

Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa

Arvioita ja kehittämislinjoja

Lukijalle

Valtiollista kansanäänestystä koskeva sääntely sisällytettiin Suomen valtiosääntöön vuonna 1987 – siis lähes 20 vuotta sitten. Sääntelyn voimassaoloaikana on toimeenpantu ainoastaan yksi neuvoa-antava kansanäänestys, mutta keskustelua kansanäänestysinstituutiosta on käyty vuosien mittaan runsaasti. Myös tutkimustietoa – niin koti- kuin ulkomaistakin – on kansanäänestyksestä tarjolla varsin paljon. Edellytyksiä kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden arvioinnille on siis toimeenpantujen kansanäänestysten vähäisestä lukumäärästä huolimatta olemassa.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa ei kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden kokonaisarviointiin katsottu olevan mahdollisuutta. Kansanäänestystä koskeva hallitusmuodon säännös siirrettiinkin uudistuksessa lähes sellaisenaan uuteen perustuslakiin. Perustuslakiuudistuksen seurantaan varten asetettu perustuslain seurantatyöryhmä totesi kuitenkin mietinnössään (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7), että perustuslain ratkaisut kansalaisten suorasta osallistumisesta valtiollisella tasolla edellyttävät pitkällä aikavälillä uudelleenarviointia. Asiaa koskevat lisäselvitykset tulikin työryhmän mukaan käynnistää lähitulevaisuudessa.

Suomessa käynnistettiin tämän hallituskauden alussa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on siis nostettu keskeiseen asemaan poliittisella asialistalla. Kansanäänestyksen ollessa yksi valtiollisen tason merkittävimmistä vaikuttamisen muodoista on sen kehittämistarpeiden arviointia pidettävä nyt entistäkin ajankoh-
taisempana.

Tässä selvityksessä esitetään alustava arvio kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista sekä tehdään ehdotuksia asiassa tarvittaviksi jatkotoimiksi. Selvityksen tarkoituksena on toimia pohjana asiassa käytävälle keskustelulle ja mahdollisesti käynnistettäville jatkotoimille. Selvitys koskee ainoastaan valtiollista kansanäänestystä. Kunnallinen kansanäänestys on siis rajattu selvityksen ulkopuolelle. Kansanäänestykseen liittyvänä instituutiona selvityksessä käsitellään kuitenkin myös valtiollista kansanaloitetta sekä mahdollista tarvetta sen käyttöönottoon Suomessa.

Selvityksen on laatinut lainsäädäntösihteeri Laura Nordenstreng oikeusministeriöstä. Selvitys on laadittu osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Selvityksen viimeistelyyn on osallistunut lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä.

Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 2004

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Till läsaren

Bestämmelser om nationella folkomröstningar intogs i Finlands statsförfattning 1987, dvs. för nästan 20 år sedan. Under den tid bestämmelserna varit i kraft har det ordnats endast en rådgivande folkomröstning, men debatten om själva folkomröstningsinstitutet har varit desto livligare. Det finns också en hel del forskning – både inhemsk och utländsk – kring folkomröstningar. Trots att det ordnats så få folkomröstningar finns det ändå förutsättningar att begrunda behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet.

I samband med grundlagsreformen 2000 ansågs det inte finnas möjligheter att göra en heltäckande utvärdering av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet. Detta ledde till att regeringsformens bestämmelser om folkomröstningar intogs praktiskt taget oförändrade i den nya grundlagen. Den grupp som tillsattes vid justitieministeriet för uppföljning av grundlagsreformen konstaterade emellertid i sitt betänkande (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2002:7) att de möjligheter till direkt deltagande på nationell nivå som grundlagens bestämmelser ger medborgarna måste ses över på lång sikt. Arbetsgruppen framhöll att utredningar i denna fråga bör sättas igång i en nära framtid.

I början av innevarande regeringsperiod inleddes ett politikprogram för medborgarinflytande. Frågan om att förbättra medborgarnas möjligheter till delaktighet och inflytande har alltså lyfts upp på den politiska agendan. Eftersom folkomröstning är en av de viktigaste formerna för inflytande på nationell nivå är det mycket aktuellt att analysera behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet.

I denna utredning görs en preliminär bedömning av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet samt läggs förslag till fortsatta åtgärder. Syftet med utredningen är att få fram en bas för en diskussion och eventuella framtida åtgärder. Utredningen behandlar endast nationella folkomröstningar medan de kommunala folkomröstningarna har lämnats utanför. Däremot behandlar utredningen nationella medborgarinitiativ och behovet att införa sådana i Finland, eftersom de utgör ett viktigt komplement till folkomröstningar.

Utredningen är gjord av lagstiftningssekreterare Laura Nordenstreng vid justitieministeriet. Utredningen är en del av politikprogrammet för medborgarinflytande. Lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo vid justitieministeriet har deltagit i färdigställandet av utredningen.

Helsingfors den 30 december 2004

Överdirektör

Pekka Nurmi

Sisällys

Lukijalle	II
Till läsaren	III
Sisällys	IV
1 Selvityksen tausta ja tarkoitus	1
2 Nykyinen kansanäänestysinstituutio ja sen tausta	2
2.1 Kansanäänestystä koskeva voimassa oleva sääntely	2
2.2 Kansanäänestyskomitean mietintö voimassa olevan sääntelyn taustana	2
2.2.1 Kansanäänestyskomitean yleiset lähtökohdat	3
2.2.2 Komitean perustelut neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttöönotolle	4
2.2.3 Komitean kannanotot sitovasta kansanäänestyksestä lainsäädäntömenettelyssä	5
2.2.3.1 Sitova kansanäänestys tavallisen lain säätämisessä	6
2.2.3.2 Sitova kansanäänestys perustuslain säätämisessä	8
2.2.4 Komitean kannanotot kansanaloitteesta	10
2.3 Perustuslakiuudistus ja kansanäänestystä koskeva sääntely	12
2.3.1 Perustuslakiuudistuksen vaikutus kansanäänestystä koskevaan sääntelyyn	12
2.3.2 Perustuslakiuudistuksen seuranta	13
2.4 Kansanäänestyksiä koskeva käytäntö	14
3 Kansanäänestyksen eri muodoista	17
3.1 Kansanäänestyksen eri tyypit	17
3.2 Eri kansanäänestystyyppien funktioista	21
4 Kansanäänestyksen sääntelystä ja käytöstä muissa maissa	25
5 Kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista	30
5.1 Kansanäänestyskomitean mietinnössä esitettyjen näkökohtien pätevyys tänä päivänä	30
5.2 Vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen onnistuneisuus	32
5.3 Kansanäänestysinstituutiosta käyty keskustelu	33
5.4 Kansanäänestysinstituution ongelmakohdat	35
5.5 Johtopäätöksiä kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista	36
6 Arviointia ja johtopäätökset	37
Edustuksellinen demokratia on suomalaisen kansanvallan perusta	37
Edustuksellisen demokratian lisäksi tarvitaan kuitenkin myös suoran kansanvallan keinoja	37
Eri kansanäänestysmuotojen käyttöönottoa arvioitava ennakkoluulottomasti	38
Suomalaisen kansanäänestyksen valinnaisuutta ja neuvoa-antavuutta voidaan pitää ongelmallisena	39
Kansanaloitteen käyttökelpoisuutta Suomessa selvitettävä tarkemmin	42
Kansanäänestysinstituutiota kehitettäessä pidettävä mielessä suomalainen kansanäänestyksiin liittyvä perinne	43
Kansanäänestysinstituution kehittämisen oltava osa pitkän aikavälin demokration politiikkaa	44
Kansanäänestyksen kehittämistarpeiden arviointi edellyttää jatkotoimia	44
Utvärdering och slutledningar	46
Lähteet	54

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Suomen valtiosääntöön valtiollista kansanäänestystä koskeva sääntely sisällytettiin vuonna 1987. Sääntelyn voimassaoloaikana on toimeenpantu ainoastaan yksi neuvoa-antava kansanäänestys, mutta keskustelua kansanäänestysinstituutiosta on käyty runsaasti. Myös tutkimustietoa on kansanäänestyksestä tarjolla varsin paljon. Edellytyksiä kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden arvioinnille on siis toimeenpantujen kansanäänestysten vähäisestä lukumäärästä huolimatta olemassa.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden kokonaisarviointiin ei katsottu olevan mahdollisuutta. Kansanäänestystä koskeva hallitusmuodon säännös siirrettiinkin uudistuksessa lähes sellaisenaan uuteen perustuslakiin. Perustuslakiuudistuksen seurantaan varten asetettu perustuslain seurantatyöryhmä totesi kuitenkin mietinnössään, että perustuslain ratkaisut kansalaisten suorasta osallistumisesta valtiollisella tasolla edellyttävät pitkällä aikavälillä uudelleenarviointia. Asiaa koskevat lisäselvitykset tuli työryhmän mukaan käynnistää lähitulevaisuudessa.¹

Tämän hallituskauden alussa Suomessa käynnistettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Politiikkaohjelmalla pyritään edistämään aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista sekä edustuksellisen demokratian toimivuutta ylipäänsään. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on siis nostettu keskeiseen asemaan poliittisella asialistalla. Kansanäänestyksen ollessa yksi valtiollisen tason merkittävimmistä vaikuttamisen muodoista, on sen kehittämistarpeiden arviointia pidettävä nyt entistäkin ajankohtaisempaan.

Tässä selvityksessä esitetään alustava arvio kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista sekä tehdään ehdotuksia asiassa tarvittaviksi jatkotoimiksi. Selvityksen tarkoituksena on toimia pohjana asiassa käytävälle keskustelulle ja mahdollisesti käynnistettävälle jatkotoimille. Selvitys koskee ainoastaan valtiollista kansanäänestystä. Kunnallinen kansanäänestys on siis rajattu selvityksen ulkopuolelle. Kansanäänestykseen liittyvänä instituutiona selvityksessä käsitellään kuitenkin myös valtiollista kansanaloitetta sekä mahdollista tarvetta sen käyttöönottoon Suomessa.

Selvitys aloitetaan käymällä läpi nykyinen kansanäänestystä koskeva sääntely sekä ne näkökohdat, joille nykyinen sääntely perustuu (*luku 2*). Tältä osin varsin laaja-alaisen tarkastelun pohjana on kansanäänestyskomitean vuodelta 1983 oleva mietintö, jolle voimassa oleva kansanäänestysääntely viime kädessä pohjautuu. *Luvussa 3* luodaan lyhyt katsaus eri kansanäänestysinstituutioihin ja käydään lyhyesti läpi, mitä funktionaalisia ominaisuuksia näihin eri kansanäänestystyyppisiin liittyy. *Luvussa 4* käydään puolestaan läpi kansanäänestyksen sääntelyä ja käyttöä muissa maissa. Tältä osin tarkastelu perustuu perustuslain seurantatyöryhmän teettämään, professori *Markku Suksen* vuonna 2002 laatimaan laajaan selvitykseen kansanäänestyksen sääntelystä eri Euroopan maissa.² *Luvussa 5* pureudutaan selvityksen varsinaiseen aiheeseen ja arvioidaan kansanäänestysinstituution kehittämistarpeita. Lopuksi (*luvussa 6*) esitetään ne arviot ja johtopäätökset, joihin selvityksessä on kansanäänestyksen kehittämistarpeiden suhteen päädytty.

¹ OM 2002:7 s. 43 ja 103.

² Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:8 s. 15-80.

2 Nykyinen kansanäänestysinstituutio ja sen tausta

2.1 Kansanäänestystä koskeva voimassa oleva sääntely

Neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva perussäännös sisältyy Suomen perustuslain 53 §:ään. Säännöksen mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään mainitun pykälän mukaan lailla.

Kansanäänestyksen toimittamisesta päätetään siten kussakin tapauksessa erikseen säädettävällä lailla. Kansanäänestyksen toimittaminen ja siinä esitettävien vaihtoehtojen muotoilu on siten aina riippuvainen eduskunnan päätöksestä. Koska kansanäänestys on luonteeltaan neuvoa-antava, ei sen tulos oikeudellisesti sido eduskuntaa tai sen yksittäisiä kansanedustajia. Käytännössä kansanäänestyksen tuloksella on kuitenkin yleensä keskeinen merkitys tehtäessä asiasta lopullista päätöstä.³

Neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudattavasta menettelystä säädetään laissa menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987). Laki säädettiin samaan aikaan kuin neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva säännös alun perin sisällytettiin Suomen hallitusmuotoon vuonna 1987. Lakia on tämän jälkeen muutettu kahteen kertaan, ensimmäisen kerran vuonna 1995 vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä (lailla 1646/1995) ja toisen kerran vuonna 1998 (lailla 715/1998) nykyisen vaalilain (714/1998) säätämisen yhteydessä. Lakiin molemmilla kerroilla tehdyt muutokset olivat luonteeltaan teknisiä koskien lähinnä lakiviittausten korjauksia sekä vaalilainsäädännön uudistamisesta johtuvia terminologisia kysymyksiä.

Laissa menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä säädetään nimikkeensä mukaisesti kansanäänestysten järjestämisen teknisistä menettelykysymyksistä. Laissa säädetään kansanäänestyksen ajankohdasta, äänestysviranomaisista, äänestysoikeusrekisteristä, äänestyslipuista sekä kansanäänestyksistä aiheutuvista kustannuksista. Kaikissa olennaisissa suhteissa kansanäänestysten järjestämisessä noudatetaan samoja menettelyperiaatteita kuin valtiollisissa vaaleissa.

2.2 Kansanäänestyskomitean mietintö voimassa olevan sääntelyn taustana

Valtiollista kansanäänestystä koskevat säännökset sisällytettiin lainsäädäntöömme alun perin vuonna 1987. Perussäännös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä sisällytettiin Suomen hallitusmuodon III a lukuun hallitusmuodon 22 a §:ksi. Samalla säädettiin laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä. Uudistuksen yhteydessä tehtiin myös muutos valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin. Hallituksen esitys neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 251/1984 vp) annettiin eduskunnalle joulukuussa 1984, mutta lepäämään jättämisen vuoksi uudistusta koskevat lait annettiin vasta kesäkuussa 1987. Lait tulivat voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1987.⁴

Uudistukseen johtanut hallituksen esitys (HE 251/1984 vp) perustui 18 päivänä maaliskuuta 1982 asetetun kansanäänestyskomitean ehdotuksiin (KM 1983:25).⁵ Kansanäänestyskomitean tehtäväksi

³ HE 1/1998 vp s. 101.

⁴ Uudistus toteutettiin laeilla 570-572/1987.

⁵ HE 251/1984 vp s. 8. Hallituksen esitys oli lähes identtinen kansanäänestyskomitean mietintöön sisältyneen hallituksen esitysluonnoksen kanssa.

annettiin: 1) valmistella ehdotukset hallitusmuodon täydentämiseksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevalla yleissäännöksellä sekä säännöksi kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä, sekä 2) selvittää sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksia lainsäädäntömenettelyssä ja laatia tässä suhteessa tarpeellisiksi havaittavat säännösehdotukset. Komitean asettamiseen liittyneestä esittelymuistiosta käy ilmi, että tehtävistä ensimmäinen oli komitean työssä ensisijainen. Esittelymuistion mukaan komitean tuli ensisijaisena mahdollisuutena tutkia neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin ja vasta toissijaisesti selvittää kysymystä sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksista lainsäädäntömenettelyssä.⁶ Komitea oli varsin laajapohjainen. Komitean puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Ahti Rihto.

Komitea sai työnsä valmiiksi vajaan vuoden työskentelyn jälkeen ja se luovutti mietintönsä 28 päivänä helmikuuta 1983.⁷ Koska voimassa oleva sääntely pohjimmiltaan perustuu kansanäänestyskomitean mietinnössä esitettyihin näkemyksiin, käydään seuraavassa läpi ne perusajatuksot, joille kansanäänestyskomitea ehdotuksensa rakensi.⁸

2.2.1 Kansanäänestyskomitean yleiset lähtökohdat

Kansanäänestyskomitean lähtökohtana oli, että demokratiaa kehitettäessä tuli pitää lähtökohtana edustuksellista demokratiaa. Edustuksellisessa järjestelmässä ei komitean mukaan ollut havaittavissa merkittäviä heikkouksia esimerkiksi valtioelämän toimivuuden tai valtion toimin tapahtuvan yhteiskuntaelämän ohjauksen ja järjestämisen suhteen. Järjestelmän perusteita ei siis komitean mukaan ollut syytä lähteä muuttamaan. Komitean mukaan ei ollut aihetta pyrkiä esimerkiksi muuttamaan valtiollista järjestelmäämme puolivälittömän demokratian suuntaan, jolloin kansanäänestyskellä olisi merkittävä osa kirjoitetussa valtiosäännössä. Tavoitteena ei myöskään tullut olla, että kansanäänestystä käytettäisiin toistuvasti tehtäessä valtiollisia päätöksiä tai että kansanäänestyksestä tehtäisiin keino valvoa edustuksellista järjestelmää.⁹ Lähtökohtana kehitystyössä tuli siten olla edustuksellinen demokratia, jolloin kansanäänestys voisi olla vain edustuksellista järjestelmää täydentävä suoran kansanvallan keino.¹⁰

Komitea katsoi myös, ettei käsillä ollut valtiosäännön osauudistus ollut sellainen lainsäädäntöhanke, jonka yhteydessä olisi tullut ryhtyä muuttamaan silloista valtioelinten keskinäissuhteiden järjestelmää. Komitean lähtökohtana siten oli, että kansanäänestyksen tuli valtiovallan käyttöä koskevana järjestelmänä soveltua mahdollisimman vaivattomasti silloiseen valtiosääntöön, varsinkin sen edellyttämiin päätöksentekemuotoihin. Eräänlaisena tavoitteena komitean mukaan voitiinkin pitää sitä, että kansanäänestyksen käytön salliminen ei johtaisi valtiosäännön muissa kohdissa oleellisiin muutoksiin. Komitea kuitenkin myös totesi, että valtiosäännön vähänkin merkittävä muuttaminen voi aiheuttaa seurannaisvaikutuksia valtiosäännön muihinkin kohtiin. Kansanäänestysääntelyä kehitettäessä oli siten otettava huomioon, että kansanäänestyksen käyttöönottamisella saattaisi olla valtiosääntöön tällaisia välillisiä vaikutuksia.¹¹

⁶ KM 1983:25 s. 1.

⁷ Kansanäänestyskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1983:25 (KM 1983:25).

⁸ Ks. nykyisen sääntelyn taustasta itse mietinnön lisäksi myös Nurmi 1995.

