelyssä. Esittelymuistiossa viitattiin sitovan kansanäänestyksen liittymiseen perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista koskevaan menettelyyn eräissä maissa, mm. Ruotsissa ja Tanskassa. Suomen oloissa olisi muistion mukaan erityisesti selvitettävä, olisiko tarkoituksenmukaista korvata lakiehdotuksen leppämään jättämisen ja perustuslain säätämisen yhteydessä vaadittavia määrävähemmistöjä ja -enemmistöjä koskevat säännökset kokonaan, osaksi tai vaihtoehtoisesti kansanäänestystä koskevilla säännöksillä.

Komiteaan nimettiin seitsemän jäsentä, puheenjohtajana silloinen lainsäädäntöjohtaja Ahti Rihto oikeusministeriöstä. Komitean tuli saada tehtävänsä valmiiksi 28.2.1983 mennessä.

2.1.2 Komitean työskentelystä

Huolimatta siitä, että komitean tehtävä oli kaksiosainen, komitea pyrki tarkastelemaan kansanäänestyskysymystä mahdollisimman paljon yhtenä kokonaisuutena. Seuraavassa tarkastellaan – tämän kirjoituksen otsikon mukaisesti – komitean työskentelyä pääosin siltä kannalta kuin on kysymys neuvoa-antavan kansanäänestyksen käytöstä ja sääntelystä.

Kansanäänestyksen määrittelyn ja tyyppittelyn jälkeen komitea selvitti kansanäänestystä koske-

vaa lainsäädäntöä ja kansanäänestyksen käyttöä Suomessa ja lukuisissa muissa maissa.³

Kansanäänestyksen käytölle eri maissa asetetuista päämääristä komitea katsoi voitavan pelkistää kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin kansanäänestys voidaan nähdä keinona lisätä valtiollisten päätösten hyväksyttävyyttä, legitimizeettiä. Kansanäänestyksessä voitaneen kannan mukaisesti tehtyä päätöstä pidettäisiin tällöin yleisesti hyväksyttävämpänä ja oikeutetumpana kuin ilman tällaista menettelyä tehtyä päätöstä. Toiseksi kansanäänestys voi olla keino toteuttaa välitöntä kansanvaltaa ja kansalaisten osallistumista ensisijaisen edustuksellisen kansanvallan ohella. Komitean työskentelyssä olikin alun pitäen selvää pitäytyminen valtiojärjestelmän rakentumiseen edustuksellisen demokratian varaan, jossa järjestelmässä kansanäänestys voisi olla vain täydentävä kansanvallan keino.

Komitea näki kansanäänestyksen käytössä piilevän myös monia vaaroja. Tiheästi käytettynä kansanäänestys saattaisi heikentää eduskunnan asemaa. Kansanäänestykseen sen luonteen johdosta liittyvinä heikkouksina tuotiin esille sen soveltumattomuus monimutkaisiin ja monitahoisin ongelmiin. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa nimenomaan tärkeät kysymykset ovat harvoin pelkistettävissä yksinkertaiseen kysymyksenasetteluun ja kahteen vaihtoehtoon. Menettely ei myöskään mahdollista eri mielipiteitä painottavien ja yhteensovittavien kompromissien löytämistä.

Paitsi että kansanäänestyksen tulisi olla edustuksellista demokratiaa täydentävä kansanvallan keino, komitea katsoi, ettei kansanäänestyksen käytön myöskään tulisi muuttaa ylimpien valtiovallan keskinäisiä suhteita. Nämä peruslähtökohdat toteutuisivat komitean mielestä parhaiten oikeudelliselta merkitykseltään neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä. Eduskunnan merkitystä haluttiin korostaa silläkin, että kansanäänestyksen toimittamisesta olisi komitean mukaan päätettävä lailla. Tämä olisi luontevaa senkin vuoksi, että kansanäänestyksen kohteena olevat asiat arvioitiin yleensä sellaisiksi, joista päätettäisiin lopullisesti lain muodossa.

³ Ks. kansanäänestyksen sääntelystä ja käytöstä eri maissa kansanäänestyskomitean mietintö (1983:25, 11–48).

Komitea piti kuitenkin selvänä, että neuvoa-antavasta luonteestaan huolimatta tällainenkin kansanäänestys muodostuisi helposti merkitykseltään sitovaksi. Näin arvioitiin olevan varsinkin, jos äänestysosallistuminen olisi vaalien kaltainen. Toisenlainen suhtautuminen vähentäisi komitean mielestä koko valtiollisen järjestelmän uskottavuutta. Toisin sanoen neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä nähtiin olevan hyvin voimakas poliittinen sitovuus. Tätä sitovuutta ja menettelyn virallisuutta haluttiin korostaa myös komitean ehdotuksella noudattaa menettelyssä valtiollisten vaalien muotoja. Samoin ehdotuksilla tiedottamisen sääntelystä katsottiin voitavan tehdä eroa vapaamuotoisiin mielipidetiedusteluihin nähden.

Toisaalta neuvoa-antava kansanäänestys nähtiin monella tavoin joustavampana kuin oikeudellisesti sitova kansanäänestys. Komitea arvioi, että neuvoa-antavaan kansanäänestykseen ei liity sitovan kansanäänestyksen kaltaista ajallisen sitovuuden ongelmaa. Olosuhteiden muututtua asia voitaisiin myöhemmin ratkaista poiketen neuvoa-antavan kansanäänestyksen tuloksesta. Samoin olisi mahdollista toimittaa samasta asiasta uusi äänestys. Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä voitaisiin myös sitovaa helpommin käyttää kahta useampaa vaihtoehtoa.

Komitean kantaan, jonka mukaan eduskunta päättäisi lailla kansanäänestyksen toimittamisesta, liittyi eräs mielenkiintoinen yksityiskohta. Komitea näet katsoi, että ei olisi sopivaa, jos äänestyksessä esitettävistä vaihtoehdoista päätettäisiin puhtaalla enemmistö päätöksellä. Tällöin enemmistö muotoilisi myös vähemmistön vaihtoehdon. Tyydyttäväksi vähemmistönsuojakeinoksi komitea näki lepäämäänjättämissäännösten. Kansanäänestyksen toimeenpanolailla tulisi tällöin olla myös kysymyksenasettelun osalta niin suuri kannatus, ettei 67 kansanedustajaa saataisi lain lepäämään jättämisen kannalle. Nytemminhän tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuus on normaalitilanteissa poistettu (valtiopäiväjärjestyksen muutos 818/1992).⁴

Komiteassa pohdittiin paljon sitä, millaisissa asioissa kansanäänestys voitaisiin parhaiten järjestää ja olisiko syytä säännöstekstissä rajata kansanäänestyksen käyttömahdollisuutta. Komitea katsoi, että ollakseen hyvin toimiva kansanvaltan ja valtiollisen päätöksenteon keino kansanäänestykseen saatettavan asian tulee olla sellaisen, jossa vaihtoehdot voidaan pelkistää suhteellisen yksinkertaisiksi kysymyksenasetteluiksi ja näiden vaikutuksia arvioida. Lisäksi asian tulisi olla tavalla tai toisella merkittävä ja kansalaisia yleisesti kiinnostava. Luontevaksi käyttö nähtiin tapauksissa, joissa kansalaiset voivat perustaa käsityksensä omakohtaisiin kokemuksiin.

Kansainvälinen vertailu osoitti, että kansanäänestyksiä on järjestetty hyvinkin monenlaisista asioista. Komitea ei nähnyt kuitenkaan tarvetta etukäteen luonnehtia tai määritellä sitä, millaisissa asioissa tai tilanteissa kansanäänestystä tulisi käyttää. Komitea totesi kuitenkin, että on eräitä asiaryhmiä, joihin kansanäänestys ei välttämättä hyvin sovellu. Tällaisina mainittiin ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvät asiat samoin kuin rodullisten ja kielellisten vähemmistöjen asemaa koskevat järjestelyt. Komitean yleisenä näkemyksenä oli, että kansanäänestyksen käyttöön ei tulisi turvautua kovin usein, vaan että sitä käytettäisiin suhteellisen pidättyvästi ja vain sellaisissa tilanteissa, joihin kansanäänestys menettelynä soveltuu.

Kysymyksenasetteluun liittyvän yksityiskohdasta komitea käsitteli kysymystä vastattavaksi esitettävien vaihtoehtojen lukumäärästä. Tavoiteltavana komitea piti tilannetta, jossa äänestäjien vastattavana on vain yksi kysymys, johon voidaan vastata kyllä tai ei. Komitea kyllä tunnusti sen näkemyksen, että aina tilannetta ei voida kiteyttää yksinkertaiseen joko/tai-asetelmaan, vaan on käytettävä useampia vaihtoehtoja. On kuitenkin tärkeää, että vaihtoehdot eroavat selvästi toisistaan. Erityisesti vaihtoehtoihin liittyviä pitkiä selostuksia olisi vältettävä.

Komitea katsoi nimenomaisesti, että äänestäjillä tulee olla myös mahdollisuus äänestää tyhjä. Tämä antaisi äänestäjälle mahdollisuuden esiintyä äänestyksessä äänestysprosenttiin vaikutta-

⁴ Saraviita (1986, 333–344) kritisoi komitean näkemystä. Hänen mukaansa ei merkittävää näyttäisi olevan kysymyksenasettelu vaan se, järjestetäänkö kansanäänestys vai ei. Tällaisessa tilanteessa lepäämäänjättämisestä muodostuu kansanäänestyksen estämiskeino.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993 vp) ehdotetaan kokonaan luovuttavaksi mahdollisuudesta jättää tavallinen laki lepäämään yli valtiopäivien.

tavalla tavalla. Hän voisi näin ilmaista »ei osaa sanoa» tai »ei ota kantaa» -näkemys. Tällainen »kanta» erottuisi siitä joukosta, joka vaihtelevin perustein jättäisi käyttämättä äänioikeuttaan. Tämän ehdotuksen tueksi komitea viittasi myös Ruotsissa noudatettuun käytäntöön.

Erityisen paljon aikaa komiteassa käytettiin kansanäänestystä koskevaa tiedotusta ja kampanjointia koskeviin kysymyksiin. Kansanäänestyksen tarkoituksen kannalta nähtiin olennaisen tärkeäksi, että äänestäjillä on riittävä tieto kansanäänestyksen kohteena olevasta kysymyksestä. Näin voidaan varmistaa kansanäänestyksen lopputuloksen hyväksyttävyyttä.

Keskustelussa olivat esillä mm. seuraavat kysymykset: Onko valtion harjoitettava tiedottamista, ja jos on, miten tämän on tapahduttava? Onko valtion varoin tuettava ulkopuolisten järjestöjen tms. kampanjointia, ja jos on, miten tukeminen käytännössä järjestetään? Tarvitaanko erityisiä kampanjaorganisaatioita? Onko yksityistä kampanjatukea rajoitettava jollakin tavalla? Olisiko kampanjarahoitus saatettava julkiseksi?

Komitea päättyi kantaan, jonka mukaan valtion olisi huolehdittava perustiedotuksesta ja muutoin tuettava kampanjointia kohtuullisen tasapainon saavuttamiseksi. Yksityisen kampanjoinnin rajoittamisesta tai rahoituksen julkisuudesta ei ehdotettu säännöksiä. Sama koski mielipidetiedustelujen sallittavuutta. Viimeksi mainitut kysymykset ja niihin liittyvät ongelmat ovat samankaltaisia kuin vaalien yhteydessä pohdittavana olleet.

Komitean toimeksiannon lähtökohtana oli valtakunnallinen kansanäänestys. Tähän liittyen komitea kuitenkin käsitteli myös kansanaloitetta ja kunnallista kansanäänestystä. Kansanaloitteen käyttömahdollisuutta pohdittiin lähinnä sikäli kuin se koskee kansanäänestyksen järjestämistä. Komitean hahmottelemassa neuvoo-antavan kansanäänestyksen sääntelyssä kansanaloite olisi tarkoittanut sitä, että tietyllä määrällä äänestäjiä olisi mahdollisuus saattaa ehdotus kansanäänestyksen toteuttamiseksi eduskunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Komitea ei pitänyt tällaisen lisäpiirteen liittämistä kansanäänestykseen ainakaan tässä vaiheessa tarpeellisenä.

Komitea arvioi valtiolliselle kansanäänestykselle asettamistaan lähtökohdista kansanäänestyksen ja kansanaloitteen soveltumista kunnalliseen demokratiaan. Komitea katsoi, että täällä neuvoo-

antavan kansanäänestyksen lisäksi sitovakin kansanäänestys ja kansanaloite saattaisivat paremmin sopia kuntalaisten vaikuttamiskeinoiksi. Asiaa olisi kuitenkin selvitettävä erikseen. Neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen sääntely toteutettiin – tosin valtiollisen kansanäänestyksen kaltaisena – kunnallista kansanäänestystä selvittäneen toimikunnan mietinnön (1985:50) pohjalta kunnallislain muutoksella ja erillisellä menettelyä koskevalla lailla (lait 655 ja 656/1990).⁵

2.1.3 Komitean ehdotus

Komitea teki varsinaiset ehdotuksensa vain toimeksiantonsa 1 kohdasta. Komitean yleislinjaa kuvaa komitean lausuma, jonka mukaan neuvoo-antava kansanäänestys tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen ja sitä kautta päätöksentekoon osallistumiseen lopullisen päätösvallan ja vastuun säilyessä sitä varten valituilla elimillä. Komitea laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Mietintö sisälsi ehdotukset laiksi hallitusmuodon muuttamisesta ja menettelyä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä koskevaksi laiksi. Kunkin yksittäisen kansanäänestyksen toimittamisesta päätettäisiin aina erillisellä lailla.