⁹ KM 1983:25 s. 55.

¹⁰ KM 1983:25 s. 54-55.

¹¹ KM 1983:25 s. 55.

2.2.2 Komitean perustelut neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttöönnotolle

Yllä esitetyt perustavoitteet voitiin komitean mukaan parhaiten toteuttaa neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä. Parhaiten kansanäänestys komitean mielestä täydensi välillistä demokratiaa silloin, kun kansanäänestyksen toimittamisesta päätetään edustuksellisen järjestelmän piirissä ja kun kansanäänestys on oikeudelliselta merkitykseltään neuvoa-antava. Tällöin kansanäänestykseen ei komitean mukaan kytkeytyisi sellaista edustuksellisen järjestelmän valvontatavoitetta, joka helposti korostuisi, jos kansanäänestys olisi toimitettava ulkopuolisen aloitteen pohjalta.¹² Tällöin ei myöskään olisi pelättävissä, että kansanäänestyksen toimittaminen vähentäisi valtiosäännön mukaisten valtiolinten nauttimaa arvostusta. Tässä muodossa kansanäänestys myös säilyttäisi lopullisen päätösvalan edustuksellisen järjestelmän piirissä, eikä antaisi mahdollisuutta vetäytyä juridisesta päätöksenteosta.¹³

Komitea piti tärkeänä, että eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä oli keskeinen rooli kansanäänestyksen toimeenpanosta päätettäessä. Eduskunnan keskeisen aseman turvaamisen ja valtiolinten toimivaltasuhteiden muuttamattomuuden kannalta oli komitean mielestä erityisen tärkeää, ettei kansanäänestystä voitaisi päättää toimitettavaksi ilman eduskunnan myötävaikutusta. Tämän vuoksi komitea päätyikin ehdottamaan, että kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla. Tällöin äänestyksen toimeenpanoa koskeva lopullinen päätösvalta olisi aina eduskunnalla.¹⁴

Kansanäänestyksen neuvoa-antavuutta komitea perusteli sillä, että neuvoa-antava kansanäänestys oli sen mielestä monessa mielessä joustavampi kuin sitova kansanäänestys. Neuvoa-antavaan kansanäänestykseen ei komitean mukaan esimerkiksi kytkeytynyt sitä oikeudellista ongelmaa, miten pitkän ajan kansanäänestyksen tulos sitoo päätöksentekoa oikeudellisesti. Neuvoa-antava kansanäänestys – toisin kuin sitova kansanäänestys – tarjosi komitean mukaan mahdollisuuden esimerkiksi yhteiskunnallisten olojen ja arvostusten muuttumisen myötä ratkaista jokin asia myöhemmässä vaiheessa toisin kuin aiemman kansanäänestyksen tulos ilmaisi. Lisäksi se tarjosi mahdollisuuden järjestää samasta asiasta uuden kansanäänestyksen ja näin mitata, kuinka muutokset ovat vaikuttaneet äänestäjiin. Joustavuutta osoitti komitean mukaan myös se, että neuvoa-antava kansanäänestys saattoi sitovaa kansanäänestystä paremmin tarjota mahdollisuuden käyttää äänestyksessä kahta useampaa vaihtoehtoa. Kolmella vaihtoehdolla voitaisiin komitean mielestä tietyissä tilanteissa kahta vaihtoehtoa totuudenmukaisemmin selvittää kansalaisten keskuudessa vallitsevien mielipiteiden kannatusta.¹⁵ Lisäksi komitea totesi, että sitovaa kansanäänestystä käytetään muissa maissa usein osana lainsäädäntömenettelyä, erityisesti perustuslakien säätämisen yhteydessä. Sitova kansanäänestys liittyy näin ollen lainsäätämisyjärjestykseen, muun muassa sen määrävähemmistö- ja määräenemmistöä säännöksiin. Tässä mielessä sitovan kansanäänestyksen käyttöönotto aiheuttaisi helposti suuriakin muutoksia valtiosääntöön, mikä ei komitean mielestä ollut tavoiteltavaa. Tämänkin vuoksi neuvoa-antava kansanäänestys soveltui komitean peruspyrkimyksiin paremmin kuin sitova kansanäänestys.¹⁶

Toisaalta komitea totesi, että ero neuvoa-antavan ja sitovan kansanäänestyksen välillä ei käytännössä välttämättä ole kovin suuri. Kansan nimenomaisesti ilmaistun mielipiteen ohittaminen päätöksenteossa heikentäisi koko valtiollisen järjestelmän uskottavuutta ja vähentäisi poliittisia puolueita kohtaan tunnettua luottamusta. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen poliittinen merkitys onkin komitean

¹² KM 1983:25 s. 55 ja 118. Tällä komitea siis perusteli myös kansanaloitteen jättämistä pois ehdotuksestaan. Tällöin hän aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi olisi tullut eduskunnan ulkopuolelta.

¹³ KM 1983:25 s. 55-56.

¹⁴ KM 1983:25 s. 58 ja 116.

¹⁵ KM 1983:25 s. 56-57.

¹⁶ KM 1983:25 s. 116.

mukaan niin suuri, että se monin kohdin voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa sitovaan kansanäänestykseen. Tulokseltaan kiistatonta kansanäänestystä olisi vaikea sivuuttaa päätöstä lopullisesti tehtäessä.¹⁷

Kansanäänestykseen alistettavien asioiden suhteen komitea katsoi, ettei ollut aihetta pyrkiä yleisesti luonnehtimaan, millaisissa asioissa kansanäänestystä olisi perusteltua käyttää. Tähän ei komitean mielestä ollut tarvetta, koska kansanäänestyksen tuli olla edustuksellista järjestelmää täydentävä suoran kansanvallan keino. Harkinnan lähtökohdaksi komitea kuitenkin asetti pyrkimyksen, että kansanäänestys olisi toimiva valtiollisen päätöksenteon muoto. Kansanäänestyksen tulisi siten täyttää eräät keskeiset hyvän valtiollisen päätöksenteon vaatimukset, jollaisina voitiin pitää esimerkiksi kyseisen asian eri ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tuntemista sekä vaikutusten toivottavuuden arviointia. Näistä seikoista oli komitean mukaan johdettavissa se vaatimus, että kansanäänestystä tulisi käyttää etupäässä sellaisissa asioissa, joissa kysymykseen tulevat ratkaisuvaihtoehdot olisi mahdollista pelkistää verraten yksinkertaiseksi kysymyksenasetteluksi. Lisäksi asian tulisi olla äänestäjiä kiinnostava sekä tavalla tai toisella merkittävä. Erityisen käyttökelpoinen kansanäänestys saattaisi komitean mukaan olla asioissa, jotka kansalaiset kokevat itselleen tärkeiksi ja joista heillä on edellytykset tehdä perusteltu valinta esitettyjen vaihtoehtojen välillä. Kansalaisten tuntemus kansanäänestyksen kohteesta voisi perustua joko heidän omiin kokemuksiinsa tai niihin tietoihin, joita eri vaihtoehtoista ennen äänestystä esitetään.¹⁸

Koska kansanäänestyksen tuli komitean käsityksen mukaan olla edustuksellista järjestelmää täydentävä suoran kansanvallan keino, ei kansanäänestystä tullut sen mielestä pyrkiä käyttämään säännönmukaisesti ratkaistaessa tietynlaisia asioita, vaan ainoastaan silloin, kun asian ratkaiseminen edustuksellisen järjestelmän piirissä olisi syystä tai toisesta vaikeaa. Kansanäänestyksen tuli komitean mukaan olla siis keino avata sellaisia lukkiutumia, joita päätöksenteko edustuksellisessa järjestelmässä saattoi kohdata.¹⁹

Vaikka komitea ei pitänytkaan perusteltuna luonnehtia yleisellä tasolla niitä asioita, joihin kansanäänestys menettelynä soveltuisi, luetteli se kuitenkin tiettyjä asiatyyppejä, jotka eivät sen mielestä hyvin tai ainakaan varauksetta soveltuisi kansanäänestyksen kohteeksi. Komitean mukaan esimerkiksi ulkopoliittiselta päätöksenteolta saatetaan vaatia sellaista nopeutta, ettei kansanäänestys voisi tulla näissä asioissa kysymykseen. Myöskään rodullisten ja kielellisten vähemmistöjen nauttimasta suojasta ja yleensäkin lailla järjestettävästä asemasta ei komitean mukaan olisi soveliasta päättää yksinkertaisesti sen mukaan, millaisen enemmistökannan äänestäjät ilmaisisivat neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä. Edelleen komitea korosti, että kansanäänestys olisi omiaan toimimaan apukeinona edustuksellisen järjestelmän päätöksentekopulmissa. Tähän tarkoitukseen ei varauksettomasti soveltuisi se, että kansanäänestystä käytettäisiin osoittamaan korostetusti kansan laajan enemmistön olevan jonkin toimenpiteen takana.²⁰

2.2.3 Komitean kannanotot sitovasta kansanäänestyksestä lainsäädäntömenettelyssä

Neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevien säännösehdotusten valmistelun lisäksi kansanäänestyskomitean tehtävänä oli selvittää sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksia lainsäädäntömenettelyssä. Komitea totesi, että sitova kansanäänestys olisi sinänsä mahdollinen paitsi osana

¹⁷ KM 1983:25 s. 56 ja 116.

¹⁸ KM 1983:25 s. 61-62.

¹⁹ KM 1983:25 s. 62-63.

²⁰ KM 1983:25 s. 63.

lainsäädäntömenettelyä, myös periaatekysymyksestä. Eri maiden valtiosäännöissä sitova kansanäänestys oli – ja on edelleenkin – kuitenkin liitetty nimenomaan osaksi lainsäädäntömenettelyä. Tästä syystä – ja myös toimeksiannostaan johtuen – komitea tarkastelikin mietinnössään sitovaa kansanäänestystä nimenomaan osana lainsäädäntömenettelyä.²¹

Yleisellä tasolla komitea suhtautui sitovan kansanäänestyksen käyttöönottoon varsin torjuvasti. Komitea ei katsonut tämän kansanäänestysmuodon soveltuvan komitean lähtökohtana pitämään ajatukseen, jonka mukaan kansanäänestys olisi nimenomaan vain edustuksellista demokratiaa täydentävä suoran kansanvallan keino. Komitea kuitenkin tarkasteli sitovaa kansanäänestystä sekä osana tavallisten lakien että perustuslain säätämistä. Seuraavassa käydään läpi komitean esittämien kannanottojen pääpiirteet molempien tilanteiden osalta.

2.2.3.1 Sitova kansanäänestys tavallisen lain säätämisessä

Tavallisen lain säätämisen osalta kysymys on siitä, tulisiko sitovan kansanäänestyksen käytön olla mahdollista jossakin lainsäädäntömenettelyn vaiheessa, joko eduskuntakäsittelyn aikana tai eduskunnan hyväksymään lakiin nähden. Ulkomaisina esimerkkeinä tämän tyyppisistä kansanäänestyksistä komitea toi esiin Itävallan, Tanskan ja Ranskan. Kaikkien näiden maiden lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus kansanäänestyksen järjestämiseen tavallisen lain säätämisen yhteydessä.²²

Kansanäänestyskomitea näki sitovan kansanäänestyksen käyttöönotossa tavallisen lain säätämisessä monia sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia. Komitea suhtautuikin ajatukseen sitovan kansanäänestyksen käyttöönotosta tässä yhteydessä varsin torjuvasti. Komitea korosti, että se näki kansanäänestyksen nimenomaan edustuksellisen demokratian täydentäjänä, jolloin lopullisen päätösvallan ja vastuun tulisi säilyä eduskunnalla. Sitovan kansanäänestyksen käyttöönotto merkitsisi selvää poikkeamista tästä periaatteesta siitäkin huolimatta, että eduskunta itse päättäisi kansanäänestyksen toimeenpanosta ja siten päätösvallastaan luopumisesta. Edustuksellisen järjestelmän periaatteisiin ei komitean mukaan soveltunut se, että valitut päätöksentekijät siirtäisivät yksittäistapauksissa päätöksenteon takaisin valitsijoilleen.²³

Komitea myös totesi, että poliittisen päätöksenteon tulisi perustua pitkäjänteisyyteen. Yksittäistapauksia koskevat sitovat kansanäänestykset voisivat pahastikin katkaista tällaisen politiikan toteuttamisen, varsinkin jos kansanäänestyksiä jouduttaisiin järjestämään tiheästi. Ongelmaksi voisi komi-

²¹ KM 1983:25 s. 65.

²² KM 1983:25 s. 65-66. *Itävallassa* parlamentti voi enemmistöpäätöksellään saattaa hyväksytyyn lain kansanäänestykseen, jossa se voidaan mitätöidä äänten enemmistöllä. *Tanskassa* puolestaan 1/3 parlamentin jäsenistä voi pyynnöstään saada hyväksytyyn lain kansanäänestykseen. Lain hylkääminen kansanäänestyksessä edellyttää, että enemmistö äänestäjistä ja samalla 30 % äänioikeutetuista vastustaa sitä. Useita asiaryhmiä on kuitenkin suljettu tämän kansanäänestysmahdollisuuden ulkopuolelle. *Tanskassa* myös toimivallan uskomiseen ylikansallisille elimille liittyy kansanäänestysmahdollisuus. Toimivallan uskomisen ylikansallisille elimille edellyttää Tanskassa 5/6 enemmistön parlamentissa. Jos tätä enemmistöä ei saavuteta, mutta saavutetaan kuitenkin yksinkertainen enemmistö, voidaan asia saattaa kansanäänestykseen. Ehdotuksen hylkääminen edellyttää myös tässä, että äänestäjien enemmistö ja samalla 30 % äänioikeutetuista vastustaa sitä. Myös lakiehdotus äänioikeusikärajan muuttamisesta on Tanskassa alistettava kansanäänestykseen. *Ranskassa* puolestaan tasavallan presidentti voi hallituksen tai parlamentin molempien kamarien esityksestä alistaa kansanäänestykseen eräitä lakiehdotuksia, jotka koskevat muun muassa julkisen vallan organisointia tai valtiosopimuksia, jotka – olematta ristiriidassa perustuslain kanssa – vaikuttaisivat nykyisiin instituutioihin.

Itävallan, Tanskan ja Ranskan kansanäänestysjärjestely ei näiltä osin ole kansanäänestyskomitean ajoista juurikaan muuttunut. Ranskan yllä esitettyä kansanäänestysmahdollisuutta tosin tarkennettiin vuonna 1995 samalla kun sen käyttöalaa hieman laajennettiin. Ks. tarkemmin Suksi 2002.

²³ KM 1983:25 s. 67 ja 151.

tean mukaan muodostua myös sen arvioiminen, kuinka pitkälle ajallisesti ja asiallisesti kansanäänestyksen sitova vaikutus ulottuisi.²⁴

Sitovan kansanäänestyksen yllä esitetyn kaltainen tempoileva vaikutus voisi komitean mukaan syntyä erityisesti silloin, kun kansanäänestys olisi ehdollinen eli tiettyjen edellytysten vallitessa järjestettävissä sitä koskevasta pyynnöstä. Tältä osin komitea kuitenkin totesi, että tilanne olisi erilainen riippuen siitä, tulisiko tällainen pyyntö parlamentin ulkopuolelta – esimerkiksi kansanaloitteen muodossa – vai voisiko menettelyä vaatia tietty määrä kansanedustajia. Viimeksi mainitussa tapauksessa kansanäänestys olisi lainsäädäntöprosessin osana helpommin ennakoitavissa. Pakollisen – eli perustuslaissa lainsäädäntömenettelyn pakolliseksi osaksi säädetyn – kansanäänestyksen ongelmana komitea taas näki sen, että etukäteen olisi vaikea löytää sellaisia asioita tai asiaryhmiä, joita koskevat lakiehdotukset olisi säädettävä aina alistettaviksi kansanäänestykseen.²⁵

Kielteisestä suhtautumisestaan huolimatta komitea piti kuitenkin tietyssä määrin mahdollisena sitovan lakikansanäänestyksen liittämistä vielä tuolloin voimassa olleeseen mahdollisuuteen jättää lakiehdotus lepäämään yli vaalien. Tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan 1/3 eduskunnan jäsenistä eli vähintään 67 kansanedustajaa saattoi äänestää eduskunnan jo hyväksymän lakiehdotuksen lepäämään yli vaalien. Lepäämään jätetty lakiehdotus otettiin uudelleen käsittelyyn ensimmäisillä uusien eduskuntavaalien jälkeen alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Menettelyn luominen liittyi aikanaan eduskunnan yksikamarijärjestelmään siirtymiseen. Säännöstö tarkoitettiin alkujaan lainsäädännölliseksi hidasteeksi: suhteellisen suuri vähemmistöryhmittymä voisi siirtää lopullisen päätöksen uudesta laista vaalien jälkeiseen eduskuntaan ja tällä tavoin hidastaa päätöksentekoa. Säännöstön tarkoituksena oli turvata riittävän yksimielisyyden saavuttaminen lainsäädäntöuudistuksista; säännöstön arveltiin myötävaikuttavan siihen, ettei eduskunta säätäisi paitsi teknisesti epäkypsiä lakeja, myöskään lakeja, jotka perustuisivat eduskunnassa pienen ja tilapäisen enemmistön tahtoon. Lakiehdotuksen lepäämään jättämisellä voitiin myös antaa valitsijoille ainakin periaatteessa tilaisuus ilmaista kantansa lakiehdotuksesta vaalien yhteydessä. Käytännössä lepäämäänjättämisinstituutio on toiminut vähemmistön neuvottelukeinona riittävän yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi eduskuntakäsittelyssä.²⁶

Lepäämäänjättämissäännöstö oli yhteydessä lakiehdotuksen käsittelyä koskeviin määräänemmistö-säännöksiin ja niiden mahdolliseen muuttamiseen. Komitea totesi valtioneuvoston asettaneen 25.11.1982 valtiosäännön tarkistamiskomitean, jonka eräänä tehtävänä oli laatia ehdotus eduskunnan äänestysmenettelyissä noudatettavien määräänemmistö- ja määrävähemmistösäännösten tarkistamiseksi. Tarkistamisen kohteena tuli tällöin olemaan muun muassa juuri lepäämäänjättämissäännöstö. Tämän vuoksi kansanäänestyskomitea totesi esittävänsä vain eräitä näkökohtia siitä, miten kansanäänestys voisi liittyä lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen.²⁷ Komitea siis oletti valtiosäännön tarkistamiskomitean tarkastelevan asiaa tarkemmin lepäämäänjättämissäännöstön tarkistamisen yhteydessä. Tarkempaa tarkastelua valtiosäännön tarkistamiskomitea ei tältä osin kuitenkaan tehnyt.²⁸

²⁴ KM 1983:25 s. 67.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ks. tarkemmin KM 1983:25 s. 68-69, KM 1983:49 s. 131-132 ja 138-142 sekä HE 234/1991 vp. Lepäämäänjättämisinstituutio on sittemmin kumottu. Instituutio kumottiin pääosiltaan vuonna 1992 (lailla 818/1992). Tällöin lakiin jätettiin ainoastaan mahdollisuus jättää lepäämään lakiehdotus, joka koski toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä. Tästäkin lepäämäänjättämismahdollisuudesta luovuttiin vuonna 1995 perustuslain perusoikeussäännösten uudistuksen yhteydessä (lailla 970/1995). Ks. instituution lopullisesta kumoamisesta HE 309/1993 vp.