Komitea ehdotuksen mukaan hallitusmuodon tasolla mainittaisiin sen lisäksi, että toimeenpanosta olisi päätettävä lailla, ne keskeiset seikat, joista tässä laissa olisi aina säädettävä. Nämä koskivat äänestyksen ajankohtaa ja äänestäjille esitettäviä vaihtoehtoja sekä sitä, miten valtio tiedottaa vaihtoehtoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta.⁶

Kansanäänestyksen ajankohtaa pohtiessaan komitea oli tullut tulokseen, jonka mukaan kansanäänestys olisi mahdollista järjestää joko valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erilli-

⁵ Komitean työskentelyn aikana syksyllä 1982 oli esillä »kansanäänestyksen kaltaisen mielipidetiedustelun» järjestäminen neljässä Lapin läänin kunnassa koskien Vuotoksen tekoaltaan rakentamista. Hallitus päätti kuitenkin olla toimittamatta mielipidetiedustelua ja luopui altaan rakentamisesta.

⁶ Komiteassa käydyin keskustelun perusteella voitaneen säännöstä säätää lailla tiedotuksesta ja sen tukemisesta tulkita niinkin, että laissa vain todetaan, että valtion taholta ei järjestetä tiedotusta eikä tueta muiden järjestämiä tiedotusta.

senä. Komitea piti vaaleista erillistä menettelyä periaatteelliselta kannalta parempana. Kunnallisaalien yhteydessä valtiollista kansanäänestystä ei voitaisi järjestää. Tähän oli komitean mielestä sekä periaatteellisia että teknisiä syitä. Viimeksi mainitut liittyivät siihen, että valtiollisen kansanäänestyksen toimeenpanossa ehdotettiin tukeututtavaksi valtiollisissa vaaleissa noudatettavaan menettelyyn.

Komitean mietintöön liittyi yksi eriävä ja yksi täydentävä mielipide. Eriävässä mielipiteessä (dosentti Martti Häikiö) haluttiin poistettavaksi hallitusmuodon pykälään ehdotettu maininta valtion tiedottamisesta ja tiedotuksen tukemisesta. Mielipiteessä katsottiin maininta perustuslain tasolla tarpeettomaksi. Lisäksi katsottiin, että neuvoa-antava kansanäänestys ei ole oikea paikka tällaisen uuden ja yhteiskunnallisesti kiistanalaisen asian tuomiseen valtiosääntöön.

Täydentävässä mielipiteessä (professori Krister Ståhlberg) katsottiin, että olisi tullut tehdä mahdolliseksi myös kansanaloitteen pohjalta tapahtuva neuvoa-antava kansanäänestys. Näin voitaisiin lisätä kansalaisten omaehtoisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon.

Komitean mietinnön luovutustilaisuudessa 15.3.1983 pitämässään puheessa komitean puheenjohtaja Ahti Rihto luonnehti neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaa komitean ehdotusta seuraavasti: »Ehdotuksen mukainen kansanäänestysmenetelmä täydentää edustuksellista järjestelmäämme tavalla, jossa kansalaisten välittömiä vaikutusmahdollisuuksia julkisen vallan päätöksiin voidaan lisätä ja samalla edistää päätösten legitimitettiin. Tällöin kansalaisten mielenkiinto ja aktiivisuus osallistua yhteisiin asioihin saivat merkittäviä virikkeitä. Toisaalta kansanäänestyksen tulos antaa erittäin vaikuttavaa tietoa varsinaisille päätöksentekojenille. Kaikki tämä on omiaan lisäämään järjestelmämme kansanvaltaisuutta kehittävää vuorovaikutusta kansalaisten ja päätöksentekojen kesken.»

Rihti korosti, että komitean keskeisenä kriteerinä on ollut kansanäänestysmenettelyn soveltuminen joustavasti nykyiseen valtiosääntöön ja sen edellyttämiin päätöksentekomuotoihin. Rihti katsoi edelleen, että neuvoa-antavanakin kansanäänestyksellä on toisenlainen merkitys kuin otantaan perustavalla kansalaisten mielipiteiden tiedustelulla. Ensinnäkin kansanäänestyksessä kaikilla kansalaisilla on ollut mahdollisuus ilmais-

ta käsityksensä. Tämän lisäksi äänestystä edeltävä tiedotus ja kampanjointi lisäävät tietoa vaihtoehtoista ja niiden merkityksestä. Tämä puolestaan luo mielipidetiedusteluja paremman pohjan kannanotoille. Näin ollen kansanäänestys koettaisiin Rihdon mukaan arvokkaana valtiollisena tapahtumana. Sen vuoksi sen tulos myös aina merkittävällä tosiasiallisella tavalla ohjaisi myöhempää päätöksentekoa.

Mietinnön luovutustilaisuudessa pitämässään vastauspuheessa oikeusministeri Christoffer Taxell viittasi epäonnistuneisiin yrityksiin uudistaa valtiosääntöä kokonaisuudessaan tai merkittävien osin. Hän totesi, että tietty innostuksen vähäisyys leimasi myös niitä vastauksia, joita puolueet antoivat hänen tiedusteluunsa kansanäänestyksen käyttöönottomahdollisuudesta. Tosin komitean asettamista ei suoranaisesti vastustettukaan. Tätä taustaa vasten Taxell katsoi komitean perustaneen lähtökohtansa ja ehdotuksensa huolelliseen harkintaan ja oikeaan arviointiin. Komitean työ voi näin ollen muodostaa hyvän pohjan kansanäänestystä koskevan lakiesityksen antamiselle. Taxell piti varmana, että myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen avulla voidaan aidosti ja luontevasti edistää kansan tahdon ja edustuksellisissa elimissä tehtävien päätösten vastaavuutta.

2.2 Kansanäänestystä koskevien lakien säätäminen

2.2.1 Lausunnot ja muu palaute

Komitean mietinnön luovuttamista seuranneissa lehdistön kannanotoissa arvioitiin komitean ehdotukset yhtäältä realistisiksi ja eräänlaiseksi läpimurroksi valtiosäännön kehittämisessä. Toisaalta ehdotuksia myös arvosteltiin liian varovaisiksi ja epäiltiin, ettei kansanäänestys tältä pohjalta saa todellista merkitystä.

Oikeusministeriö hankki komiteanmietinnöstä lausunnot eduskunnassa edustettuina olevilta puolueilta ja seitsemältä asiantuntijalta.⁷ Komitean ehdotukseen neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttöönotosta puolueet suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti. Yksityiskohdista kiinnitettiin huomiota erityisesti kysymyksenasette-

⁷ Lausunnot sisältyvät sellaisinaan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuun nro 12/1983 (Lausunnot kansanäänestyskomitean mietinnöstä). Ks. myös Suki (1984, 340–353).

lun ja tiedottamisen tärkeyteen. Useat asiantuntijat pitivät ehdotuksia varovaisina, minkä osaltaan nähtiin selittyvän tiukalla toimeksiannolla. Ehdotuksia arvioitiin myös pelkästään pragmaattisiksi tai sellaisiksi, jotka eivät tuo olemassa oleviin keinoihin mitään uusia elementtejä. Eräissä lausunnossa kritisoitiin komiteaa siitä, että se ei ollut selkeästi analysoinut kansanäänestykselle asetettavia tavoitteita, minkä vuoksi myös ehdotusten perustelut jäivät osin epäselviksi. Yksi asiantuntija epäili tarvetta säätää kansanäänestyksestä tässä vaiheessa perustuslain tasolla ja liitti jatkotyön muutoinkin muuhun valtiosäännön ja kansanvallan kehittämiseen.