²⁷ KM 1983:25 s. 68-69 ja 151.

²⁸ Ks. KM 1983:49 s. 154-158. Ks. aiheesta myös KM 1974:27 s. 69-71.

Kansanäänestyskomitea esitti kaksi mallia sille, miten kansanäänestys voitaisiin haluttaessa liittää lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen. Ensimmäisessä mallissa kansanäänestys olisi korvannut lakiehdotuksen lepäämään jättämisen. Kansanäänestys olisi siis ollut vaihtoehto asian käsittelemiselle kahdessa eduskunnassa. Menettely olisi komitean mukaan voinut olla esimerkiksi sellainen, että välittömästi lepäämään jättämistä koskevan päätöksen jälkeen eduskunta olisi voinut yksinkertaisella enemmistöllä päättää lakiehdotuksen saattamisesta kansanäänestykseen. Tämä mahdollisuus olisi komitean mukaan saattanut vähentää vähemmistön halua turvautua lepäämään jättämiseen.²⁹

Toisen mallin mukaan lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen tarvittava 1/3 vähemmistö olisi voinut saada hyväksytyn lakiehdotuksen ratkaistavaksi kansanäänestyksessä. Tämä malli olisi vastannut muun muassa Tanskassa omaksuttua menettelyä. Komitea kuitenkin arvioi, että malli olisi vaikeuttanut lainsäädäntömenettelyä. Enemmistö olisi komitean mukaan saattanut vieläkin enemmän kuin lepäämään jättämisen yhteydessä pyrkiä tyydyttämään määrävähemmistön vaatimuksia kansanäänestyksen välttämiseksi. Komitean mukaan oli myös otettava huomioon, että kansanäänestys olisi sittenkin suhteellisen mutkikas ja kallis väline käytettäväksi normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Kansalaisten käsitykset voitaisiin komitean mukaan yksittäistapauksissa tarpeen mukaan selvittää neuvoo-antavassakin kansanäänestyksessä.³⁰ Esittämistään malleista komitean voidaan siis sanoa kannattaneen ainoastaan malleista ensimmäistä ja sitäkin vain pitäen silmällä komitean torjuvaa suhtautumista sitovan kansanäänestyksen käyttöönottoon lainsäädäntömenettelyssä ylipäätään.

2.2.3.2 Sitova kansanäänestys perustuslain säätämisessä

Kansanäänestyskomitea totesi sitovan kansanäänestyksen kytkeytyvän monissa maissa nimenomaan perustuslain säätämiseen tai sen muuttamiseen. Ulkomaisina esimerkkeinä pakollisesta perustuslakikansanäänestyksestä komitea mainitsi muun muassa Irlannin, Ranskan, Sveitsin ja Tanskan. Esimerkkeinä ehdollisesta perustuslakikansanäänestyksestä komitea puolestaan nosti esiin Italian, Liechtensteinin ja Ruotsin. Itävallassa ja Espanjassa komitea puolestaan totesi olevan käytössä eräänlainen sekajärjestelmä, jossa perustuslain kokonaisuudistus edellyttää kansanäänestyksen toimittamista, kun taas osittaisuudistuksen suhteen kansanäänestys on ehdollinen siten, että määrävähemmistö parlamentin jäsenistä voi saada ehdotuksen kansanäänestykseen.³¹

Suomessa on perustuslain säätämisessä korostettu perustuslain pysyvyyttä erityisellä vaikeutetulla säätämisyjärjestyksellä. Tämä vakiinnuttamisvaikutus ilmenee siten, että perustuslaki on säädettävä kahdessa eduskunnassa, joista viimeisessä 2/3 määräenemmistöllä. Käsittelystä kahdessa eduskunnassa voidaan poiketa vain erityisen suurella – 5/6 – enemmistöllä. Tällä enemmistöllä perustuslakia koskeva ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi, jolloin ehdotusta ei jätetä lepäämään, vaan se voidaan lepäämään jättämättä hyväksyä vähintään 2/3 enemmistöllä. Pohdittaessa perustuslain säätämiseen kytkettävää kansanäänestystä komitea totesi olevan kysymys siitä, voisiko kansanäänestys jossain määrin korvata edellä tarkoitettuja määräenemmistövaatimuksia tai muutoin vaikeutettua menettelyä perustuslain säätämisessä. Komitea päätyi esittämään kahta tälle ajatukselle rakennettua mallia.³²

Ensimmäisessä mallissa kansanäänestys olisi korvannut perustuslain säätämiseen ja muuttamiseen vaadittavan määräenemmistövaatimuksen. Tämä olisi tarkoittanut tilannetta, jossa lepäämään jätetty

²⁹ KM 1983:25 s. 69.

³⁰ *Ibid.*

³¹ KM 1983:25 s. 69-70.

³² KM 1983:25 s. 70-71.

perustuslakia koskeva ehdotus ei olisi saanut uudessa eduskunnassa taakseen 2/3 enemmistöä. Tällöin eduskunnan yksinkertainen enemmistö olisi voinut päättää ehdotuksen saattamisesta kansanäänestykseen, jossa ehdotuksen hyväksytyksi tulemiseksi olisi riittänyt yksinkertainen enemmistö. Tässä mallissa perustuslain säätämisyjärjestyksen kynnyksinä olisivat siis olleet vaalit sekä enemmistön saavuttaminen eduskunnassa ja kansanäänestyksessä. Yksinkertainen enemmistö kansanäänestyksessä olisi siis korvannut 2/3 enemmistön eduskunnassa.³³

Toisessa mallissa kansanäänestys olisi korvannut ehdotuksen kiireelliseksi julistamisen. Kysymyksessä olisi ollut tilanne, jossa eduskunnassa hyväksytty perustuslakia koskeva ehdotus ei olisi saanut taakseen kiireelliseksi julistamiseen vaadittavaa 5/6 enemmistöä. Tässä tilanteessa eduskunnan 2/3 enemmistö olisi voinut päättää kansanäänestyksen järjestämisestä asiassa. Mallin mukaan ehdotuksen hyväksytyksi tuleminen olisi edellyttänyt myös kansanäänestyksessä 2/3 enemmistöä. Perustuslain säätämisyjärjestyksen kynnyksinä olisivat siis tässä mallissa olleet 2/3 määräenemmistö sekä eduskunnassa että kansanäänestyksessä.³⁴

Ensimmäinen malli olisi komitean mukaan merkinnyt tuolloin voimassa olleeseen tilanteeseen verrattuna suurempaa muutosta kuin ensimmäinen sen vuoksi, että tässä mallissa kansanäänestys olisi korvannut lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittavan määräenemmistön. Toinen malli olisi sen sijaan vain antanut mahdollisuuden nopeuttaa lainsäädäntömenettelyä kansanäänestyksen avulla. Käytännössä tämä malli olisi samalla antanut enemmistölle neuvotteluvälineen keskusteltaessa vähemmistön kanssa 5/6 enemmistön aikaansaamisesta.³⁵

Kummassakaan malleista ei komitean mielestä olisi ollut syytä asettaa vaatimuksia äänestysaktiiviteetin suhteen. Komitean mukaan ei siis olisi ollut syytä asettaa vaatimusta, jonka mukaan tullakseen hyväksytyksi lakiehdotuksen olisi saatava taakseen enemmistö äänistä kansanäänestyksessä ja samalla määräprosentti äänioikeutetuista tai vaaleissa äänestäneistä siinä tapauksessa, että kansanäänestys toimitettaisiin vaalien yhteydessä.³⁶

Komitea pohti mietinnössään myös perustuslakikansanäänestyksen suhdetta niin sanottuihin poikkeuslakeihin. Kysymys oli toisin sanoen siitä, tuliko mainittujen perustuslakikansanäänestystä koskevien mallien koskea perustuslakien tekstimuutosten lisäksi myös sellaisia lakeja, jotka muuttamatta perustuslain tekstiä sisälsivät kuitenkin poikkeuksen perustuslaista ja jotka oli siksi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Käytäntö kun oli muotoutunut pitkälti sellaiseksi, että itse perustuslakeja muutettiin Suomessa varsin harvoin, kun taas mainitunlaisia poikkeuslakeja oli säädetty jopa satoja. Poikkeuslakien sisällyttäminen kansanäänestysmallien mukaiseen menettelyyn olisi-kin merkinnyt kansanäänestysmahdollisuuden huomattavaa laajentamista verrattuna siihen, että mallit koskisivat ainoastaan varsinaisia perustuslain muutoksia.³⁷

Komitea totesi, että jos poikkeuslait olisi jätetty edellä kuvattujen mallien ulkopuolelle, olisi tämä saattanut aiheuttaa pyrkimystä muuttaa nykyistä enemmän itse perustuslain tekstiä. Tilanne olisi saattanut jopa johtaa siihen, että koko poikkeuslakimenettelyä olisi vaadittu kumottavaksi, mistä olisi puolestaan seurannut tarve muuttaa perustuslain tulkintaa. Poikkeuslakien jättämisestä menettelyn ulkopuolelle olisi siten aiheutunut merkittäviä muutoksia tuolloin vallinneeseen tilanteeseen. Jos tällaiset muutokset haluttiin välttää, olisi esitettyjen kansanäänestystä koskevien mallien tullut koskea myös poikkeuslakeja. Komitea ei pitänyt mahdollisena luokitella poikkeuslakeja siten, että

³³ KM 1983:25 s. 71.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ KM 1983:25 s. 72 ja 152.

³⁶ KM 1983:25 s. 72.

³⁷ *Ibid.*

tietynlaisten poikkeusten säädettäisiin aina edellyttävän perustuslain muuttamista. Myös tällainen luokittelu olisi komitean mukaan johtanut perustuslain säännösten uusiin tulkintoihin.³⁸

Johtopäätöksensä perustuslakikansanäänestyksestä komitea totesi seuraavaa. Kansanäänestyksen käyttö perustuslain säätämisessä ja muuttamisessa liittyi määräenemmistösäännöksiin ja niiden mahdolliseen tarkistamiseen. Tämä kysymys oli tuolloin laajemmin selvittävänä valtiosäännön tarkistamiskomiteassa. Tämän vuoksi kansanäänestyskomitea ei katsonut voivansa tehdä kansanäänestyksen käyttöä koskevia ehdotuksia, vaan katsoi, että asiaa olisi tutkittava perusteellisemmin joko valtiosäännön tarkistamiskomiteassa tai erikseen.³⁹ Valtiosäännön tarkistamiskomitea ei kuitenkaan ottanut asiaan tarkempaa kantaa, eikä asiaa myöhemmässäkään vaiheessa ryhdytty erikseen selvittämään.

2.2.4 Komitean kannanotot kansanaloitteesta

Kansanäänestyskomitea käsitteli mietinnössään myös niin sanottua kansanaloitetta. Komitea totesi kansanaloitteesta olevan kysymys siitä, että tietty määrä äänioikeutettuja kansalaisia voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi tietyssä asiassa. Kansanaloite saattoi tällöin olla sitova, jolloin kansanäänestys olisi järjestettävä aloitteen tarkoittamassa asiassa, tai se voisi olla harkinnanvarainen, jolloin kansanäänestysistä yleensä päättävällä elimellä olisi harkintavalta sen suhteen, järjestetäänkö aloitteen pohjalta kansanäänestys vai ei. Komitea totesi kansanaloitteen voivan olla myös niin sanottu sisällöllinen aloite. Kansanaloite olisi tällöin suoraan asianomaiselle valtioelimelle suunnattu aloite tietyn toimen suorittamisesta – tavallisimmin lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä. Aloite voisi tällöin kohdistua joko hallitukseen tai suoraan eduskuntaan. Hallitukseen kohdistuessaan hallitus voisi tai sen tulisi antaa eduskunnan käsiteltäväksi kansanaloitetta tarkoittava esitys muiden hallituksen esitysten tapaan. Jos taas aloite kohdistuisi suoraan eduskuntaan, rinnastuisi se kansanedustajien tekemiin aloitteisiin.⁴⁰

Komitea katsoi kansanaloitteen sisältyvän toimeksiantoonsa vain siltä osin kuin se liittyi kansanäänestyksen toimittamiseen, mistä syystä komitea ei enemmälti käsitellyt yllä esiteltyä sisällöllistä kansanaloitetta.⁴¹ Komitea rajoitti siis tarkastelunsa yksinomaan kansanäänestyksen toimittamista tarkoittaviin kansanaloitteisiin. Tarkastelun lähtökohdaksi komitea totesi, ettei se nähnyt erityistä tarvetta ainakaan valtiollisella tasolla kansanaloitteen tarkoittaman uuden aloitemahdollisuuden toteuttamiseen jo olemassa olevien vaikutuskanavien lisäksi.⁴² Komitea suhtautui siis kansanaloitteen käyttöönottoon varsin kielteisesti, eikä komitean mietinnössä päädyttykään esittämään kyseisen instituution käyttöönottoa Suomessa.

³⁸ KM 1983:25 s. 73.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ KM 1983:25 s. 74.

⁴¹ Kansanäänestyskomitean käyttämä terminologia poikkeaa joiltain osin tässä selvityksessä omaksutusta kielenkäytöstä. Tässä selvityksessä sisällöllisellä kansanaloitteella tarkoitetaan aloitetta, johon myös kytkeytyy kansanäänestyksen järjestäminen (ks. luku 3), kun taas kansanäänestyskomitea näki sisällöllisen kansanaloitteen aloitteena, johon kansanäänestys ei lainkaan liity. Funktioittensa osalta nämä kaksi kansanaloitteen muotoa eivät kuitenkaan huomattavasti poikkea toisistaan. Molempia instituutioita esiintyy myös Euroopan maiden perustuslaeissa (ks. esim. Suksi 2002 s. 54 alaviite 39 ja s. 71 alaviite 48). Tässä selvityksessä sisällöllisellä kansanaloitteella tarkoitetaan kuitenkin nimenomaan aloitetta, johon kytkeytyy myös kansanäänestyksen järjestäminen. Sinänsä jäljempänä esitetyt kannanotot tästä kansanaloitteen muodosta ovat kuitenkin paljolti yleistettävissä koskemaan myös sellaista sisällöllistä kansanaloitetta, jota kansanäänestyskomitea mietinnössään tarkoitti.

⁴² KM 1983:25 s. 75.

Ulkomaisina esimerkkeinä kansanaloitteesta komitea toi esiin Italian ja Sveitsin. Italian perustuslaki mahdollistaa niin sanotun kumoamiskansanäänestyksen järjestämisen kansanaloitteen pohjalta. Italian perustuslain mukaan kansanäänestys voimassa olevan lain kumoamisesta – joko kokonaan tai osittain – on järjestettävä, jos 500 000 äänestäjää sitä vaatii. Kansanäänestykseen alistettu kumoamishdotus on hyväksytty, jos vähintään puolet äänioikeutetuista on osallistunut äänestykseen ja jos vähintään puolet äänestäneistä on kannattanut kumoamishdotusta. Tiettyt lait – kuten vero- ja budjettilait – on kuitenkin suljettu mainitun menettelyn ulkopuolelle. Italiassa myös perustuslain muutos on tietyn edellytyksin mahdollista alistaa kansanäänestykseen 500 000 äänioikeutetun vaatimuksesta.⁴³

Sveitsissä taas 50 000 äänioikeutettua voi saada liittovaltion lainsäädäntöelimen hyväksymän lain tai muun yleisesti sitovan normipäätöksen alistettavaksi kansanäänestykseen. Myös kansanaloite perustuslain muuttamiseksi on Sveitsissä mahdollinen; aloitteen perustuslain kokonais- tai osittaisuudistukseksi voi tehdä 100 000 äänioikeutettua. Lainsäädäntöelimet voivat esittää vasta- tai rinnakkaisesityksiä, jotka voidaan alistaa kansanäänestykseen yhdessä alkuperäisen aloitteen kanssa.⁴⁴ Näiden maiden lisäksi komitea mainitsi kansanäänestysaloitteen olevan käytössä myös monissa Yhdysvaltain osavaltioissa.

Komitea totesi kansanaloitteen olevan kansanäänestyksen tavoin keino lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Menettelyjen erona oli komitean mukaan kuitenkin se, että kun esimerkiksi eduskunnan päättämä kansanäänestys olisi päätöksentekijöiden keino valitsijoiden mielipiteen selvittämiseksi jossakin asiassa, merkitsisi kansanaloite valitsijoiden oma-aloitteista puuttumista asioiden hoitoon. Koska komitea ehdotti neuvoo-antavan kansanäänestyksen sääntelyä siten, että kunkin yksittäisen kansanäänestyksen järjestämisestä päätettäisiin lailla, rajoitti komitea pohdintansa siihen, millä tavoin kansanaloite voitaisiin tästä lähtökohdasta liittää kansanäänestyksen järjestämiseen.⁴⁵

Komitea ehdotti tämän lähtökohdan pohjalta kahta mallia kansanaloitteen käyttöönotolle. Ensimmäisessä mallissa tietty määrä – komitea mainitsi esimerkkinä 100 000 – äänioikeutettuja kansalaisia olisi voinut tehdä eduskunnalle aloitteen neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä tietyssä asiassa. Aloite olisi laadittu lakiehdotuksen muotoon. Aloite olisi toimitettu hallitukselle, joka olisi puolestaan lähettänyt sen edelleen eduskunnalle. Hallitus olisi voinut liittää aloitteeseen perustellun kannanottonsa, jossa oltaisiin voitu käsitellä paitsi kansanäänestyksen järjestämistä, myös hallituksen toimenpiteitä ja aikomuksia aloitteen kohteena olevassa asiassa. Aloite olisi tämän jälkeen käsitelty eduskunnassa kuten normaali hallituksen esitys kansanäänestyksen toimittamisesta. Toisessa mallissa aloite olisi toimitettu suoraan eduskunnalle. Tällöin aloite olisi käsitelty samojen periaatteiden mukaan kuin kansanedustajien lakialoitteet.⁴⁶

Molemmissa yllä esitetyissä malleissa tietyllä määrällä kansalaisia olisi siis ollut mahdollisuus saada ehdotus neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi ja julki-

⁴³ Ks. KM 1983:25 s. 75. Ks. myös Suksi 2002 s. 49-50. Italian kansanaloitteeseen liittyvät perustuslain säännökset ovat tältä osin pysyneet sisällöllisesti ennallaan. Ks. esim. Suksi 2002 s. 49-50.

⁴⁴ Ks. KM 1983:25 s. 75 ja Suksi 2002 s. 64-66. Kansanäänestyskomitean mietinnössä kansanaloitteisiin vaadittavien äänioikeutettujen määräksi on ilmoitettu 30 000 ja 50 000. Sveitsin perustuslakia on kuitenkin sittemmin muutettu, jolloin aloitteisiin vaadittavien äänioikeutettujen määrät on nostettu 50 000 ja 100 000 äänioikeutettuun. Yllä olevassa tekstissä menettely on siis kuvattu nyt voimassa olevan muotoisena. Muilta osin aloiteinstituutio on säilynyt ennallaan. Ks. tarkemmin Suksi 2002 s. 64-66.

⁴⁵ KM 1983:25 s. 76.

⁴⁶ KM 1983:25 s. 77.

sen keskustelun kohteeksi. Lopullinen päätösvalta sen suhteen, olisiko kansanäänestys todella järjestetty vai ei, olisi ollut eduskunnalla.⁴⁷

Komitea suhtautui molempiin malleihin varsin kriittisesti, eikä päätenytkään ehdottamaan kansanaloitteen liittämistä ehdottamaansa neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Ongelmina itse mallien mukaisissa menettelyissä komitea näki erityisesti hallituksen aseman kansanaloitteen antamisessa eduskunnalle sekä sen, missä määrin eduskunta voisi muuttaa aloitteen sisältämää lakiehdotusta. Jälkimmäisessä mallissa ongelmaksi voisi muodostua se, missä määrin eduskunta voisi muuttaa aloitteen sisältämää lakiehdotusta, jotta se edelleen vastaisi aloitteen tekijöiden tarkoitusta. Kansanaloitteen huonona puolena komitea toi esiin myös sen, että kansanaloitteen käyttö lisäisi painetta eduskuntaa kohtaan kansanäänestyksen järjestämiseksi. Komitea korosti olevan eroa siinä, voivatko valtioelimet itse päättää kansanäänestyksen toimittamisesta ja sen ajankohdasta vai joutuvatko ne toimittamaan sen tai ainakin pohtimaan sen järjestämistä ulkopuolisen tahon vaatimuksesta mistä tahansa aiheesta ja milloin tahansa. Omat vaikeutensa olisivat komitean mukaan liittyneet myös siihen, jos tietyntaiset asiat olisi rajattu aloitemahdollisuuden ulkopuolelle.⁴⁸

Komitea siis suhtautui kansanaloitteen käyttöönottoon kielteisesti. Komitea ei pitänyt aiheellisena liittää järjestelmäämme kansanaloitemahdollisuuden tarkoittamaa lisäpiirrettä. Komitean lähtökohdana oli edustuksellinen demokratia, mihin parhaiten sen mielestä sopi neuvoa-antava kansanäänestys siinä muodossa kuin komitea sitä mietinnössään ehdotti. Komitea totesi, että sen tuli toimeksiantonsakin mukaan ehdottaa sääntelyä täydentämään silloista hallitusmuotoa. Tämä lähtökohta piti sisällään myös edustuksellisen demokratian, johon kansanaloite komitean mukaan ei ongelmitta sopinut. Komitea myös totesi, ettei sen mielestä ollut nähtävissä erityisiä ongelmia kansalaisten mahdollisuuksissa saada mielipiteensä ja tahtonsa poliittisten päätöksentekijöiden tietoon. Edustuksellisen järjestelmän toimivuutta voitiin komitean mukaan parantaa muun muassa kehittämällä yksityisen kansanedustajan toimintaedellytyksiä. Kansanaloitteen käyttöönottoa silloinen tilanne ei kuitenkaan edellyttänyt.⁴⁹

Vaikka komitea suhtautuikin kansanaloitteeseen valtakunnallisella tasolla kielteisesti, totesi se kyseisen instituution voivan tulla kysymykseen kunnallisella tasolla. Kansanaloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi liitettiin osaksi kunnallista demokratiaa vuonna 1990, jolloin kunnallista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö säädettiin (lailla 655/1990). Sääntelyä on sittemmin joiltain osin muutettu uuden kuntalain (365/1995) säätämisen yhteydessä, mutta aloiteinstituutio on laissa kuitenkin edelleen olemassa.⁵⁰

2.3 Perustuslakiuudistus ja kansanäänestystä koskeva sääntely

2.3.1 Perustuslakiuudistuksen vaikutus kansanäänestystä koskevaan sääntelyyn

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslakiuudistuksessa hallitusmuodon 22 a §:ssä ollut alkuperäinen neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva säännös otettiin lähes sellaisenaan uuden perustuslain 53 §:ksi. Uudistuksen yhteydessä säännökseen tehtiin ainoastaan muutamia kielellisiä muutoksia. Lisäksi pykälästä jätettiin pois hallitusmuodon 22 a §:ään sisältynyt säännös, jonka mukaan valtio tiedottaa vaihtoehtoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin kansanäänestyksen järjestämisestä säädetyssä laissa säädetään. Säännöksen pois-

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ KM 1983:25 s. 77-78.

⁴⁹ KM 1983:25 s. 78-79.

⁵⁰ Ks. Kunnallisesta kansanäänestyksestä tarkemmin esim. Sutela 1997a, Sutela 1997b ja Sutela 2000.

tamista perusteltiin uuden perustuslain yleisellä kirjoitustaparatkaisulla. Uudistuksessa katsottiin, että asiasta on vastaisuudessa perusteltua säätää tavallisessa laissa.⁵¹

Perustuslakiuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä kansanäänestysäännöksen säilyttämistä ennallaan perusteltiin sillä, että säännöksen soveltamisesta ei tuolloin ollut saatu riittävästi kokemuksia sääntelyn kehittämistarpeiden kokonaisvaltaista arviointia varten. Hallitusmuodon 22 a §:n perusteella oli perustuslain uudistamiseen mennessä toimeenpantu ainoastaan yksi kansanäänestys: vuoden 1994 kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi. Hallituksen esityksen mukaan kyseisestä kansanäänestyksestä saatujen kokemusten perusteella oli kyllä esitetty erilaisia arvioita kansanäänestystä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Yhden tapauksen perusteella ei kuitenkaan ollut vielä mahdollista kokonaisvaltaisesti arvioida nykyisen sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia kehittämistarpeita.⁵²

Perustuslakiuudistuksessa kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevaan perustuslain 2 §:ään sisällytettiin myös kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia korostava säännös. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös on läheisessä yhteydessä perustuslain 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Uusi perustuslaki korostaa siis aikaisempaa selvemmin kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien merkitystä.

2.3.2 Perustuslakiuudistuksen seuranta

Perustuslakiuudistuksen seurantaan varten oikeusministeriö asetti 13 päivänä syyskuuta 2001 oikeusministeri Johannes Koskisen puheenjohtamana työryhmän, jonka tuli laatia selvitys uuden perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän tuli muun muassa arvioida, miten perustuslakiuudistuksen tavoitteet olivat toteutuneet sekä laatia arvio perustuslakiuudistuksen edellyttämistä jatkotoimista. Työryhmä luovutti mietintönsä 6 päivänä marraskuuta 2002.⁵³

Mietinnössään työryhmä käsitteli myös kansanäänestysinstituution kannalta relevantteja kysymyksiä. Työryhmä arvioi muun muassa perustuslain toimintaympäristön kehityssuuntauksia. Kotimaisella tasolla yhtenä valtiosäännön näkökulmasta kaikkein huolestuttavimpana kehityssuuntauksena työryhmä piti kansanvallan toimintaan liittyvää kansalaisten laskevaa äänestysintoa sekä kansalaisten muutoinkin heikentynyttä kiinnostusta politiikkaa kohtaan. Omia ongelmia kansanvallan kannalta oli työryhmän mukaan tuonut Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, jonka toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää vaivasi edelleenkin eräänlainen demokratiavaje. Toisaalta työryhmä piti myönteisenä sitä, että edustuksellisen kansanvallan rinnalle oli yhä enemmän noussut erilaisia suoran demokratian ja kansalaisosallistumisen muotoja. Myös tietotekninen kehitys oli avannut uusia

⁵¹ HE 1/1998 vp s. 102. Markku Suksi on todennut, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus loi hieman hallitusmuodon kansanäänestysäännöstä vastaavan tiedottamisvelvollisuuden, kun perustuslakiin otettiin nykyisen perustuslain 14 §:ään sisältyvä säännös, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuutena on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Suksen tulkinnan mukaan säännökseen sisältyy myös jonkinlainen valtion tiedottamisvelvollisuus, vaikkakin hieman vähemmän eksplisiittisessä muodossa kuin hallitusmuodon 22 a §:ssä. Ks. Suksi 2002 s. 40.

⁵² HE 1/1998 vp s. 101.

⁵³ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7 (OM 2002:7).

näkymiä ja mahdollisuuksia ihmisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle yhteiskuntaa ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.⁵⁴

Työryhmä korosti mietintönsä monessa kohdassa kansalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamis- muotojen ja niiden kehittämisen tärkeyttä. Eräänä osoituksena tästä työryhmä teetti professori Markku Suksella vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä osallistumisen muotona. Selvitys julkaistiin työryhmän mietinnön liitteenä.⁵⁵ Mietinnössä esitetyt kansanäänestystä koskevat kannanotot perustuvat kyseisessä selvityksessä esitettyihin näkökohtiin. Itse selvityksen sisältöä käsitellään tarkemmin luvussa 4.

Johtopäätöksensä kansanäänestystä koskevan sääntelyn osalta työryhmä totesi, että perustuslain ratkaisut kansalaisten suorasta osallistumisesta valtiollisella tasolla edellyttävät pitkällä aikavälillä uudelleenarviointia. Mikäli nykyistä, vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidettäisiin tulevaisuudessa tarpeellisenä vahvistaa, kysymykseen tulisi työryhmän mukaan ilmeisesti siirtymisen päättävän kansanäänestyksen suuntaan. Työryhmä myös korosti, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan kehittää myös erilaisin kansanaloitejärjestelyin. Asiaa koskevat lisäselvitykset tuli työryhmän mukaan käynnistää lähitulevaisuudessa.⁵⁶

Työryhmä totesi kuitenkin myös, että käytännön kokemukset kansanäänestyksistä eri maissa eivät ole täysin yksiselitteisiä. Kokemuksia on arvioitu sekä myönteisesti että kielteisesti. Tämä vaikeuttaakin yleisten johtopäätösten muodostamista kansainvälisestä kehityksestä samoin kuin arviointia mahdollisista valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista Suomessa. Kehittämistarpeiden arviointia vaikeuttaa työryhmän mukaan myös se, että nykyisten säännösten mukainen valtiollinen kansanäänestys on järjestetty vain kerran. Toisaalta työryhmä totesi, että kansanäänestyksen käyttö vain poikkeuksellisen merkittävien poliittisten päätösten legitimoinnissa vaikuttaakin juuri siten, että kansanäänestyksiä järjestetään suhteellisen harvoin. Tällä on vaikutusta äänestysaktiivisuuteen kansanäänestyksissä, sillä kansanäänestyksiä usein järjestävissä maissa äänestyksiin osallistuminen on yleensä jäänyt melko alhaiselle tasolle.⁵⁷

2.4 Kansanäänestyksiä koskeva käytäntö

Suomessa on itsenäisyyden aikana järjestetty kaikkiaan kaksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Ensimmäinen järjestettiin vuonna 1931 kieltolaista ja toinen vuonna 1994 Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi. Seuraavassa käydään pääpiirteissään läpi nämä kansanäänestykset sekä niihin liittynyt menettely.

Yleinen neuvoa-antava kansanäänestys väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi järjestettiin 29 ja 30 päivänä joulukuuta 1931. Suomen valtiosääntö ei tuolloin sisältänyt lainkaan säännöksiä neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä, mutta kansanäänestyksen järjestäminen oli kuitenkin mahdollista säätämällä asiasta lailla.⁵⁸ Kansanäänestyksen järjestämisestä säädettiin lailla neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämi-

⁵⁴ OM 2002:7 s. 23.

⁵⁵ Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:8 s. 15-80.

⁵⁶ OM 2002:7 s. 43 ja 103.

⁵⁷ OM 2002:7 s. 43.

⁵⁸ Ks. PeVM 11/1931 vp ja HE 89/1931 vp.

seksi (340/1931). Laki perustui saman vuoden joulukuun 2 päivänä annettuun hallituksen esitykseen (HE 89/1931 vp). Laki hyväksyttiin eduskunnassa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Äänestyslipussa kansalaisten valittavaksi esitettiin seuraavat kolme vaihtoehtoa: 1) Kieltolaki on pysytettävä täyskiellon pohjalla; 2) kieltolaki on muutettava ja säädettävä laki, joka sallii mietojen alkoholijuomien valmistuksen ja kaupan säännöstelyn ja verotuksen alaisena; 3) kieltolaki on kumottava ja säädettävä laki, joka sallii muidenkin kuin mietojen alkoholijuomien valmistuksen ja kaupan säännöstelyn ja verotuksen alaisena.

Kansanäänestykseen osallistui 44,3 prosenttia äänioikeutetuista. Miesten äänestysprosentti oli 52,5 ja naisten 37,4. Kansanäänestyksessä hyväksytyistä äänistä ensimmäinen vaihtoehto sai 28,1 prosenttia, toinen 1,4 prosenttia ja kolmas 70,5 prosenttia. Väkijuomalainsäädäntöä muutettiin sittemmin kansanäänestyksen lopputuloksen mukaisesti.⁵⁹

Toinen ja myös ainoa nykyisen kansanäänestyssääntelyn aikana järjestetty kansanäänestys järjestettiin 16 päivänä lokakuuta 1994. Kansanäänestyksen järjestämisestä säädettiin laissa neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi (578/1994). Laki perustui saman vuoden toukokuussa eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen (HE 109/1994 vp).⁶⁰

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 3/1994 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi pannaan toimeen neuvoo-antava kansanäänestys. Perusteena kansanäänestyksen järjestämiselle perustuslakivaliokunnan voidaan tulkita pitäneen asian yhteiskunnallista merkittävyyttä, mutta lisäksi myös asiaan liittynyttä eurooppalaista käytäntöä; valiokunta totesi, että kansanäänestysmenettely on integraatiokysymyksissä muodostunut eräänlaiseksi yleiseurooppalaiseksi käytännöksi. Keskeisenä perusteena kansanäänestyksen puolesta valiokunnan voidaan katsoa pitäneen asiassa tehtävän päätöksen hyväksyttävyyttä. Kansanäänestyskomitean mietintöä siteeraten valiokunta totesi, että suoran demokratian keinot ovat tapa lisätä koko valtiojärjestelmän ja sen päätösten hyväksyttävyyttä.⁶¹ Myöhemmin antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp ja PeVL 14/1994 vp) valiokunta korosti vielä selvemmin kansanäänestyksen merkitystä jäsenyyssuostymyksessä noudatettavan menettelyn legitimitetille. Liittymissopimuksen voimaansaattamisessa noudatettavaa perustuslainsäätämisyjärjestyttä käsitellessään valiokunta totesi asiasta seuraavaa:

”Tähän laillisuuskannanottoon liittyen valiokunta kiinnittää huomiota jäsenyyssuostymyksessä noudatettavan menettelyn legitimitettiin – sen yleiseen hyväksyttävyyteen ja soveltuvuuteen kansanvaltaiseen järjestelmään. EU:n jäsenyys merkitsee välittömästi liittymisestä alkaen laaja-alaista sidonnaisuutta Suomen ulkopuoliseen säädöstöön ja päätöksentekoon. Tällaisten huomattavien vaikutusten takia on oleellisen tärkeää, että ennen kuin valtiolliset päätökset Suomen liittymisestä EU:hun tehdään, meillä pannaan toimeen 16 päivänä lokakuuta 1994 äänestäjien suhtautumisen selvittävä neuvoo-antava kansanäänestys. Kansanäänestyksen järjestämistä puoltaa myös se, että jäsenyyssuostymys on ajankoh- taistunut nykyisen eduskuntakauden aikana. Näin muodostuva menettelykokonaisuus, jossa myönteiseen liittymisratkaisuun sisältyy sekä äänestäjien enemmistön kannatus kansanäänestyksessä että eduskunnan kahden kolmasosan enemmistöllä tekemä päätös liittymisen

⁵⁹ Ks. vuoden 1931 kansanäänestyksestä tarkemmin esim. KM 1983:25 s. 14-16.

⁶⁰ Ks. valmisteluasiakirjoista myös EY-vaaliryöryhmän osamietintö (OLJ 1994).

⁶¹ Ks. PeVM 3/1994 vp.

vaatiman voimaansaattamislain hyväksymisestä, täyttää valiokunnan käsityksen mukaan sekä laillisuuden että legitimitetin vaatimukset.”⁶²

Kansanäänestyksen lopputuloksen sitovuudesta perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 3/1994 vp, että kansanäänestyksen lopputulokselle tulee sen neuvoa-antavasta luonteesta huolimatta antaa tosiasiallisesti tärkeä merkitys asian parlamenttikäsittelyssä. Tätä oli valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä kansanvallan perusteiden mukaisena. Kansanedustuslaitokselle kuuluvaan lopulliseen päätösvaltaan sisältyi kuitenkin valiokunnan mukaan samalla eduskunnan oikeus ottaa päätöksenteossään huomioon kansanäänestyksen tuloksen lisäksi kaikki muutkin merkitykselliset tekijät, kuten esimerkiksi kansanäänestyksen toimittamisen jälkeen mahdollisesti esille tulleet seikat.⁶³

Itse kansanäänestyksessä kansalaisten vastattavaksi esitettiin seuraava kysymys: Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti? Vastausvaihtoehtoja äänestyksessä oli kaksi: kyllä ja ei. Kansanäänestykseen osallistui 70,8 prosenttia äänioikeutetuista. Äänestyksessä 56,9 prosenttia äänestäneistä kannatti Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja 43,1 prosenttia vastusti sitä. Äänestysaktiivisuudessa oli alueellisesti suuria eroja. Yleispiirteenä oli, että Etelä-Suomessa ja erityisesti suurissa kaupungeissa äänestettiin muuta maata vilkkaammin.⁶⁴

Kansanäänestyksiin liittyvänä käytäntönä on syytä vielä lyhyesti käydä läpi eduskunnan perustuslakivaliokunnan 1930-luvulla luoma käytäntö kansanäänestysten järjestämiselle. Koska nykyisen kansanäänestysääntelyn esitöissä ei tähän käytäntöön ole missään muodossa viitattu, ei sitä voida pitää nykyisen sääntelyn suhteen miltään osin sitovana. Perustuslakivaliokunnan luomat linjaukset antavat kuitenkin kuvaa siitä, miten kansanäänestysten järjestämiseen on Suomessa pitkällä aikavälillä suhtauduttu.