2.2.2 Hallituksen esityksen käsittely

Hallituksen esitys eduskunnalle neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi annettiin joulukuussa 1984 (251/1984 vp). Esitys oli valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä kansanäänestyskomitean ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. Komiteamietintöön verrattuna esitys ei sisältänyt olennaisia muutoksia.

Eduskuntakäsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta esityksen perusteluihin viitaten piti ehdotettua neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevaa lainsäädäntöä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena (PeVM mietintö n:o 9/1986 vp). Valiokunta ehdotti esitykseen tehtäväksi vain eräitä lakitekniisiä muutoksia.

Myös perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään yksiselitteisen ja puolueettoman kysymyksenasettelun tärkeyttä. Kysymyksenasettelun ohella katsottiin kansalaisten riittävän tiedon takaamisen olevan kansanäänestyksen toimittamisen keskeisimpiä kysymyksiä. Valiokunta korosti valtion oman tiedotustoiminnan tasapuolisuutta ja riittävyttä. Myös muiden harjoittamalle tiedotukselle annettavan valtion tuen tulee perustua hyväksyttäviin ja asianmukaisiin perusteisiin. Mieli-pidetiedustelujen osalta valiokunta katsoi, että hallituksen tulisi selvittää kansanäänestykseen liittyvien ja välittömästi äänestyspäivien alla julkistettavien mieli-pidetiedustelujen mahdollisia haittoja.

Perustuslakivaliokunta piti aiheellisena kansanäänestystä koskevien perussäännösten sijoittamista hallitusmuotoon. Niin ikään valiokunta piti perusteltuna, että kansanäänestyksen toimeenpanosta säädetään tapausittain lailla. Va-

liokunta tähdensi tässä yhteydessä myös sitä, että kun kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla, erilaiset vähemmistönsuojanäkökohdat tulevat otetuksi riittävästi huomioon päätöksenteossa. Asia on valiokunnan mielestä tärkeä kansanäänestyksen arvostamisen ja kansanäänestyksen lopputuloksen hyväksymisen kannalta.

Mietintöön liittyi kaksi vastalauseetta. Ensimmäisessä neljä valiokunnan jäsentä katsoi, ettei valtion tiedottamisvelvollisuuden sääntely aina-kaan perustuslain tasolla ole perusteltua. He eivät myöskään yhtyneet valiokunnan enemmistön kantaan kansanäänestykseen liittyvien mieli-pidetustelujen selvittämisen osalta. Toisessa vastalauseessa yksi valiokunnan jäsen yhtyi edellä mainittuun vastalauseeseen tiedottamisvelvollisuuden osalta.

Eduskunta hyväksyi ehdotetut lait valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 1 momentin mukaisesti lepäämään yli vaalien. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset lopullisesti vuoden 1987 valtiopäivillä. Tasavallan Presidentti määräsi lait tulemaan voimaan 1.7.1987.

3. Laki neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi

3.1 EY-vaalityöryhmä

Valtiollista neuvoo-antavaa kansanäänestystä sovellettiin ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kerran kysymyksessä Suomen jäsenyydestä EU:ssa. Esitellessään hallituksen tammikuussa 1992 eduskunnalle antamaa selontekoa Suomen EY-jäsenyyden vaikutuksista pääministeri Esko Aho ilmoitti eduskunnan täysistunnossa pitämässään puheessa hallituksen sitoutuneen alistamaan jäsenyysneuvotteluissa saavutetun neuvottelutuloksen neuvoo-antavaan kansanäänestykseen. Sama sitoumus sisältyi hallituksen eduskunnalle maaliskuussa 1992 antamaan tiedonantoon EY:n jäsenyyden hakemisesta. Eduskunta hyväksyi ponsilausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että neuvoteltu jäsenyys-sopimus alistetaan neuvoo-antavaan kansanäänestykseen.

Oikeusministeriö asetti 25.2.1993 työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli valmistella toimenpiteitä Suomen mahdollista EY-jäsenyyttä koskevan neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimitta-

miseksi. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin kansliapäällikkö Lauri Tarasti. Työryhmä jätti 19.1.1994 osamietintönsä, joka sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin.

Ehdotuksessa todettiin olevan perusteltua antaa kansalaisille näin tärkeässä asiassa myös välitön mahdollisuus vaikuttaa kyseiseen jokaista kansalaista koskevaan ratkaisuun. Kansanäänestyksestä todettiin muodostuneen Euroopan integraatiota koskevassa päätöksenteossa jo yleisrooppalaisen käytännön.⁸ Niin ikään katsottiin Suomessa vallitsevan laajan yhteisymmärryksen neuvoa-antavan kansanäänestyksen tarpeellisuudesta. Tämän tueksi viitattiin edellä mainittuihin lausumiin.

Ehdotuksessaan työryhmä ei ottanut kantaa kansanäänestyksen toimittamisen ajankohtaan, koska jäsenyysneuvottelut olivat vielä kesken. Ehdotettu laki sisälsi säännökset niistä asioista, jotka hallitusmuodon perussäännöksen ja menettelylain mukaan on tällaiseen toimeenpanolakiin sisällytettävä. Kiintoisimmat asiat olivat tässäkin kysymyksenasettelu ja vastausvaihtoehdot sekä tiedottaminen.

Kysymyksenasettelun osalta työryhmä katsoi asian olevan sikäli ongelmattoman, että kysymys voitiin asettaa koskemaan tietyn selkeästi määriteltävän neuvottelutuloksen hyväksymistä tai sitä peruskysymystä, tuleeko Suomen liittyä jäseneksi EU:iin vai ei. Eri asia on, että vastausvaihtoehtojen taustaksi tarvittaisiin huomattava määrä osin hyvinkin vaikeaselkoista tietoa.

Työryhmä totesi, että menettelylain mukaan vastausvaihtoehtoja voi kansanäänestyksessä olla useampiakin kuin kaksi. Kysymyksen liittymisestä EU:n jäseneksi työryhmä katsoi olevan sellaisen, jossa voidaan selkeästi asettaa kaksi vaihtoehtoa: kyllä tai ei. Sen sijaan menettelylain edellyttämälle mahdollisuudelle äänestää tyhjää työryhmä ei nähnyt tarvetta. Tätä kantaa työryhmä perusteli sillä, että eduskunta tarvitsee asiassa tehtävää päätöstään varten mahdollisimman selkeän tiedon äänestäjien kannasta asiassa. Niin-

pä työryhmä ehdotti nimenomaan säädettäväksi, että menettelylain säännöstä tyhjän äänestämistä ei sovellettaisi nyt puheena olevassa kansanäänestyksessä.

Vaikka kansanäänestyksen kysymyksenasettelu oli työryhmän mielestä selkeästi määriteltävissä, oli äänestyksen kohteena oleva asia niin monimuotoinen, että tarvittiin aikaa riittävän tiedon saamiseksi kansalaisille. Tiedottamisen vähimmäistason saavuttamiseksi työryhmä ehdotti, että valtioneuvosto hyväksyisi oikeusministeriön esitellystä tiedotteesta, jossa selostetaan Suomen mahdollista liittymistä EU:iin ja todetaan, mistä kansanäänestyksessä on kysymys. Tiedote toimitettaisiin niille, joille lähetetään ilmoitus äänestys-oikeudesta, sekä saatettaisiin muullakin tavoin kansalaisten tiedoksi ja saataville.

Tiedottamisen tukemiseen työryhmä ehdotti varattavaksi 10 miljoonaa markkaa. Määrärahasista olisi ehdotuksen mukaan varattava puolet niiden käytettäväksi, jotka kannattavat vaihtoehtoa »kyllä», ja puolet niiden käytettäväksi, jotka kannattavat vaihtoehtoa »ei». Avustukset myöntäisi valtioneuvosto yleisistunnossaan.

Työryhmän mietinnöstä annettiin kaikkiaan 34 lausuntoa. Työryhmän ehdotuksiin suhtauduttiin yleisesti ottaen myönteisesti. Eriäviä näkemyksiä esitettiin kysymyksenasettelusta ja vastausvaihtoehtoista sekä tiedotustoiminnan tukemiseen myönnettävien avustusten jakoperusteista.

3.2 Hallituksen esityksen käsittely

Hallituksen esitys neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä annettiin eduskunnalle toukokuussa 1994 (109/1994 vp). Kansanäänestyksen ajankohdaksi ehdotettiin 16.10.1994. Lausunnoissa esitetyn johdosta oli työryhmän ehdotusta muutettu siten, että vastattavaksi asetettavasta kysymystä oli tarkennettu, tiedotusavustusrahan suuruus oli jätetty jo annetun lisätalousarvion varaan ja avustusten jakoperusteita koskevaa säännöstä oli väljennetty. Viimeksi mainittu kuului: »... jaettava harkinnanvaraisina avustuksina tasapuolisesti eri vaihtoehtoja koskevan tiedottamisen tukemiseen».

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään n:o 3/1994 vp, että kansanäänestyksen lopputulokselle tulee äänestyksen neuvoa-antavasta luonteesta huolimatta antaa tosiasialli-

⁸ Työryhmän mietinnön liitteenä on katsaus kansainväliseen kehitykseen ja ulkomaisten lainsäädäntöön. Integraatiokansanäänestyksiä koskevista kirjoituksista mainittakoon Sukki (1992 ja 1994a) sekä Tiensuu (1994).

sesti tärkeä merkitys asian parlamenttikäsittelyssä. Tämän valiokunta katsoi olevan edustuksellisen kansanvallan perusteiden mukaista. Kuitenkin eduskunnalla on valiokunnan mukaan oikeus ottaa huomioon kaikki muutkin merkitykselliset tekijät, kuten esimerkiksi kansanäänestyksen toimittamisen jälkeen mahdollisesti esiin tulleet seikat.

Tiedottamisen osalta valiokunta katsoi, että valtioneuvoston tiedotteessa ei tulisi hallituksen esityksen mukaisesti selostaa liittymissopimuksen merkitystä, koska tämä ei olisi mahdollista tasapuolisuutta vaarantamatta. Olisi pitäydettävä vain sopimuksen sisällön selostamiseen. Tiedotteessa tulisi niin ikään kertoa, millä tavoin neuvoa-antava kansanäänestys liittyy jäsenyyden ratkaisemista koskevaan valtiosäännön mukaiseen käsittelyprosessiin.

Valtioneuvoston kanslia oli jo tehnyt periaatepäätöksen tiedotustuen jakamisesta. Päätöksen mukaan kyllä- ja ei-vaihtoehtoja tuettaisiin markkamääräisesti samansuuruisesti. Lisäksi määrärahaa voitaisiin enintään kolmannes jakaa yhteisöille, jotka pyrkivät selvästi kantaa ottamatta levittämään tietoa kummankin vaihtoehdon vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta asettui kannattamaan tuen jakamista periaatepäätöksen mukaisesti kolmeen osaan. Valiokunta ehdotti hallituksen lakiehdotukseen mainittuja tiedottamista ja tuen jakamista koskevia muutoksia.

Perustuslakiovaliokunnan mietintöön liittyi joukko vastalauseita. Yhdessä vastalauseessa katsottiin jäsenyyskysymyksen olevan niin monimutkaisen ja tiedon saamisen sen vaikutuksista niin hankalaa, että kannanmuodostus on äärimmäisen vaikeaa. Näin ollen neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä olisi kysymys lähinnä huolellisesta ja suurella otoksella järjestettävästä mielipidemittauksesta. Muissa vastalauseissa puututtiin äänestäjille asetettavan kysymyksen muotoiluun, valtioneuvoston tiedottamisvelvollisuuden laajuuteen ja äänestysoikeusikään. Viimeksi mainitun osalta ehdotettiin äänestysoikeuden ulottamista 16 vuotta täyttäneisiin Suomen kansalaisiin. Perusteina tuotiin esille nuorten valvettavuus ja äänestyksen kohteena olevan asian erityinen vaikuttavuus nuorten tulevaisuuteen.

Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan ehdottamin muutoksiin. Tasavallan Presidentti vahvisti lain tulemaan voimaan 1.7.1994.

3.3 Valtioneuvoston tiedote

Valtioneuvosto hyväksyi 13.7.1994 tiedotteen EU-kansanäänestyksestä. Tiedote toimitettiin kaikille äänestysosastoille äänestysosastoita koskevan ilmoituksen yhteydessä, minkä lisäksi tiedotetta oli saatavissa erilaisista tiedotuspisteistä. Tiedotteessa kerrottiin lyhyesti kansanäänestyksestä osana liittymisasian käsittelyprosessia, EU:n rakenteesta ja sen toiminnasta eri osaluilla sekä jäsenyyden taloudellisista vaikutuksista.

3.4 Kansanäänestyksen toteuttaminen

Valtakunnallinen neuvoa-antava kansanäänestys Suomen EU-jäsenyydestä toimitettiin 16.10.1994. Äänestysosastoita käyttäneistä 56,9 % asettui kyllä-vaihtoehdon kannalle. Ei-vaihtoehdon puolesta äänesti 43,1 %. Äänestysprosentti oli 70,8. Eduskunta hyväksyi liittymistä koskevan hallituksen esityksen (135/1994 vp) 18.11.1994 äänin 152-45, yhden edustajan äänestäessä tyhjää ja yhden ollessa poissa. Eduskunnan puhe mies ei osallistu äänestykseen.