Perustuslakivaliokunta loi 1930-luvulla melko tarkkaan jäsennellyn käytännön erityyppisten eduskunnassa käsiteltyjen kansanäänestys ehdotusten pohjalta. Valiokunnan kannanotoista voidaan pelkistää seuraavat kansanäänestysperiaatteet:

- 1) Eduskunta voi yksittäisissä tapauksissa tavallisen lain nojalla päättää järjestää neuvoa-antavan kansanäänestyksen;
- 2) Asian on oltava sen luonteinen, että se voidaan alistaa kansalle. Kysymyksen on toisin sanoen kuuluttava kansalaisten kokemus- ja tietopiiriin;
- 3) Kansanäänestys voidaan järjestää vain erityisistä ja pakottavista syistä.⁶⁵

Näitä periaatteita käytettiin kieltolakikansanäänestyksen jälkeen ohjaamaan kansanäänestysten käyttöä maamme valtiosäännön puitteissa. Käytännössä periaatteita käytettiin eduskunnassa 1930-luvulla kumoamaan joukko esityksiä neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiseksi.⁶⁶

⁶² PeVL 14/1994 vp.

⁶³ Ks. PeVM 3/1994 vp.

⁶⁴ Ks. Vaalit 1995:2.

⁶⁵ Suksi 2002 s. 38 ja Suksi 1999 s. 72-73. Ks. periaatteista tarkemmin esim. PeVM 11/1931 vp, PeVM 14/1935 vp, PeVM 15/1935 vp, PeVM 21/1935 ja PeVM 23/1935 vp.

⁶⁶ Ks. Suksi 2002 s. 38.

3 Kansanäänestyksen eri muodoista

3.1 Kansanäänestyksen eri tyypit

Kansanäänestys on instituutiona varsin monimuotoinen ja pitää sisällään varsin monenlaisia eri kansanäänestysmuotoja. Näitä kansanäänestysmuotoja voidaan luokitella lukuisilla eri tavoilla. Tässä on valittu näistä luokittelutavoista yksi, joka kuitenkin tuo varsin havainnollisesti esiin eri kansanäänestysmuotojen erilaisia funktioita poliittisissa järjestelmissä.⁶⁷

Seuraavassa esitettävä luokittelu kiinnittää huomiota erityisesti kahteen seikkaan: 1) mikä poliittinen toimija päättää kansanäänestyksen järjestämisestä ja 2) onko tämä toimija sama, joka on ehdottanut äänestyksen kohteena olevan päätöksen tekemistä. Näitä kahta seikkaa kuvaavat seuraavat erottelut: 1) ovatko kansanäänestykset aktiivisia vai passiivisia ja 2) ovatko äänestykset päätöksiä edistäviä vai päätöksiä valvovia. Jaottelun ideana on tuoda esiin eri kansanäänestystyyppien aloitteentekoon liittyvät eroavaisuudet. Sillä, kuka toimii kansanäänestyksen aloitteentekijänä, on kansanäänestyksiä koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa katsottu olevan ratkaiseva merkitys sen suhteen, millaisia funktioita kansanäänestyksillä on poliittisissa järjestelmissä.⁶⁸

Aktiivisten kansanäänestysten alullepanijana on tietty määrä kansalaisia. *Passiiviset kansanäänestykset* puolestaan järjestetään tietyn edustuksellisen demokratian toimijan vaatimuksesta. Tällainen toimija voi olla esimerkiksi parlamentin enemmistö, parlamentin tietty vähemmistö, hallitus, pääministeri tai presidentti. Jako aktiivisiin ja passiivisiin kansanäänestyksiin kuvaa siis kansan roolia kansanäänestyksiin liittyvässä aloitteenteossa. Aktiivisissa kansanäänestyksissä kansalla on aktiivinen rooli kansanäänestyksen järjestämiseen liittyvässä päätöksenteossa; kansanäänestyksen järjestäminen edellyttää aktiivista panosta äänioikeutettujen kansalaisten taholta. Passiivisissa kansanäänestyksissä kansalaisilla on kansanäänestyksen järjestämisestä päätettäessä taas lähinnä passiivinen rooli. Kansalaisilla ei siis näissä kansanäänestyksissä ole välitöntä mahdollisuutta osallistua siihen päätöksentekoon, jossa ratkaistaan, mitkä asiat tulisi alistaa kansanäänestykseen kansan hyväksyttäviksi tai hylättäviksi. Koska aktiiviset kansanäänestykset antavat kansalaisille passiivisia kansanäänestyksiä huomattavasti merkittävemmän roolin kansanäänestyksiin liittyvässä päätöksenteossa, lisäävät ne myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksia selvästi enemmän kuin passiiviset kansanäänestykset. Aktiiviset kansanäänestykset antavat kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa kansanäänestyksen lopputuloksen lisäksi myös siihen, mistä asioista kansanäänestyksissä ylipäänsä äänestetään.⁶⁹

Päätöksiä edistävien kansanäänestysten tunnusmerkkinä puolestaan on, että niiden järjestämisestä päättää sama poliittinen toimija, joka on ehdottanut äänestyksen kohteena olevan päätöksen (lakimuutoksen tai muun päätöksen) tekemistä. *Päätöksiä valvovien kansanäänestysten* järjestämisestä taas päättää jokin muu poliittinen toimija kuin päätöksen alkuperäinen ehdottaja. Sekä päätöksiä edistävät että päätöksiä valvovat kansanäänestykset voivat olla luonteeltaan joko aktiivisia tai pas-

⁶⁷ Tässä esitetty luokittelu perustuu pääosin Ph.D. *Maija Setälän* ja teoksessa Gallagher & Uleri 1996 omaksuttuun luokitteluun. Luvun teksti samoin kuin luvussa esitetyt taulukot pohjautuvat Setälän argumentaatioon, mutta hänen käyttämänsä terminologiaa on tässä joiltain osin muokattu Gallagher & Ulerin omaksumaan suuntaan. Ks. Setälän luokittelusta Setälä 1998 ja Setälä 1999 sekä Gallagher & Ulerin osalta Uleri 1996. Hieman toisenlaisen luokittelun on esittänyt muun muassa professori Markku Suksi. Suksen jaottelusta ks. Suksi 1993 ja Suksi 2002. Ks. mielenkiintoisesta kansanäänestysten luokittelusta myös Smith 1976.

⁶⁸ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Setälä 1998 ja Uleri 1996. Ks. myös Suksi 1993 ja Suksi 2002.

⁶⁹ Ks. jaosta aktiivisiin ja passiivisiin kansanäänestyksiin tarkemmin Suksi 1993 s. 29-30 ja Suksi 2002 s. 31.

siivisiä; erottelut ovat siis ikään kuin päällekkäisiä. Erottelujen perusteella kansanäänestykset voidaan jakaa kategorioihin seuraavan taulukon mukaisesti.

Taulukko 1: Kansanäänestystyyppit⁷⁰

Kansanäänestyksen alullepanija	Päätöksiä valvova (<i>decision-controlling</i>)	Päätöksiä edistävä (<i>decision-promoting</i>)
Perustuslaissa vaadittu	pakollinen	–
Passiivinen	kumoava (<i>abrogative</i>) ja estävä (<i>rejective</i>)	ad hoc ja valinnainen
Aktiivinen	kumoava ja estävä	kansanaloite

Pakollinen kansanäänestys on kysymyksessä silloin, kun kansanäänestys on perustuslaissa säädetty menettelyn pakolliseksi osaksi. Perustuslaissa on tällöin säädetty, että kansanäänestys on järjestettävä aina päätettäessä tietyistä asioista. Useimmiten pakollinen kansanäänestys kytkeytyy perustuslakien säätämiseen tai muuttamiseen, mutta voi tulla kysymykseen myös tietyissä muissa päätöksen-tekotilanteissa. Koska pakolliset kansanäänestykset järjestetään perustuslaissa olevan vaatimuksen perusteella, jäävät ne erottelun aktiivinen/passiivinen ulkopuolelle.

Kumoavat ja estävät kansanäänestykset puolestaan järjestetään tietyn poliittisen toimijan – esimerkiksi parlamentin vähemmistön tai tietyn määrän kansalaisia – aloitteesta. Kumoavat ja estävät kansanäänestykset järjestetään parlamentin enemmistön jo hyväksymistä laeista. *Kumoavat* kansanäänestykset koskevat lakeja, jotka on hyväksytty ja saatettu jo voimaan, kun taas *estävät* kansanäänestykset koskevat parlamentaarisesti hyväksytyjä lakiehdotuksia, joita ei ole saatettu vielä voimaan. Kumoavilla kansanäänestyksillä voidaan siis kumota tietty jo voimassa oleva laki, kun taas estävillä kansanäänestyksillä voidaan estää lain voimaantulo. Päätöksiä valvovissa kansanäänestyksissä on kaksi vaihtoehtoa: parlamentin hyväksymän lain hyväksyminen tai hylkääminen.⁷¹ Kun kumoava tai estävä kansanäänestys järjestetään kansalaisten aloitteesta, kansanäänestys on edellä esitetyn

⁷⁰ Muokattu Setälä 1998 s. 134 pohjalta. Setälän käyttämät ilmaisut ”lakeja valvova” ja ”lakeja edistävä” on tässä muutettu muotoon ”päätöksiä valvova” ja ”päätöksiä edistävä” johtuen siitä, että kansanäänestysten kohteena voi lakiehdotusten lisäksi olla myös tiettyjä muita päätöksiä. Myös termi ”pidättävä” on tässä korvattu termillä ”estävä”. Ks. tässä omaksutun terminologian osalta myös Uleri 1996 s. 7 ja 11.

⁷¹ Käytännössä kumoavat ja estävät kansanäänestykset koskevat yleensä nimenomaan lakiehdotuksia, mistä syystä useimmissa kansanäänestysten luokitteluissa samoin kuin yllä olevassa tekstissä puhutaan ainoastaan laeista. Sinänsä on mahdollista, että kumoavan tai estävän kansanäänestyksen kohteena olisi myös jokin muu parlamentin tekemä päätös kuin lakiehdotus. Koska lakiehdotukset ovat kuitenkin näiden kansanäänestysmuotojen tyypillisimpiä kohteita, puhutaan yllä olevassa tekstissä yksinkertaisuuden vuoksi ainoastaan laeista.

Markku Suksi käyttää estävästä kansanäänestyksestä nimitystä kansanveto. Nimitys tulee siitä, että estävässä kansanäänestyksessä kansalaiset voivat ikään kuin veto-oikeudellaan estää parlamentin jo hyväksymän lain voimaantulon. Estävässä kansanäänestyksessähän haetaan nimenomaan negatiivista päätöstä suhteessa parlamentin enemmistön tekemään päätökseen. Termiä kansanveto on käytetty myös tämän selvityksen luvussa 4. Ks. termistä kansanveto tarkemmin Suksi 2002 s. 46 ja 70.

mukaisesti aktiivinen. Kun kansanäänestyksen aloitteentekijänä taas toimii jokin edustuksellisen järjestelmän toimija, kansanäänestys on luonteeltaan passiivinen.

Kun kumoavan tai estävän kansanäänestyksen aloitteentekijänä on tietty määrä äänioikeutettuja kansalaisia, kysymyksessä on niin sanottu *kansanäänestysaloite* kumoavan tai estävän kansanäänestyksen toimeenpanemiseksi. Kansanäänestys pannaan tällöin alulle siten, että kansan tekemän kansanäänestysaloitteen tueksi kerätään nimet lain edellyttämältä määrältä äänioikeutettuja kansalaisia lain edellyttämässä ajassa. Aloitteen edellytetään yleensä olevan laadittu lakiehdotuksen muotoon.

Ad hoc -kansanäänestysten järjestämistä ei ole perustuslaissa säännelty lainkaan, vaan niiden järjestäminen perustuu yksinomaan parlamentin tapauskohtaisesti hyväksymään lakiin. Kysymys on toisin sanoen tilanteesta, jossa perustuslaki ei tunne kansanäänestystä lainkaan, mutta jossa kansanäänestys voidaan kuitenkin järjestää tapauskohtaisen harkinnan perusteella ja sitä varten säädetyllä lailla.⁷² Valinnaisten kansanäänestysten järjestämisestä perustuslaissa on sen sijaan vähintäänkin maininta. Perustuslaissa säädetään tällöin kansanäänestyksen mahdollisuudesta ja saatetaan asettaa myös joitain kansanäänestyksen menettelyä, rakennetta tai kohdetta koskevia vaatimuksia. Jos taas perustuslaissa säädetään ainoastaan, että valinnaisten kansanäänestysten järjestämisestä päättää parlamentin enemmistö, ero valinnaisten ja ad hoc -kansanäänestysten välillä jää lähinnä muodolliseksi. Valinnaisissa kansanäänestyksissä aloitteentekijänä saattaa perustuslain mukaan toimia myös presidentti tai pääministeri. Ad hoc ja valinnaiset kansanäänestykset ovat yleensä luonteeltaan passiivisia; kansalaisilla ei siis ole aktiivista roolia näiden kansanäänestysten järjestämiseen liittyvässä päätöksenteossa.⁷³

Suomen kansanäänestysinstituutio kuuluu tässä jaottelussa valinnaisten kansanäänestysten ryhmään. Perustuslakimme kansanäänestystä koskeva sääntely on kuitenkin varsin niukka, joten instituution voidaan sanoa olevan tosiasiallisesti varsin lähellä ad hoc -kansanäänestystä.

Edellä on jo todettu, että kumoavat ja estävät kansanäänestykset voivat olla luonteeltaan aktiivisia, jolloin niihin siis liittyy niin sanottu kansanäänestysaloite. Tämä onkin tavallisin yhteys, jossa kansanäänestysaloite eri maiden valtiosäännöissä esiintyy.⁷⁴ Sinänsä kansanäänestysaloite voi liittyä myös johonkin muuhun kansanäänestyksen muotoon. Esimerkiksi kansanäänestyskomitean jäsen *Krister Ståhlberg* esitti kansanäänestyskomitean mietintöön jättämässään täydentävässä mielipiteessä neuvoa-antavaan kansanäänestykseen liittyvän kansanaloitteen käyttöönottoa. Kysymys oli siis siitä, että tietylle määrälle äänioikeutettuja kansalaisia olisi annettu oikeus tehdä eduskunnalle aloite neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevan lain säätämiseksi määrätyssä kysymyksessä.⁷⁵

Kansanäänestysaloite on yksi *kansanaloitteen* muoto. Toinen kansanaloitteen muoto on niin sanottu *sisällöllinen kansanaloite*. Useimmiten termillä kansanaloite tarkoitetaan nimenomaan sisällöl-

⁷² Tästä kansanäänestysmuodosta esimerkkinä voidaan mainita Suomessa vuonna 1931 järjestetty kieltolakikansanäänestys.

⁷³ Tältä osin poikkeuksen muodostaisi alla mainittava Krister Ståhlbergin kansanäänestyskomitean mietinnössä ehdottama kansanäänestysaloitteen muoto. Siinä olisi kysymys kansanäänestysaloitteesta valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiseksi. Tällöin siis myös valinnaiseen kansanäänestykseen kytkeytyisi kansalaisten aktiivinen rooli kansanäänestykseen liittyvässä aloitteenteossa. Tämäntyyppistä kansanäänestysaloitteen muotoa ei kuitenkaan valtiollisella tasolla ole tiettävästi käytössä. Pääsääntöisesti valinnaisten kansanäänestysten voidaan siis sanoa olevan luonteeltaan nimenomaan passiivisia. Kunnallisella tasolla tähän tosin löytyy poikkeuksia: kuntalakiin sisältyvä kansanäänestysääntely kytkee kansanäänestysaloitteen valinnaiseen kunnalliseen kansanäänestykseen (kunnallisesta kansanäänestyksestä enemmän jäljempänä).

⁷⁴ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Suksi 2002.

⁷⁵ Ks. KM 1983:25 s. 166-168. Samanlaista kansanäänestysaloitetta pohdittiin myös itse kansanäänestyskomitean mietinnössä. Mietinnössä ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan tällaisen kansanäänestysaloitteen käyttöönottoa. Ks. tältä osin KM 1983:25 s. 76-79 ja tämän selvityksen jakso 2.2.4.

listä aloitetta. Myös tämän luvun taulukoissa kansanaloitteella tarkoitetaan nimenomaan sisällöllistä aloitetta, vaikkakin myös kansanäänestysaloite tietyiltä osin toteuttaa samantyyppisiä funktioita kuin sisällöllinen aloite. Sisällöllisessä kansanaloitteessa on kysymys siitä, että tietylle määrälle kansalaisia annetaan samantyyppinen oikeus lakialoitteiden tekoon kuin Suomessa on kansanedustajilla. Tässä aloitemuodossa tietty määrä kansalaisia itse laatii lakialoitteen tietyistä kysymyksistä ja kerää sen tueksi lain edellyttämän määrän äänioikeutettujen kansalaisten allekirjoituksia. Lain edellytykset täyttäessään aloite toimitetaan edustuksellisten elinten käsittelyyn, minkä jälkeen aloite alistetaan kansanäänestykseen. Koska kansanaloitteessa on kysymys kansalaisten itsensä tekemästä aloitteesta kansanäänestyksen järjestämiseksi, lukeutuu kyseinen kansanäänestystyyppi luonnollisesti aktiivisten kansanäänestysten ryhmään.⁷⁶

Sisällöllinen kansanaloite voi olla joko *suora tai epäsuora aloite*. Suorassa kansanaloitteessa lain vaatimukset täyttävän aloitteen tarkoittama asiakysymys alistetaan automaattisesti kansanäänestykseen. Epäsuorassa aloitteessa aloiteoikeus pitää puolestaan sisällään ainoastaan sen, että kysymys otetaan parlamentaariseen käsittelyyn. Lopullinen päätösvalta sen suhteen, järjestetäänkö aloitteen tarkoittamasta asiasta kansanäänestys vai ei, jää parlamentille. Sisällölliseen kansanaloitteeseen perustuvat kansanäänestykset järjestetään kahden vaihtoehdon välillä, jolloin vaihtoehtona on joko kansanaloitteen sisältämän lakiehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen.