4. Ahvenanmaa

Mainittakoon täydellisyysden vuoksi, että Ahvenanmaan maakunnassa järjestettiin valtakunnallisen kansanäänestyksen lisäksi neuvoa-antava kansanäänestys Ahvenanmaan liittymisestä EU:iin. Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) ei tunne maakunnallisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen instituutiota. Näin ollen kansanäänestyksen toimittamisesta jouduttiin säätämään erityinen maakuntalaki (Ålands Författningssamling 76/1994). Maakuntapäivien toimivaltaa säätää tällainen laki ei voitu pitää aivan selvänä. Asiasta hankittiin korkeimman oikeuden lausunto, joka oli myönteinen.

Maakuntalaisia kansanäänestyksen ajankohta jätettiin maakuntahallituksen määrättäväksi tiettyissä aikarajoissa. Kansanäänestys pidettiin 20.11.1994 eli siis Ruotsissa 13.11.1994 pidetyn kansanäänestyksen jälkeen. Menettelyllisesti kansanäänestyksen toimeenpano vastasi paljolti valtakunnallista kansanäänestystä. Kysymyksenasettelu oli samanlainen. Maakuntahallitus laati kansanäänestystä koskevan tiedotteen, jota jaettiin äänestysosastoille. Liittymisen puolesta äanes-

ti 73,7 % ja sitä vastusti 26,3 % äänioikeuttaan käyttäneistä. Äänestysprosentti oli vain 49,1.

5. Kansanäänestyksen sääntelyn periaatteet ja EU-kansanäänestys

5.1 Yleistä

EU-kansanäänestyksen toteuttamista koskevan lain säätämässä ja kansanäänestyksen toimittamisen yhteydessä tulivat testatuiksi ne lähtökohdat ja ajatukset, jotka neuvoa-antavan valtiollisen kansanäänestyksen käyttöönottoa koskevan lainsäädännön valmistelussa aikanaan olivat esillä. Osittain keskustelu kohdistui asioihin, joita peruslainsäädännön valmistelun yhteydessä pidettiin olennaisina, osittain tuli esille uusia kysymyksiä tai ainakin painotuksia, joita ei valmistelussa kovin paljon pohdittu.

Kansanäänestyksen toimittamiseen sinänsä ajaututtiin edellä kuvatun prosessin mukaisesti ja paljolti muiden maiden esimerkkien mukaisesti. Voidaan myös arvioida, että ainakin merkittävydeltään Suomen EU-jäsenyys on asia, jossa – jos kansanäänestystä ylipäänsä käytetään – tämä menettely on paikallaan. Jos ajatellaan kansanäänestyksen roolia edustuksellista demokratiaa täydentävänä keinona, on huomattava, että EU-kansanäänestys pantiin toimeen aivan kansanedustajain vaalikauden lopulla. Jäsenyyskysymys ei ollut esillä nykyistä eduskuntaa vuonna 1991 valittaessa eikä voinut vaikuttaa eduskunnan kokoonpanoon. Tuohon aikaan olivat vasta ETA-neuvottelut meneillään. Kansanäänestyksen toimittamisen oikeutus ja tarkoituksenmukaisuus hyväksyttiin laajalti.

Kansanäänestyksen *ajankohdasta* käytiin vilkasta keskustelua. Ajankohdasta päättämisen ongelmallisuus ei kuitenkaan niinkään johtunut kansanäänestyksen toimittamisesta sinänsä kuin sen kytkemisestä EU-jäsenyydestä myös Ruotsissa ja Norjassa suoritettavaan kansanäänestykseen.

Äänestysoikeusikä oli asia, jota ei kansanäänestyskomiteassa eikä peruslainsäädännön valmistelussa muutoinkaan problematisoitu. Lähdettiin itsestäänselvyytenä siitä, että myös tässä suhteessa lähtökohdana on valtiollisia vaaleja koskevan lainsäädännön noudattaminen, josta ei ole aihetta tehdä poikkeuksia. Eräs argumentti äänestysoikeusikärajan alentamisessa nimenomaan EU-jäsenyyttä koskevassa kansanäänestyksessä

oli, että ratkaisu vaikuttaa erityisesti tulevaisuuteen ja on sillä tavoin nuorten kannalta merkittävä. Voidaan kuitenkin kysyä, poikkeako EU-jäsenyys tässä suhteessa sittenkään monista muista kysymyksistä, joita on ajateltu kansanäänestyksen kohteeksi, kuten esimerkiksi ydinenergian käytöstä.

Olenneimmat keskustelun kohteena olleet kysymykset olivat kansanäänestyksessä äänestäjille esitettävien vaihtoehtojen määrittely, kansanäänestyksestä tiedottaminen ja kansanäänestyksen lopputuloksen sitovuus. Näistä kaksi ensimmäistä nähtiin keskeisiksi myös kansanäänestyskomiteassa. Kolmas kysymys sen sijaan sivuutettiin suhteellisen yleisluonteisin huomautuksin.

5.2 Äänestäjille esitettävät vaihtoehdot

Kysymys Suomen EU-jäsenyydestä täyttää ilman muuta sen kansanäänestyskomiteankin asettaman kriteerin, että kansanäänestyksen kohteena olevan asian tulee olla merkittävä ja kansalaisia yleisesti kiinnostava. Myös kysymyksenasettelun osalta EU-jäsenyys täyttää komitean suosituksen, toisin sanoen sen, että vaihtoehdot voidaan pelkistää suhteellisen selkeäksi kysymyksenasetteluksi. Vaikka EU-kansanäänestyksen osalta olikin esillä erilaisia kysymyksenasettelun muotoiluja, oli kuitenkin suhteellisen helppo päätyä riittävään yksimielisyyteen lopullisesta sanamuodosta. Komitean aikanaan hyödyllisenä pitämä lakiesityksen käsittelyyn liittyvä vähemmistön vaikutusvalta lepäämäänjättämisen muodossa ei enää ollut käytettävissä, mutta vähemmistösuoja ei käsittelyssä näyttäytynyt ongelmana.

Sen sijaan kansliapäällikö Tarastin työryhmässä nousi esille kysymys vastattavaksi esitettävien vaihtoehtojen lukumäärästä. Suhteellisen pian tultiin siihen tulokseen, että EU-jäsenyyskysymyksessä vaihtoehdot olivat niin selkeästi hahmotettavissa, että kolmatta vaihtoehtoa ei tarvittaisi. Kahden vaihtoehdon puolesta työryhmä katsoi puhuvan erityisesti sen, että eduskunta tarvitsi päätöksentekonsa tueksi selvän kannan.

Enemmän keskusteltiin teknisestä tavasta toteuttaa kahden vaihtoehdon ratkaisu. Työryhmä päätyi ehdottamaan poikkeamista menettelylajista tässä yksittäistapauksessa eli nyt puheena ollut kansanäänestystä koskevalla lailla. Mahdollisissa tulevaisuuden kansanäänestyksissä jäi siis edelleen lähtökohdaksi äänestäjälle varattava oikeus

ilmaista, että hän ei kannata mitään esitetystä vaihtoehdoista.

Kansanäänestys toimitettiin Suomessa vaihtoehtojen osalta työryhmän ehdottamin tavoin. Sen sijaan Ruotsin EU-jäsenyyttä koskevassa kansanäänestyksessä äänestäjillä oli käytettävissään »blank röstsedel». Sitä käytti kuitenkin vain 0,9 % äänestäneistä.