Myös kansanäänestysaloite voi olla muodoltaan suora tai epäsuora. Esimerkiksi kuntalain (365/1995) 31 §:ssä tarkoitettu kansanäänestysaloite on niin sanottu epäsuora kansanäänestysaloite. Säännöksen mukaan 5 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista voi tehdä aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi. Aloite ei johda automaattisesti kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen, vaan lopullisen päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä tekee valtuusto. Säännös ei siis anna kuntalaisille ehdotonta oikeutta saada oman aktiviteettinsä kautta jotakin asiaa alistetuksi kunnalliseen kansanäänestykseen.⁷⁷ Myös Krister Ståhlbergin edellä mainitussa täydentävässä mielipiteessä esittämä kansanäänestysaloite olisi ollut muodoltaan epäsuora. Siinä aloite olisi siis toimitettu eduskunnalle, jolle olisi jäänyt lopullinen päätösvalta sen suhteen, järjestetäänkö aloitteen tarkoittamasta kysymyksestä neuvoa-antava kansanäänestys vai ei.

Yllä esitetyn luokittelun lisäksi kansanäänestyksiä voidaan luokitella sen mukaan, ovatko ne *sitovia vai neuvoa-antavia*. Sitovassa kansanäänestyksessä kansanäänestyksen tulos on oikeudellisesti sitova ja ratkaisee siis äänestyksen kohteena olevan asian lopullisesti. Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä edellytetään asian lopullista päätöstä varten puolestaan jonkin muun toimielimen – tavallisimmin parlamentin – päätöstä asiasta. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos ei oikeudellisesti sido lopullista päätöksentekijää, mutta sen poliittisen sitovuuden katsotaan tavallisesti olevan vahva. Neuvoa-antavien kansanäänestysten yhteydessä asiat onkin lähes poikkeuksetta ratkaistu kansanäänestysten tulosten mukaisesti.

⁷⁶ Ks. tässä omaksutun terminologian ja kansanäänestyskomitean käyttämän terminologian suhteesta alaviite 41. Osassa kansanäänestysten luokittelusta käytetään kansanaloitteesta nimitystä *kansalaisaloite*. Termiä voidaankin pitää siinä mielessä parempana, että se kuvaa termiä kansanaloite paremmin sitä, että kansanaloitteessa on kysymys nimenomaan yksittäisten kansalaisten tekemästä aloitteesta, ei koko kansan aloitteesta. Tästä huolimatta selvityksessä on päädytty käyttämään termiä kansanaloite. Syynä termivalintaan on ollut se, että samaa termiä on käytetty sekä kansanäänestyskomitean mietinnössä että Markku Suksen vuonna 2002 oikeusministeriölle tekemässä selvityksessä. Terminologisten epäselvyyksien välttämiseksi selvityksessä on päädytty käyttämään samaa terminologiaa kuin edellä mainituissa kansanäänestyksiä koskevissa virallisjulkaisuissa.

⁷⁷ Lisäviivahteen instituutioon tuo myös se, että kunnallinen kansanäänestys on neuvoa-antava. Tavallisimmin kansanaloitteeseen perustuvat kansanäänestykset ovat sitovia, minkä voidaan katsoa olevan neuvoa-antavuutta paremmin sopusoinnussa itse instituution idean kanssa.

Päätöksiä valvovat kansanäänestykset ovat tavallisesti luonteeltaan sitovia. Näin ollen siis sekä pakolliset että kumoavat ja estävät kansanäänestykset ovat tavallisesti oikeudelliselta luonteeltaan sitovia. Ad hoc ja valinnaiset kansanäänestykset ovat puolestaan tavallisimmin neuvoa-antavia, mutta joissakin tapauksissa perustuslaissa on valinnaistenkin kansanäänestysten tulokset säädetty sitoviksi. Myös kansanaloitteisiin perustuvat kansanäänestykset ovat tavallisesti luonteeltaan sitovia.

Kansanäänestykset jaetaan tavallisesti myös *pakollisiin ja vapaaehtoiisiin kansanäänestyksiin*. Tämä jako sisältyykin jo edellä esitettyyn jaotteluun. Selvennykseksi on kuitenkin syytä todeta, että tässä omaksutun terminologian mukaan pakollisia ovat sellaiset kansanäänestykset, joissa kansanäänestys on perustuslaissa säädetty menettelyn pakolliseksi osaksi (ks. edellä pakollisista kansanäänestyksistä todettu). Vapaaehtoisiksi luokitellaan puolestaan kaikki muut kansanäänestyksen muodot – siis sekä kumoavat ja estävät että ad hoc ja valinnaiset kansanäänestykset. Vapaaehtoisten kansanäänestysten kategoria voidaan edelleen jakaa *ehdollisiin ja täysin vapaaehtoiisiin kansanäänestyksiin*. Tällöin ehdollisten kansanäänestysten ryhmään kuuluvat ne kansanäänestykset, jotka tulevat järjestettäväksi tietyn tahon – esimerkiksi parlamentin vähemmistön tai tietyn määrän kansalaisia – aloitteesta. Suomen perustuslakiin sisältyvä neuvoa-antava kansanäänestys kuuluu tässä jaottelussa puolestaan täysin vapaaehtoisten kansanäänestysten ryhmään. Koska vapaaehtoisten kansanäänestysten ryhmä kattaa hyvin suuren määrän eri kansanäänestystyyppisiä, on tässä omaksuttu jaottelu, jossa vapaaehtoisten kansanäänestysten ryhmä on jaoteltu vielä omiin ryhmiinsä. Tästä syystä Suomen neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä käytetään nimitystä valinnainen, eikä vapaaehtoinen, neuvoa-antava kansanäänestys.

3.2 Eri kansanäänestystyyppien funktioista

Edellä esitetty kansanäänestysten luokittelu osoittaa, että eri kansanäänestystyyppit antavat toimivaltuuksia hyvin erilaisille poliittisille toimijoille sen suhteen, miten aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi tehdään ja miten äänestyksen kohteena oleva kysymys, vaihtoehdot ja äänestysmenettely määritellään. Näistä kansanäänestysten aloite- ja agendanmäärittelytapojen erilaisuuksista seuraa monia eroavaisuuksia sen suhteen, minkälaisia funktioita kansanäänestyksillä poliittisissa järjestelmissä on. Kansanäänestysten aloite- ja agendanmäärittelytapoihin perustuvat erottelut ovatkin keskeisiä, kun yritetään ymmärtää, minkälaisia funktionaalisia ominaisuuksia erilaisilla kansanäänestyksillä on edustuksellisissa demokratioissa. Eri kansanäänestystyyppien puolesta ja vastaan esitetyt argumentit kytkeytyvät myös pitkälti instituutioiden aloite- ja agendanmäärittelytapojen eroavaisuuksiin. Argumenteista osa on normatiivisia ja osa strategisia. Normatiiviset argumentit perustuvat erilaisille käsityksille siitä, miten poliittisen päätöksenteon tulisi tapahtua. Strategiset argumentit puolestaan perustuvat siihen, että eri kansanäänestysinstituutiot lisäävät erilaisten poliittisten toimijoiden vaikutusvaltaa poliittisessa päätöksenteossa. Eri kansanäänestystyyppit antavat erilaisille poliittisille toimijoille mahdollisuuksia kansanäänestysten käyttämiseen poliittisten päämääriensä saavuttamiseen. On siis selvää, että tämä seikka näkyy myös kansanäänestysinstituutioita koskevassa argumentaatiossa.⁷⁸

Seuraavaan taulukkoon on koottu keskeisimmät eri kansanäänestysmuotojen puolesta ja niitä vastaan esitetyt argumentit sekä eri kansanäänestystyyppisiin liittyvät keskeisimmät toiminnalliset ominaisuudet.

⁷⁸ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Setälä 1998 ja Setälä 1999.

Taulukko 2: Kansanäänestysten funktionaaliset ominaisuudet⁷⁹

Kansanäänestystyyppi	Ad hoc ja valinnainen	Kansanaloite	Pakollinen	Kumoava ja estävä
Justifikaatio	Kansalaisten itsemääräämisen lisääminen; kansalaisten poliittisen osallistumisen, harkinnan ja mielipiteenmuodostuksen edistäminen; enemmistön tahdon kunnioittaminen			
	Päätösten legitimointi, kansalaismielipiteen konsultointi tärkeissä kysymyksissä	Kansalaisten itsemääräämisen lisääminen; antielitistinen tapamäärittellä poliittinen agenda	Parlamentaaristen päätösten kontrollointi; enemmistön mielipiteen vastaisten päätösten estäminen	Parlamentaaristen päätösten kontrollointi; vähemmistöintressien suojeleminen
Kritiikki	Enemmistön tyrannia; kansalaisten kykenemättömyys poliittisten ongelmien ratkaisuun; poliittisten päätösten epäjohtamukaisuus; edustuksellisuuden ongelmat			
	Hallitusten manipulointi; kansanedustajien vastuun hämärtäminen	Hyvin organisointuneiden intressiryhmien liiallinen vaikutusvalta päätöksentekoon	Status quon suo- siminen	Status quon suo- siminen; päätöksenteon tehokkuuden ja konsistenssin vähentäminen
Toiminnallisesti olennaiset piirteet	Kansanedustajien, puolueiden ym. strategiset syyt käyttää kansanäänestystä	Aloitteen tekemiseen liittyvät kollektiivisen toiminnan ongelmat; parlamentaarisen järjestelmän reaktiot aloitteisiin	Kansanäänestysten epäsuora vaikutus parlamentaariseen päätöksentekoon; kansanedustajien ennakointi ja reaktiot kansanäänestyksiin	Kansanedustajien reaktiot kansanäänestyksen mahdollisuuteen; äänestyksen alullepanoon liittyvät kollektiivisen toiminnan ongelmat

Pakollisten kansanäänestysten tarkoituksena on toimia parlamentaaristen päätösten kontrolli-instituutioon, eräänlaisena parlamentaaristen enemmistöjen vallan vastapainona ja rajoitteena. Näiden tarkoituksena voidaan sanoa olevan estää enemmistön mielipiteen vastaisten päätösten syntyminen tietyissä yhteiskunnallisesti merkittävissä – perustuslaissa määritellyissä – kysymyksissä. Koska pakolliset kansanäänestykset toimivat usein juuri päätöksenteon jarruna, voidaan niiden sa-

⁷⁹ Setälä 1998 s. 137 ja Setälä 1999 s. 106. Käsillä olevan jakson tekstistä myös muutoin ks. Setälä 1998 ja Setälä 1999. Ks. aiheesta myös Setälä & Holm 1995. Kansanäänestysten funktioista ks. myös Butler & Ranney 1995 s. 11-23. Erityisesti niin sanottuihin linjakansanäänestyksiin liittyvistä dysfunktionaalisista ominaisuuksista ks. Suksi 1993 s. 274 ja Suksi 1994 s. 143-144.

noa suosivan status quota – vallitsevan tilan säilyttämistä. Pakollisilla kansanäänestyksillä voi olla myös epäsuoria vaikutuksia niiden lakien valmisteluun, joissa kansanäänestyksiä edellytetään: ne pakottavat hallitukset ottamaan huomioon äänestäjien enemmistön mielipiteen ja sopeuttamaan politiikkaansa sen mukaisesti.

Edellä todetut ominaisuudet pätevät pitkälti myös *kumoaviin ja estäviin kansanäänestyksiin*. Myös niiden voidaan sanoa toimivan eräänlaisena päätöksenteon jarruna ja status quon suojana. Pakollisista kansanäänestyksistä poiketen kumoavien ja estävien kansanäänestysten järjestäminen on riippuvainen siitä, että jokin lakeja vastustava poliittinen toimija panee ne alulle. Tällainen toimija voi olla esimerkiksi parlamentin vähemmistö tai tietty määrä äänioikeutettuja kansalaisia. Koska hallitukset yleensä haluavat välttää tämältyyppisiä kansanäänestyksiä niiden aiheuttamien lainsäädäntötyön viivästysten ja kulujen vuoksi, on kumoavien ja estävien kansanäänestysten mahdollisena epäsuorana vaikutuksena se, että ne kannustavat hallituksia kuulemaan äänestysten mahdollisten alullepanijoiden mielipiteitä jo lakien valmisteluvaiheissa. Kumoavien ja estävien kansanäänestysten voidaan siten sanoa olevan luonteeltaan konsensuaalisia, koska ne kannustavat etsimään tehtäville päätöksille mahdollisimman laajaa kannatusta. Silloin kun kansanäänestysten alullepanijana toimii tietty parlamentin vähemmistö, on kumoavilla ja estävillä kansanäänestyksillä selvä vähemmistöjen intressejä suojaava funktio. Kun taas kansanäänestyksen alullepanijana toimii tietty määrä kansalaisia, on kansanäänestyksen kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävä vaikutus selvästi passiivisia kansanäänestyksiä merkittävämpi.

Kansanaloitteen keskeisenä funktiona on antaa kansalaisille mahdollisuus osallistua poliittisen agendan määrittelyyn; kysymyksessä on siis kansalaisille luotu institutionaalinen väylä asiakysymysten esiin nostamiseen. Kansanaloitteet antavat kansalaisille mahdollisuuden nostaa poliittiselle agendalle keskeiseksi katsomiaan kysymyksiä ja saada ne siis poliittisen keskustelun ja päätöksenteon kohteeksi. Koska kansanaloite nojaa kansanäänestysmuodoista kaikkein keskeisimmin kansalaisten omaan aktiivisuuteen, voidaan sen ainakin periaatteellisella tasolla sanoa lisäävän kansan itsemääräämisoikeutta kansanäänestysmuodoista eniten. Kansanaloitteiden huonona puolena on puolestaan toisinaan pidetty sitä, että niiden tekemiseen vaadittavat taloudelliset ja organisatoriset resurssit eivät aina jakaudu tasaisesti. Erityisesti Yhdysvalloissa kansanaloitteita on moitittu siitä, että niitä on käytetty edistämään hyvin organisoitujen ja taloudellisesti etuoikeutettujen ryhmien kapeita etuja, eikä tuomaan esille laajoja kansalaisryhmiä koskettavia kysymyksiä. Edellä kumoavien ja estävien äänestysten epäsuorista vaikutuksista todettu pätee pitkälti myös kansanaloitteisiin. Myös kansanaloitteet kannustavat hallituksia kuulemaan mahdollisia äänestysten alullepanijoita – tässä tapauksessa kansanaloitetta valmistelevia tai aloitteen jo tehneitä kansalaisryhmiä – jo asioiden valmisteluvaiheissa. Esimerkiksi Sveitsissä kansanaloitteen taustalla olevat kansalaisryhmät ovat useissa tapauksissa vetäneet aloitteensa pois saatuaan neuvoteltua itselleen lainsäädännöllisiä myönnytyksiä kansanaloitteen poisvetämisestä käydyissä Sveitsin liittokokouksen neuvotteluissa.⁸⁰ Epäsuorien aloitteiden osalta on myös tuotava esiin se vaara, joka liittyy kansanedustajien reaktioihin tehtyihin kansanaloitteisiin. Jos kansanaloitteet eivät toistuvasti johda edustuksellisen järjestelmän piirissä minkäänlaisiin toimenpiteisiin, voi kansalaisten luottamus päätöksentekojärjestelmää kohtaan heikentyä. Toisaalta on huomattava, että aloitteentekijöille voi toimenpiteeksi riittää muukin kuin kansanäänestyksen järjestäminen, mitä osoittaa edellä kansanaloitteen epäsuorista vaikutuksista todettu.⁸¹

Edellä sanottu pätee ensisijaisesti nimenomaan sisällöllisiin kansanaloitteisiin, mutta valtaosa todetusta pätee myös kansanäänestysaloitteisiin. Koska sisällöllinen kansanaloite antaa kansalaisille mahdollisuuden nostaa poliittiselle asialistalle ja päätöksenteon kohteeksi lähes mitä tahansa kysy-

⁸⁰ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Setälä 1998 s. 143-144, Setälä 1999 s. 135-152 ja Linder 1994.

⁸¹ Ks. kansanaloitteen funktioista myös Papadopoulos 1995.

myksiä, vaikuttaa se poliittisen asialistan määrittelyyn luonnollisesti kansanäänestysaloitetta selvemmin ja toteuttaa siten myös suoran kansanvallan ideaa kansanäänestysaloitetta voimakkaammin. Kuitenkin myös kansanäänestysaloite antaa kansalaisille mahdollisuuden nostaa esiin tärkeäksi katsomiaan kysymyksiä ja siten myös jossain määrin vaikuttaa poliittisen päiväjärjestyksen määrittelyyn. Esimerkiksi kumoavien ja estävien kansanäänestysten yhteydessä kansanäänestysaloitteet antavat kansalaisille mahdollisuuden reagoida poliittisten päättäjien tekemiin päätöksiin ja siten nostaa uudelleen päätöksenteon kohteeksi tärkeäksi katsomiaan kysymyksiä. Valinnaisiin kansanäänestyksiin yhdistettynä kansanäänestysaloitteet puolestaan antavat kansalaisille mahdollisuuden nostaa ainakin poliittisen keskustelun kohteeksi kysymyksiä, joita he pitävät tärkeinä. Jakoa aktiivisiin ja passiivisiin kansanäänestyksiin onkin pidettävä merkittävänä kuvattaessa kansanäänestysten todellisia vaikutuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Aktiiviset kansanäänestykset lisäävät kansalaisten osallistumismahdollisuuksia selvästi passiivisia kansanäänestyksiä enemmän, koska ne antavat kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa juuri poliittisen asialistan muotoiluun.