5.3 Tiedottaminen

EU-kansanäänestyksestä tiedottaminen järjestettiin niin, että valtioneuvosto hyväksyi perustiedotteen, joka jaettiin mm. kaikille äänestysoikeutetuille. Tämän lisäksi tiedotusta tuettiin jakamalla valtion varoista tukea niille yhteisöille, jotka ilmoittautuivat jomman kumman vaihtoehdon kannattajaksi, sekä yhteisöille, joiden tarkoituksena oli neutraali tiedottaminen.

Valtioneuvoston tiedote oli aiheen laajuuteen nähden lyhyt, vain kaksi A4-liuskaa. Pituuden sanelivat yhtäältä käytettävissä olevan tilan vähyys äänestysoikeusilmoitusten yhteydessä ja toisaalta aiheen monitahoisuus. Oli todennäköistä, että mitä seikkaperäisemmin EU-jäsenyyssoitmuksen sisältöä selostettaisiin, sen vaikeampaa olisi päästä yksimielisyyteen selostuksen sisällöstä. Nyt tiedote hyväksyttiin valtioneuvoston istunnossa oikeastaan ihmeteltävän helposti. Sen sijaan myöhemmissä kansalaismielipiteissä tiedotetta kritisoitiin asiointilan puolueellisesta kuvaamisesta.

Tiedottamisen tukemiseen käytettävissä olleesta 10 miljoonan markan määrärahasta jaettiin käytännössä kyllä- ja ei-puolelle kummallekin 3 650 000 markkaa ja neutraaliin tiedottamiseen 2 700 000 markkaa. Hakemuksia tehtiin kaikkiaan 56 miljoonan markan edestä, joten tässä mielessä käytettävissä oleva tukimäärä täytti vain pienehkön osan tarpeesta.

Tiedotustukirahojen jako hoidettiin valtioneuvoston kansliasta, jonka tehtävänä oli myös valvoa tuen oikeaa käyttöä. Tämä on työläs ja epäkiitollinen viranomaistehtävä.

5.4 Kansanäänestyksen lopputuloksen sitovuus

EU-kansanäänestyksestä saatujen kokemusten pohjalta mielestäni tärkein ja oikeudellisesti kiinnostavin kysymys on kansanäänestyksen lopputuloksen sitovuus. Kansanäänestyskomiteassa tätä

kysymystä ei – ainakaan näin jälkikäteen katsoen – riittävän syvällisesti pohdittu. Komitea tyytyi mietinnössäänkin toteamaan yleisluonteisesti, että neuvoo-antavakin kansanäänestys muodotuisi helposti merkitykseltään sitovaksi. Sitovuudella tarkoitettiin voimakasta poliittista sitovuutta.

Juridisesti kysymys näyttää ensi katsomalta selvältä. Neuvoo-antava kansanäänestys on jo nimensäkin mukaan neuvoo-antava. Lopullinen ratkaisuvallta säilyy varsinaisella päätöksentekijällä, tässä tapauksessa eduskunnalla. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen sääntelyllä ei ole halluttu puuttua eduskunnan asemaan eikä kansanedustajan riippumattomuuteen. Kansanedustaja on toimessaan velvollinen noudattamaan vain oikeutta ja totuutta ja perustuslakia (valtiopäiväjärjestyksen 11 §).

Jos ajatellaan eduskuntaa kokonaisuutena, asian voidaan ajatella etenevän loogisesti: eduskunta päättää lailla yksinkertaisella enemmistöllä tietyn asian saattamisesta neuvoo-antavaan kansanäänestykseen, kahden vaihtoehdon tilanteessa toinen vaihtoehto saavuttaa enemmistön annetuista äänistä, eduskunta ottaa tämän tuloksen vakavasti huomioon ja tekee, jos ei aivan erityisiä syitä muuhun ilmene, kansanäänestyksen lopputuloksen mukaisen päätöksen.

Kun neuvon kysyminen kansalta meillä toteutetun kansanäänestysmenettelyn tavoin on raskasmuotoinen ja virallinen toimitus, on siinä esitetty kansan enemmistön kanta otettava hyvin voimakkaasti huomioon. Päätöksentekijällä säilyy kuitenkin ainakin periaatteessa jonkinlainen liikkumavara, johon voivat vaikuttaa mm. äänestyksessä syntyneen enemmistön suuruus ja äänestysprosentti. Päätöksentekijän liikkumavara on suurempi silloin, kun on käytetty useampaa kuin kahta vastausvaihtoehtoa eikä mikään näistä ole saanut äänestyksessä yksinkertaista enemmistöä. Tätä tulkintavaraa ei EU-kansanäänestyksessä kuitenkaan nimenomaan haluttu jättää.⁹

Ongelma syntyykin yksittäisen kansanedustajan kohdalla tämän pohtiessa velvollisuutta mukautua enemmistön tahtoon. Hän voi joutua kysymään, onko hänen luovuttava oikeana pitämistään näkemyksestä ja minkälaista »kansan tah-

⁹ Ks. EY-vaalityöryhmän mietintö s. 8. Suksi (1994a) esittää näkökohtia kolmen vaihtoehdon puolesta.

toa» kansanäänestyksen lopputulos itse asiassa ilmentää. On toisaalta kysytty, eikö ole kansan »pettämistä», jos tietty kysymys alistetaan kansanäänestykseen, eikä kansalaisten enemmistön ilmaisemaa mielipidettä sitten noudatetakaan. Eli pitääkö kansanedustajan säilyttääkseen oma päätösvaltansa vastustaa asian saattamista kansanäänestykseen?¹⁰ Mielestäni tähän on vastattava kielteisesti. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen luonteeseen kuuluu jo määritelmän mukaan, että siinä päätöksentekijä ei luovuta pois lopullista päätösvaltaansa. Eri asia on, että käytännössä kansanedustaja voi näin menetellä ilmoittamalla ennakkoon sitoutuvansa noudattamaan kansanäänestyksen lopputulosta, olipa se mikä tahansa. Tällaisia lausumia annettiin EU-kansanäänestyksen yhteydessä niin meillä kuin Ruotsissa ja Norjassa.

EU-kansanäänestyksessä eduskunta oli yksimielinen kansanäänestyksen toimittamisesta. Sen sijaan kansanäänestyksessä annetun enemmistön neuvon sitovuus aiheutti kansanedustajien keskuudessa varsin erilaisia näkemyksiä. Kysymystä monimutkaisti se, että liittymissopimuksen hyväksyminen edellytti eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaista kahden kolmasosan enemmistöä. Kansanäänestyksen lopputuloksen mukainen päätös tehtiin kuitenkin lopulta eduskunnassa varsin selvin numeroin. Sitovuutta koskeviin kysymyksiin ei ilmeisestikään ole yksiselitteistä vastausta. Kysymykset kuvaavat niitä ongelmia, joita neuvoa-antavaan kansanäänestykseen sen luonteesta johtuen liittyy.

6. Johtopäätöksiä

Neuvoa-antavaa valtiollista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.7.1987. Säännöksiä sovellettiin toistaiseksi ainoan kerran Suomen EU-jäsenyyttä koskevassa kysymyksessä 16.10.1994. Näin ollen voidaan katsoa, että kansanäänestyskomitean suositus siitä, että kansanäänestyksen käyttöön ei turvauduttaisi kovin usein, on toteutunut.

Komitea puolsi kansanäänestystä käytettäväksi sellaisissa tilanteissa, joihin se komitean käsittelemien kriteerien pohjalta menettelynä soveltuu.

On epäilyksetöntä, että EU-jäsenyys täyttää asian merkittävyysskriteerin. Jos ajatellaan kansalaisten mahdollisuuksia muodostaa kanta asiaan, on tilanne jo vaikeampi. EU-jäsenyys on kysymys, josta kansalaisilla ei voi olla omakohtaista kokemusta. Myöskään jäsenyyden tai EU:n ulkopuolelle jäämisen vaikutuksista tuskin kellään voi olla varmaa tietoa. Kaikesta tiedotuksesta ja sen tukemisesta huolimatta yleinen näkemys kansalaisten keskuudessa näytti olevan, ettei kansanäänestyksen kohteena olevasta asiasta ollut tarpeeksi tietoa. Asia oli yksinkertaisesti niin monitahoinen, komplisoitu, epävarmuustekijöitä sisältävä ja altis ristiriitaisille väitteille, että pitävän »tiedon» hahmottamiselle oli vain vähän mahdollisuuksia.

Voidaan arvioida, että EU-jäsenyyden kaltaiset tieto-ongelmat liittyvät moneen muuhunkin kysymykseen, joita on esitetty kansanäänestyksen kohteeksi mm. sen vuoksi, että ne ovat merkittäviä ja näkemykset niissä eivät noudata puoluepoliittisia kantoja, kuten ydinenergian käytössä. Tämä ongelma havaittiin selkeästi kansanäänestyskomiteassa, ja sen vuoksi lainsäädäntöön otettiin – aina hallitusmuodon tasolle – säännökset tiedottamisesta. Ongelmaa ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa hyvälläkään tiedotuksella.

Toisaalta voidaan arvioida, että kansanäänestysmenettely toimi juuri EU-jäsenyysskysymyksessä varsin hyvin. Kansanäänestyksen tarpeesta vallitsi suuri yksimielisyys, kysymyksenasettelu ja vaihtoehtojen määrittely eivät aiheuttaneet suuria ongelmia, äänestysmenettely sujui hyvin ja äänestyksen lopputulos oli selkeä. Kansanäänestys toimi kansanäänestyskomitean ajattelemalla tavoin edustuksellista demokratiaa täydentävänä ja päätöksenteon legitimitettiin vahvistavana.

Suurimpana ongelmana näen kysymyksen kansanäänestyksen sitovuudesta nimenomaan päätöksentekojärjestelmän, eduskunnan, yksittäisen jäsenen kannalta. Tämä on kuitenkin asia, joka seuraa neuvoa-antavan kansanäänestyksen luonteesta. Sitovassa kansanäänestyksessä tätä ongelmaa ei ole. Sitovaan kansanäänestykseen liittyy taas monia periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia, minkä vuoksi kansanäänestyskomitea suhtautui tällaiseen menettelyyn torjuvasti.¹¹ Komitean läh-

¹⁰ Esim. Tarkka (1994) katsoo kansanäänestyksen toimittamista kannattaneen kansanedustajan tällä tavoin luovuttaneen päätösvaltaansa.

¹¹ Ks. kansanäänestyskomitean mietintö s. 65–73. Viimeaikaisista kannanotoista sitovaan kansanäänestykseen liittyvistä ongelmista ks. Wiberg (1994).

tökohtaan kansanäänestyksen roolista edustuksellista demokratiaa täydentävänä elementtinä ei katsottu soveltuvan, että valitut päätöksentekijät siirtäisivät yksittäistapauksessa päätöksenteon takaisin valitsijoille. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen periaatteeseen kuuluu, että päätöksenteokovalta säilyy asianomaisella toimielimellä, tässä tapauksessa eduskunnalla. Eduskunnalla säilyy myös vastuu päätöksenteosta, niin oikeudellinen kuin poliittinen.

Onko lainsäädäntöä muutettava? Tähän en näkisi suurta tarvetta ainakaan EU-jäsenyyssäestyksen pohjalta. Neuvoo-antavaa kansanäänestystä ei ole mahdollisuutena syytä poistaa. Sitä on vain sovellettava pidättyvästi ja harkiten. Käytännöstä yksittäistapauksessa päätettäessä olisi samalla tarkemmin mietittävä, millä tavoin menettelyyn sitoudutaan.¹² Tiedottamista koskevat säännöksetkin lienevät paikallaan asian tärkeyden vuoksi ja huolimatta tiedotukseen liittyvistä käytännön ongelmista. Korkeintaan voitaisiin harkita, onko sittenkään syytä säilyttää menettelylaissa lähtökohtana säännöstä (5 §) äänestäjän oikeudesta ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista.

LÄHTEET

Hallituksen esitys eduskunnalle neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi 251/1984 vp.

¹² Samansuuntaista pelisäännöistä sopimista esittää Suksi (1994b).

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi 109/1994 vp.
- Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean väli-mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Komiteanmietintö 1975:88. Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Komiteanmietintö 1983:25. Kansanäänestyskomitean mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Komiteanmietintö 1985:50. Kunnallisen kansanäänestystoimikunnan mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Lausunnot kansanäänestyskomitean mietinnöstä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 12/1983. Helsinki.
- Saraviita, Ilkka (1986): Suomeen suunnitellun kansanäänestysjärjestelmän erityispiirteitä. *Juridica Lapponica 1*, s. 332–344.
- Suksi, Markku (1984): Folkomröstningsinstitutet: allmän systematik och institutets tillämpning i Finland. *Politiikka 26:4*, s. 340–354.
- Suksi, Markku (1992): Kansanäänestysten käyttö Euroopan integraatiossa. *Politiikka 34:3*, s. 243–256.
- Suksi, Markku (1993): Vad säger folket? Om minoriteter och frågeställningar i folkomröstningssammanhang. *Politiikka 35:3*, s. 218–221.
- Suksi, Markku (1994a): Kansanäänestys Euroopan unionista. *Politiikka 36:1*, s. 139–145.
- Suksi, Markku (1994b): Suomen kansanäänestystä kehitettävä päättävään suuntaan. *Lakimiesuutiset 12/1994*, s. 16–17.
- Tarkka, Jukka (1994): Edustajan valta. *Suomen Kuvalehti 1994: 44*, s. 71.
- Tiensuu, Tanja (1994): Euroopan integraatiokansanäänestykset. *Politiikka 36:3*, s. 208–216.
- Työryhmämietintö. Neuvoo-antava kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. EY-vaalityöryhmän osamietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu, Helsinki, 1994.
- Wiberg, Matti (1994): Kansanäänestys näivettää vastuuta. *Helsingin Sanomat 13.11.1994*, s. 2.