Ad hoc ja valinnaisilla kansanäänestyksillä pyritään yhteiskunnallisesti merkittävien päätösten legitimointiin. Kansalaisten mielipiteiden konsultoinnilla päätöksille pyritään siis saamaan tavanomaista päätöksentekoprosessia laajempi demokraattinen oikeutus. Näiden kansanäänestysmuotojen huonona puolena on pidetty niiden kansanedustajien vastuuta hämärtävää vaikutusta. Kansanedustajien vastuun suhteen on pidetty kyseenalaisena, että kansanedustajat tietyissä kysymyksissä vetäytyvät päätösvastuusta ja delegoivat päätösvallan kansalaisille. Koska nämä kansanäänestystyypit ovat useimmiten neuvoa-antavia, ovat ne aiheuttaneet ristiriitoja kansanedustajien toimintaperiaatteiden kanssa myös lopullisessa päätöksentekotilanteessa. Tästä syystä niiden sijoittaminen päätöksentekojärjestelmän kokonaisuuteen onkin usein vaikeaa. Näiden kansanäänestysmuotojen huonona puolella on pidetty myös sitä, että ne eivät muuta sitä asetelmaa, että poliittiset eliitit määrittelevät poliittisen asialistan. Niissä hallitus ja sen myötä parlamentti käytännössä siis päättävät siitä, mitkä asiat nostetaan poliittisen keskustelun ja päätöksenteon kohteeksi sekä myös siitä, mistä asioista kansa pääsee kansanäänestyksessä suoraan päättämään. Valinnaisten ja ad hoc kansanäänestysten järjestäminen tapahtuu siten täysin kansan valitsemien edustajien harkinnassa ja heidän asettamillaan ehdoilla. Tästä syystä niitä yleensä oletetaan käytettävän tukemaan vallassa olevien hallitusten politiikkaa ja asemaa. Joka tapauksessa on selvää, etteivät nämä kansanäänestysmuodot lopulta anna kansalaisille kovinkaan merkittävää osaa varsinaisessa päätöksentekoprosessissa. Kansanäänestyksiä koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa näiden kansanäänestysmuotojen demokratiateoreettisten perusteiden onkin melko yleisesti katsottu olevan kaikkein ohuimmalla pohjalla; niiden ei voida olettaa muuttavan ratkaisevasti kansalaisten ja kansan edustajien valtasuhteita poliittisessa päätöksenteossa ja agendanmäärittelyssä.⁸²

⁸² Ks. aiheesta tarkemmin esim. Setälä 1998, Setälä 1999, Uleri 1996 ja Suksi 2002 s. 42.

4 Kansanäänestyksen sääntelystä ja käytöstä muissa maissa

Perustuslain seurantatyöryhmä teetti vuonna 2002 professori Markku Suksella laajan vertailevan selvityksen kansanäänestyksen sääntelystä eri Euroopan maissa.⁸³ Selvityksessä käytiin varsin seikkaperäisesti läpi useimpien Euroopan maiden perustuslakeihin sisältyvää kansanäänestystä koskevaa sääntelyä ja tehtiin tämän pohjalta johtopäätöksiä myös Suomen kannalta. Koska kansanäänestyksiä koskeva sääntely ei Suksen selvityksen ajoista ole juurikaan muuttunut, viitataan tässä pääosin Suksen selvitykseen. Seuraavassa esitetään ainoastaan selvityksen keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset.⁸⁴

Selvityksen perusteella kansanäänestysäännökset Euroopan maissa ovat lisääntymässä. Tämä on havaittavissa paitsi Euroopan niin kutsutuissa vakiintuneissa demokratioissa, myös – ja etenkin – Itä-Euroopan valtioissa. Kaikissa näissä maissa on joko lisätty valtiosääntöön säännökset kansalaisten mahdollisuudesta osallistua kansalliseen päätöksentekoon kansanäänestyksen kautta tai tästä mahdollisuudesta ollaan keskustelemassa. Kansanäänestysäännösten määrää koskevan havainnon ohella on havaittavissa, että useimmissa maissa kansanäänestys ei muodostu ainoastaan yhdestä kansanäänestystypistä tai -menettelystä, vaan useista eri kansanäänestysmuodoista. Nämä eri kansanäänestysmuodot tarjoavat kansalaisille erilaisia ja erivahvuisia osallistumisen kanavia. Maan koko näyttää kuitenkin ainakin jollain tavalla vaikuttavan kansanäänestysinstituution muotoon. Jonkinlaisena tendenssinä tuntuu vallitsevan se, että väestöltään (ja ehkä myös pinta-alaltaan) pienemmät maat sisällyttävät perustuslakeihinsa enemmän kansanäänestysnormeja kuin suuret.

Vertailussa oli mukana kaikkiaan 32 maata, Suomi mukaan luettuna. Näistä 25 maan perustuslaki sisältää säännöksiä kansanäänestyksestä. Kansanäänestyksiä on kuitenkin neuvoa-antavana järjestetty myös sellaisissa maissa, joissa perustuslaki ei lainkaan sisällä kansanäänestystä koskevia säännöksiä.

Selvityksessä todetaan olevan ilmeistä, että neuvoa-antava kansanäänestys on toissijainen kansanäänestysmuoto päättävään kansanäänestykseen verrattuna. Pelkästään neuvoa-antava kansanäänestys on sisällytetty ainoastaan kolmen maan perustuslakiin (Suomi, Luxemburg ja Bulgaria), kun taas 22 maan perustuslait sisältävät säännöksiä päättävästä (sitovasta) kansanäänestyksestä. Tämä kertoo selvityksen mukaan tarpeesta määritellä tietyt asiat sellaisiksi, joissa kansa asettuu muodollisen päätöksentekijän asemaan. Kansa eli äänioikeutetut kansalaiset saavat tätä kautta perustuslaissa määritellyn valtioelimen aseman. Selvityksessä kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että neuvoa-antava kansanäänestys esiintyy usein päättävän kansanäänestyksen rinnalla – ei tosin aina perustuslain säännöksessä suodun mahdollisuuden muodossa, vaan tosiasiallisesti käytettynä keinona ratkaista sellaisia poliittisesti vaikeita kysymyksiä, joista päättäminen ei välttämättä tule ajankohtaiseksi päättävän kansanäänestyksen kautta. Poliittinen järjestelmä saattaa selvityksen mukaan siis eri syistä haluta laajentaa osallistumista ikään kuin pisteittäin neuvoa-antavan kansanäänestyksen kautta silloinkin, kun perustuslaki sisältää varsin monimuotoisen kansanäänestysjärjestelmän.

Selvitys osoittaaakin sen jo edellisessä luvussa todetun seikan, että kansanäänestys ei ole yksi monoliittinen instituutio, vaan hyvinkin monimuotoinen ja vivahteikas osallistumisen kanava. Eri kansanäänestysmuodoista perustuslakikansanäänestys on selvityksen perusteella selvästi eräs välittömän osallistumisen perusmuoto; se löytyy ainakin 19 maan perustuslaista. Suuri osa perustuslaeissa

⁸³ Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite s. 15-80 (Suksi 2002).

⁸⁴ Ks. koko luvun osalta Suksi 2002 s. 67-73. Tarkempien yksityiskohtien osalta ks. Suksi 2002 *passim*.

säännellyistä kansanäänestystyypeistä on siis nimenomaan perustuslakikansanäänestyksiä eli ainakin lähtökohtaisesti verraten harvoin ajankohtaistuvien, valtiosäännön kirjainta koskevien ratkaisujen alistamisia kansan päätettäväksi. Mielenkiintoisena havaintona selvityksessä tuodaan esiin se, että myös lakikansanäänestys on tulossa varsin voimakkaasti esille, erityisesti 1990-luvulla tehdyissä perustuslakimuutoksissa niin Länsi- kuin Itä-Euroopassakin. Kaiken kaikkiaan 15 maan perustuslaeista löytyy lakikansanäänestyksen luova säännöstö. Tällöin on useimmiten kyse vapaaehtoisesta lakikansanäänestyksestä.

Kun tarkastellaan yhteiskunnassa tehtävien lainsäädäntöpäätösten kokonaismäärää, vaikuttaisi pakollisen lakikansanäänestyksen käyttö selvityksen mukaan hankalalta. Vapaaehtoiseen lakikansanäänestykseen sisältyy sen sijaan normaalisti jokin mekanismi (esimerkiksi vaatimus, jonka osa parlamentin jäsenistä esittää), jonka kautta kansanäänestykseen valikoituvat juuri ne kysymykset, jotka syystä tai toisesta edellyttävät kansan lopullista päätöstä. Myös kansanäänestysaloite näkyy etenkin viime vuosikymmenellä entisissä sosialistimaissa tehdyissä uudistuksissa. Ilmeisesti pyrkimyksenä onkin ollut tarjota äänioikeutetuille kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa poliittisen järjestelmän esityslistaan. Suurimmassa osassa maita poliittisen järjestelmän esityslista on kuitenkin täydellisesti edustuksellisen järjestelmän hallittavissa ja hallinnoitavissa, vaikkakin esimerkiksi parlamentin poliittiselle vähemmistölle onkin saatettu antaa oikeus vaatia kansanäänestystä jostakin parlamentin käsittelemästä lakiehdotuksesta. Sisällöllistä kansanaloitetta ei kuitenkaan ole usein otettu kansan aktiivisten osallistumismuotojen piiriin, vaan lakiehdotusten sisältöjen muotoilu jää selvityksen valossa useimmissa tapauksissa edustuksellisten elinten vastuulle.

Erityiset hyväksymiskynnykset eli päätösehdot (esimerkiksi vaatimus, jonka mukaan kansanäänestyksellä tavoiteltavaa lopputulosta, esimerkiksi parlamentin hyväksymän lain hylkäämistä, tulee kannattaa vähintään äänestäneiden enemmistö, joka samalla muodostaa esimerkiksi 30 % äänioikeutetuista) tai osallistumis- eli quorumehdot (esimerkiksi vaatimus, jonka mukaan kansanäänestys on pätevä vain, jos siihen osallistuu esimerkiksi vähintään 50 % äänioikeutetuista) edellyttävät kansanäänestyksiltä tietynsuuruista osallistumista, jotta kansanäänestyksen tulos olisi pätevä. Varsinaisena päätöksentekosääntönä selvityksessä havaitaan useimmiten äänestäneiden yksinkertainen enemmistö, mutta absoluuttinen enemmistökin on joissain perustuslaeissa asetettu kansanäänestyksessä saatavan päätöksen pätevyyden ehdoksi. Joistain maista löytyy erityiskysymyksiin yhdistettyinä jopa määräenemmistösäännöksiä. Osallistumisehto on useimmiten liitetty lakikansanäänestykseen. Selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että jonkinlainen päätösehto on erityisesti länsieurooppalainen ilmiö, kun taas osallistumisehto painottuu Itä-Euroopan uusiin valtiosääntöihin ja kansanäänestyssäännöstöihin.

Kansanäänestyksillä ei ainoastaan hyväksytä esimerkiksi lakiehdotuksia, vaan perustuslaeissa saatetaan edellyttää, että kansanäänestyksen lopputuloksen on oltava nimenomaan hylkäävä. Tällainen kansanveto kytketään useimmiten lakikansanäänestykseen. Kysymykseen tulee tällöin lähinnä edellisessä luvussa kuvattu estävä kansanäänestys. Kansanveton luonteisessa kansanäänestyksessä haetaan siis nimenomaan negatiivista päätöstä suhteessa parlamentin enemmistön tekemään päätökseen. Koska kansanvetolla haetaan nimenomaan parlamentin päätökseen nähden vastakkaisen kansan osoittamista, sen kautta ei pyritä hyväksyttämään parlamentin jo päättämiä lakeja toiseen kertaan lakien legitimitietin lisäämiseksi. Kansanveton kautta pyritään päin vastoin sen asiointilan osoittamiseen, että parlamentin päätös ei ole sopusuhteissa kansan enemmistön mielipiteen kanssa. Tällainen kansanveto on järjestetty kuudessa selvitykseen kuuluvassa maassa. Kansanveto on selvityksen mukaan järkevältä tuntuva menettely sen vuoksi, että se koskee nimenomaan parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen hylkäämistä: jos parlamentin hyväksymä laki ei tule hylätyksi, laki jää voimaan. Kansanvetojärjestelmässä normatiivinen tilanne säilyy siis verraten selkeänä. Kyseessä ei tällöin myöskään ole varsinaisesti parlamentin lainsäädäntövallan delegointi kansalle, sillä lakikan-

sanäänestykseen liitetyn kansanveton lopputulos ei ehdot täyttäessään luo normia, vaan lähinnä esittää normin syntymisen. Koska myös kansanäänestysaloite on usein järjestetty siten, että se johtaa tilanteeseen, jossa kansalla on eräänlainen veto-oikeus parlamentin hyväksymään lainsäädäntöön, kasvaa negatiivista päätöstä hakevien kansanäänestysmuotojen joukko kahteentoista vertailuun sisältyvien maiden keskuudessa.

Kun neuvoa-antava kansanäänestys voidaan järjestää lähes mistä aiheesta tahansa, sisältyy perustuslaeissa säännelyihin lakikansanäänestyksiin usein tarkkoja määrittelyjä niistä asioista, joista ei voi kansanäänestystä järjestää. Lakikansanäänestys on useimmiten rajattavissa parlamentin lainsäädäntövaltaan kuuluviin asioihin, mutta monissa perustuslaeissa on suljettu muun muassa budjetti- ja virkamiesasiat sekä erät muut asiaryhmät kansanäänestyksen ulkopuolelle.

Kansanäänestysäännöksiä löytyy selvityksen perusteella siis useimpien maiden perustuslaeista ja näistäkin moneen sisältyy kaksi tai useampia eri kansanäänestysmuotoja. Normimateriaalin perusteella kansanäänestysinstituution voidaankin siis sanoa olevan hyvin laaja-alainen ilmiö. Kansanäänestysmenettelyn normatiivinen laajuus ei kuitenkaan suoraan kuvastu sen empiiriseen toteutumaa. Ainoastaan Sveitsin osalta voidaan todeta, että kansanäänestystä järjestetään vuositasolla merkittävä määrä. Tällöinkin kansanäänestysmenettelyn kautta tehtyjen lainsäädäntöpäätösten osuus kaikista lainsäädäntöpäätöksistä on liittovaltiotasolla minimaalinen. Myös Italiassa ja Liechtensteinissä on järjestetty merkittävästi keskimääräistä enemmän kansanäänestystä. Tämän lisäksi myös Irlannin, Tanskan, Liettuan sekä Unkarin voidaan sanoa olevan maita, joissa kansanäänestys on osa aktiivista valtiosäätöä. Muissa selvitykseen sisältyvissä maissa järjestettyjen kansanäänestysten lukumäärä on sen sijaan vähäisempi.

Kaikissa selvitykseen sisältyneissä maissa edustuksellinen järjestelmä tuottaa siis ylivoimaisesti suurimman osan lainsäädäntöön liittyvistä päätöksistä. Samalla on kuitenkin ilmeistä, että kansanäänestysjärjestelmä vaikuttaa olemassaolollaan muihin valtiosäätömekanismeihin – erityisesti siihen valtioelimeen, joka on käsitellyt asiaa tai joka voisi tehdä asiassa lopullisen päätöksen. Selvityksen mukaan voidaan ainakin olettaa, että esimerkiksi parlamentin enemmistö pyrkii ennakoimaan kansanäänestyksen mahdollisuuden ja tekemään sellaisen päätöksen, jonka johdosta ei synny tarvetta alistaa asiaa kansanäänestykseen. Ainakin sen voidaan olettaa pyrkivän muotoilemaan kansanäänestykseen alistettavan ehdotuksen sellaiseksi, että se olisi kansan enemmistön hyväksyttävissä.

Vaikka perustuslakeihin sisältyvien kansanäänestysääntöjen merkittävä lisääntyminen 1990-luvulla ei kuvastukaan suoraan järjestettyjen kansanäänestysten määrän suurena kasvuna, on selvityksen mukaan kuitenkin havaittavissa, että kansanäänestysten lukumäärä on lievästi lisääntymässä. Selvityksessä otaksutaan, että sen jälkeen kun niin kutsuttujen uusien demokratioiden osallistumisjärjestelmät ja vaalijärjestelmät ovat entisestään vakiintuneet, on oletettavaa, että kyseiset maat myös oppivat valtiosäätöihinsä sisältyvien kansanäänestysmekanismien käytön. Tällöin myös kansanäänestysten lukumäärä alkaa kasvaa. Selvityksessä todetaankin, että jos 1900-luku oli Euroopassa vaalien vuosisata, lienee 2000-luvun ensimmäinen vuosisata kansanäänestysten vuosisata.

Viimeiseksi on syytä vielä nostaa esiin yksi selvityksen päähuomio. Selvityksessä korostetaan, että kansanäänestykset on kaikissa Euroopan maissa sovitettu edustukselliseen järjestelmään siten, että jälkimmäinen jää aina pääasialliseksi osallistumisen ja kansallisen päätöksenteon muodoksi. Näin on asian laita jopa Sveitsissä, jossa suoran kansanvallan keinoilla on poikkeuksellisen merkittävä asema päätöksentekojärjestelmässä. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa perustuslaki luo mahdollisuuden sisällöllisen kansanaloitteen tekemiselle, kuten Sveitsissä ja eräissä Saksan liittotasavallan osatasavalloissa, voi välittömästi osallistumisesta selvityksen mukaan muodostua välilliselle osal-

listumiselle rinnakkainen ja vaihtoehtoinen päätöksenteon kanava. Kaikissa muissa tapauksissa kansanäänestys on edustuksellisen järjestelmän sisällä toimiva mekanismi, johon edustuksellinen järjestelmä vaikuttaa. Kansanäänestysjärjestelmä ja edustuksellinen järjestelmä eivät siis ole toistensa vastakohtia tai toisensa poissulkevia vaihtoehtoisia päätöksenteon muotoja. Pikemminkin on kyse siitä, että kansanäänestyksen eri muodoilla täydennetään edustuksellista järjestelmää.

Kansanäänestyksen kautta tapahtuvan välittömän osallistumisen sovittaminen perustuslakeihin pyrkii selvityksen mukaan vastaamaan ainakin seuraaviin kysymyksiin: 1) milloin kansanäänestys järjestetään, 2) mistä aiheista se voidaan tai sitä ei voida järjestää, 3) miten kansanäänestyksessä tehtävä päätös saadaan teknisesti aikaan sekä 4) minkälaisen päätöksentekosääntöjen pohjalta päätös tehdään. Näiden kysymysten avulla on mahdollista osoittaa edustuksellisesta järjestelmästä se alue, johon välitön osallistuminen kansanäänestyksen kautta integroituu. Näihin kysymyksiin vastaavien perustuslain säännösten avulla kansanäänestys saadaan siis integroitua edustukselliseen järjestelmään siten, ettei vastakkainasettelua välillisen ja välittömän järjestelmän välille tule.

Lopuksi esitetään vielä kaksi taulukkoa, jotka kuvaavat kansanäänestysinstituution asemaa useimmissa Länsi-Euroopan maissa. Ensimmäinen taulukko kuvaa vuosina 1945-2003 järjestettyjen kansanäänestysten määrää 18:ssa Länsi-Euroopan maassa. Toinen taulukko puolestaan kuvaa näissä maissa käytössä olevien kansanäänestysinstituutioiden muotoa.

Taulukko 3: Vuosina 1945-2003 valtiollisella tasolla pidettyjen kansanäänestysten lukumäärä 18:ssa Länsi-Euroopan maassa⁸⁵

	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-03	Yhteensä
Alankomaat	0	0	0	0	0	0	0	0
Belgia	0	1	0	0	0	0	0	1
Espanja	1	0	1	2	1	0	0	5
Irlanti	0	1	2	5	4	10	5	27
Islanti	2	0	0	0	0	0	0	2
Iso-Britannia	0	0	0	1	0	0	0	1
Italia	1	0	0	3	12	32	10	58
Itävalta	0	0	0	1	0	1	0	2
Kreikka	1	0	1	2	0	0	0	4
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Norja	0	0	0	1	0	1	0	2
Portugali	0	0	0	0	0	2	0	2
Ranska	4	1	4	1	1	1	1	13
Ruotsi	0	2	0	0	1	1	1	5
Saksa	0	0	0	0	0	0	0	0
Suomi	0	0	0	0	0	1	0	1
Sveitsi	17	43	26	81	60	100	46	373
Tanska	0	2	6	3	1	3	1	16
Yhteensä	26	50	40	100	80	152	64	512

⁸⁵ Setälä 1998 s. 136. Tekijältä saatu päivitetty versio taulukosta.

Taulukko 4: Valtiollisen tason kansanäänestysinstituutiot 18:ssa Länsi-Euroopan maassa⁸⁶

Kansanäänestystyyppi	Tavalliset lait	Perustuslait ja muut kysymykset
Pakollinen		Espanja, Irlanti, Islanti, Itävalta, Sveitsi, Tanska
Estävä 1. Aktiivinen 2. Passiivinen (parlamentin vähemmistö) 3. Passiivinen (muu: presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Sveitsi Tanska Irlanti, Sveitsi	Italia, Sveitsi Espanja, Italia, Itävalta, Ruotsi, Tanska Kreikka, Italia
Kumoava 1. Aktiivinen 2. Passiivinen (presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Italia, Sveitsi Islanti, Italia, Sveitsi	
Ad hoc ja valinnainen 1. Parlamentaarinen enemmistö 2. Muu (presidentti, pääministeri)	Belgia, Itävalta, Iso-Britannia, Kreikka, Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska Espanja, Kreikka, Portugali, Ranska	
Kansanaloite	Sveitsi	Sveitsi
Ei valtiollisia kansanäänestyksiä vuoden 1945 jälkeen	Alankomaat, Luxemburg, Saksa	

⁸⁶ Setälä 1998 s. 1998 s. 135. Tekijältä saatu päivitetty versio taulukosta.

5 Kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista

Tässä luvussa arvioidaan voimassa olevan kansanäänestysinstituutiomme kehittämistarpeita. Tarkastelu aloitetaan arvioimalla, missä määrin voimassa olevan kansanäänestys sääntelyn taustalla olevat kansanäänestyskomitean esittämät näkökohdat pätevät tänä päivänä (jakso 5.1). Tämän jälkeen käydään läpi vuoden 1994 EU-kansanäänestystä ja arvioidaan, miten sen voidaan katsoa onnistuneen (jakso 5.2). Kolmannessa jaksossa (jakso 5.3) tarkastellaan kansanäänestysinstituutiosta käytyä keskustelua, erityisesti sitä kohtaan esitettyä kritiikkiä. Tämän jälkeen (jakso 5.4) kootaan yhteen kansanäänestysinstituution keskeisimmät ongelmakohdat. Lopuksi (jakso 5.5) esitetään ko-koava arvio kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista tulevaisuudessa.

5.1 Kansanäänestyskomitean mietinnössä esitettyjen näkökohtien pätevyys tänä päivänä

Kansanäänestyskomitea luovutti mietintönsä vuonna 1983, siis yli 20 vuotta sitten. Yhteyskunnallinen tilanne on sittemmin paljon muuttunut ja jopa yhteiskuntajärjestyksemme peruseriaatteen sisältävä perustuslaki on tämän jälkeen uudistunut. Koska voimassa oleva sääntely kuitenkin pohjimmiltaan perustuu kansanäänestyskomitean mietintöön, on syytä lyhyesti arvioida, missä määrin siinä esitetyt näkökohdat pätevät vielä tänä päivänä.

Komitean esittämien yleisten lähtökohtien voidaan sanoa pitkälti pätevän vielä tänäkin päivänä – yhteiskunnallisen tilanteen muutoksesta huolimatta. Edustuksellinen demokratia on edelleenkin valtiojärjestyksemme perusta ja tämän tulee olla lähtökohtana myös tulevaisuudessa. Edustuksellinen demokratia on osoittautunut ainoaksi todella toimivaksi järjestelmäksi nykymuotoisissa yhteiskunnissa, eikä sen asemaa ole syytä lähteä olennaisesti heikentämään. Lähtökohtana kehitystyössä tulee siten olla vastaisuudessakin edustuksellinen järjestelmä.

Komitea totesi kuitenkin useissa eri yhteyksissä, että silloisessa edustuksellisessa demokratiassa ei ollut havaittavissa sellaisia puutteita tai heikkouksia, joiden vuoksi järjestelmän vähäistä suurempaan muuttamiseen olisi ollut aihetta. Tämän komitea toi esiin paitsi työnsä asettamisissa yleisissä lähtökohdissa, myös kansanaloitteen käyttöönottoa pohtiessaan. Kansanaloitteen osalta komitea myös totesi, ettei kansalaisten mahdollisuuksissa saada mielipiteitään ja tahtoaan poliittisten päätöksentekijöiden tietoon ollut havaittavissa erityisiä ongelmia. Kaiken kaikkiaan komitean maalaamaa kuvaa suomalaisen edustuksellisen demokratian toimivuudesta voidaan pitää varsin myönteisenä. Tämä voi pitkälti selittää myös sitä varsin varovaista linjaa, jota komitea ehdotuksissaan noudatti. Komiteahan päätyi esittämään kansanäänestysinstituutioista kaikkein ”lievintä” eli valinnaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Kaikkiin muihin kansanäänestysmuotoihin komitea suhtautui varsin torjuvasti pitäen niitä joko järjestelmäämme soveltumattomina tai tarpeettomina.

Tältä osin tilanteen voidaan sanoa muuttuneen. Edustuksellisen demokratian perusteiden voidaan kyllä sanoa edelleenkin olevan varsin vahvoja, mutta järjestelmän käytännön toimivuudessa on kuitenkin jo pitkään ollut havaittavissa puutteita. Äänestysaktiivisuus on presidentin vaaleja lukuun ottamatta ollut jo pitkään laskussa. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa sekä vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa tämä laskeva suhdanne kylläkin pysähtyi, mutta mistään merkittävästä noususta ei silti voida puhua.

Myös ihmisten kiinnostus puoluepoliittiseen toimintaan on vähentynyt selvästi. Erityisesti nuoret kokevat edustuksellisen järjestelmän kautta vaikuttamisen itselleen vieraaksi. Erityisenä ongelmana on tutkimuksissa tuotu esiin myös väestön kahtiajakautuminen: köyhät ja syrjäytyneet eivät äänestä. Omia ongelmiaan demokratian toteutumiseen on tuonut myös voimakas globalisaatiokehitys ja erityisesti Euroopan unionin jäsenyys. Kaikkein vähäisintä äänestysaktiivisuus onkin ollut juuri euro-parlamenttivaaleissa.

Edustuksellisen demokratian toimivuuden edellytysten voidaan siis sanoa heikentyneen edellä kuvattujen kehityspiirteiden seurauksena. Yhtä myönteistä kuvaa kuin minkä kansanäänestyskomitea mietinnössään piirsi ei edustuksellisen järjestelmän toiminnasta nykyään voida esittää. Yhteiskunnalliset lähtökohdat kansanäänestysinstituution kehittämisen arvioinnille ovatkin tässä mielessä toisenlaiset kuin kansanäänestyskomitean aikoihin.⁸⁷

Tästä yhteiskunnallisten lähtökohtien erilaisuudesta johtuen on tiettyihin muihinkin komitean esittämiin näkökohtiin suhtauduttava nykytilanteessa kriittisesti. Kuten edellä jo todettiin, oli komitean suhtautuminen kansanäänestystä kohtaan varsin varovainen – monissa kohdin jopa torjuva. Komitea kannatti valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttöönottoa, mutta vastusti kaikkia tätä pitemmälle meneviä kansanäänestyksen muotoja. Komitea korosti jatkuvasti, että sen lähtökohtana oli edustuksellinen demokratia ja että kansanäänestys saattoi olla vain edustuksellista demokratiaa täydentävä suoran kansanvallan keino. Komitea katsoi, että ainoastaan neuvoa-antava kansanäänestys soveltui näihin lähtökohtiin; kaikkien muiden pohtimiensa kansanäänestysmuotojen se katsoi olevan näihin lähtökohtiin soveltumattomia ja myös tarpeettomia. Neuvoa-antavankin kansanäänestyksen osalta komitea totesi, että sitä tulisi käyttää hyvin harkitusti – siis varsin harvoin. Komitea näki siis kansanäänestyksen käyttöalan varsin suppeana – jopa marginaalisena.

Nykytilanteessa kansanäänestyksen kehittämismahdollisuuksiin on syytä suhtautua kansanäänestyskomiteaa avarakatseisemmin. Edustuksellisen järjestelmän toimivuuden edellytyksissä on tapahtunut heikentymistä ja ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi on etsittävä ennakkoluulottomasti eri suunnilta. Myös ihmisten tavat vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ovat vuosien mittaan muuttuneet ja tämän vaikutusta kansanäänestysinstituution kehittämistarpeisiin on syytä arvioida avoimesti. Todettu ei tarkoita, että nykytilanteessa tulisi automaattisesti päätyä eri kansanäänestysmuotojen suhteen toisiin johtopäätöksiin kuin kansanäänestyskomitea. Sanottu tarkoittaa vain sitä, että eri vaihtoehtoja on pohdittava avoimesti ja ennakkoluulottomasti. Kansanäänestyskomitean lähestymistapaa kun voi pitää jossain määrin kapeakatseisena: eri vaihtoehtoja kyllä pohdittiin melko laajasti ja monipuolisestikin, mutta johtopäätös oli kuitenkin ikään kuin ennalta määrätty – kielteinen suhtautuminen muita kuin neuvoa-antavaa kansanäänestystä kohtaan.

Lakiteknisenä yksityiskohtana komitean argumentaatiosta voidaan todeta, että lakiehdotusten läpäämäänjättämisinstituutio, johon komitea piti mahdollisena liittää sitovan lakikansanäänestyksen, on sittemmin kumottu. Tältä osin komitean esittämiltä malleilta on siten kadonnut lainsäädännöllinen pohja. Tältä osin on siis kadonnut myös se poliittisten vähemmistöjen suoja, jota läpäämäänjättämisinstituutio tarjosi.⁸⁸

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota erääseen komitean esittämään yksityiskohtaisempaan kommenttiin. Komitea totesi mietinnössään, että neuvoa-antavaa kansanäänestystä oli pidettävä sitovaa kansanäänestystä joustavampana muun muassa sen vuoksi, että siihen ei kytkeydy sitä oikeudellista

⁸⁷ Ks. tältä osin myös dosentti *Pertti Timosen* antama lausunto kansanäänestyskomitean mietinnöstä. Lausunnossaan Timonen arvioi komitean maalaaman kuvan edustuksellisen demokratian toimivuudesta olleen jo silloisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa jossain määrin liian positiivinen. Ks. OLJ 12/1983 s. 61.

⁸⁸ Ks. aiheesta tarkemmin Suksi 2002 s. 39.

ongelmaa, kuinka pitkän ajan kansanäänestyksen tulos oikeudellisesti sitoo päätöksentekoa. Oikeudellisesta näkökulmasta komitean kantaa voidaan luonnollisesti pitää täysin oikeana. Tosiasiallisesti tilannetta ei kuitenkaan voi pitää näin yksinkertaisena. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulokseen liittyvä sitovuuskysymys ei luonnollisestikaan muodosta päätöksenteossa oikeudellista ongelmaa, mutta tuloksen tosiasialliseen (poliittiseen) sitovuuteen liittyvä ongelma on varsin pitkälti rinnastettavissa sitovaan kansanäänestykseen kytkeytyvään oikeudelliseen ongelmaan. Voi olla hyvin vaikeaa ratkaista sitä, kuinka pitkään kansan neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä selvästi ilmaisemaa kantaa tulisi pitää päätöksenteon pohjana. Neuvoa-antava kansanäänestys useimmiten mielletään päätöksentekijöitä tosiasiasiasissa sitovaksi, mistä syystä ongelma on todellisuudessa varsin pitkälti rinnastettavissa sitoviin kansanäänestyksiin liittyvään problematiikkaan. Jossain määrin tämä kysymys on noussutkin esiin keskustelussa kansanäänestyksen järjestämisestä sopimuksesta Euroopan perustuslaiksi. Keskustelussa on esitetty, että kansa ilmaisi kantansa Suomen EU-jäsenyyteen jo vuonna 1994, mistä syystä kansanäänestystä unionin perustuslaillisesta sopimuksesta ei ole tarpeen järjestää. Toiset ovat taas esittäneet asian siten, että unioni on muuttunut niin paljon vuodesta 1994, ettei silloisen kansanäänestyksen tulosta voida pitää enää relevanttina. Unionin muuttumisen vuoksi kansan on saatava esittää kantansa perustuslailliseen sopimuksen hyväksymisestä.⁸⁹

5.2 Vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen onnistuneisuus

Vuoden 1994 kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi on ainoa kansanäänestys, joka nykyisen kansanäänestyssääntelyn perusteella Suomessa on järjestetty. Seuraavassa esitetään lyhyt arvio siitä, miten vuoden 1994 kansanäänestyksen voidaan katsoa onnistuneen.

Teknisesti kansanäänestys sujui hyvin. Kansanäänestyksen teknisessä toteutuksessa ei siis ongelmia ilmennyt. Myös muutoin kansanäänestyksen voidaan sanoa sujuneen kohtuullisen hyvin. Melko aktiivisen kampanjoinnin tuloksena tietoa Euroopan unionin jäsenyydestä oli saatavilla kohtuullisen paljon ja tiedon voidaan sanoa olleen myös melko tasapuolista. Puolueilla ei kampanjoinnissa ollut kovinkaan keskeistä roolia, vaan kampanjointi toteutettiin pääosin erilaisten kansalaisjärjestöjen toimesta. Valtio myönsi tukea kampanjaorganisaatioille tasapuolisin perustein, mikä todennäköisesti edesauttoi tiedon monipuolisuuden aikaansaamisessa.

Vaikka yleiskuva vuoden 1994 kansanäänestyksestä olikin positiivinen, ilmeni sen yhteydessä myös ongelmia. Ongelmat liittyivät kansanäänestyksen neuvoa-antavaan luonteeseen ja ilmenivät siten lopullisessa päätöksentekovaiheessa eduskunnassa. Valtaosa kansanedustajista ilmoitti sitoutuvansa kansanäänestyksen tulokseen, mutta he tulkitsivat sitovuuden kohdetta eri tavoin. Osa kansanedustajista satoi äänestyskäyttämisesä kansanäänestyksen valtakunnalliseen tulokseen, osa oman vaalipiirinsä tulokseen ja osa jopa omien valitsijoittensa kantaan asiassa. Jotkut kansanedustajat puolestaan vetosivat perustuslaissa turvattuun kansanedustajien riippumattomuuteen valitsijoittensa näkemyksistä (perustuslain 29 §). Nämä kansanedustajat irrottautuivat siis äänestyskäyttämisesään kansanäänestyksen tuloksesta täysin. Lopulliseen päätöksentekoon liittyneenä piirteenä voidaan mainita myös tiettyjen kansanedustajien pitämät ennätyspitkät puheenvuorot ennen lopullisen päätöksen tekoa. Lopullisen päätöksenteon pitkittämisellä pyrittiin siihen, että Ruotsin kansanäänestyksen tulos samasta asiasta oltaisiin voitu saada selville ennen lopullisen päätöksen tekemistä.⁹⁰

⁸⁹ Ks. neuvoa-antavan kansanäänestyksen sitovuuteen liittyvästä problematiikasta myös Nurmi 1995 s. 68-70.

⁹⁰ Vuoden 1994 EU-kansanäänestyksestä ks. tarkemmin Pesonen 1995, Sänkiäho 1995, Pesonen & Sänkiäho 2002, Suksi 1994, Suksi 1996 ja Nurmi 1995 s. 64-70.

Kansanäänestyksessä ilmenneet ongelmallisuudet kytkeytyivät siis nimenomaan kansanäänestyksen neuvoa-antavaan luonteeseen ja tämän luonteen aiheuttamaan problematiikkaan lopullisessa päätöksentekotilanteessa. Ongelmat eivät kuitenkaan tässä tapauksessa nousseet kovin suuriksi, vaan yleiskuvaa vuoden 1994 kansanäänestyksestä voidaan pitää ainakin valtaosin myönteisenä. Kansanäänestys antoi kuitenkin jo viitteitä niistä ongelmista, joita neuvoa-antavaan kansanäänestykseen liittyy.

5.3 Kansanäänestysinstituutiosta käyty keskustelu

Kansanäänestys on aika ajoin noussut esiin julkisessa keskustelussa. Useimmiten keskustelu on kiinnittynyt johonkin tiettyyn asiakysymykseen. Kysymys on tällöin ollut siitä, että keskustelussa on joko puollettu tai vastustettu neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä jostakin tietyistä asiasta. Vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen jälkeen tällaisia asioita ovat olleet ainakin viidennen ydinvoimalan rakentaminen, liittyminen rahaliitto EMU:uun, Euroopan unionin perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen sekä mahdollinen liittyminen puolustusliitto Natoon.

Perusargumentit keskustelussa ovat olleet varsin samanlaisia. Keskeisimpinä argumentteina kansanäänestyksen puolesta on esitetty käsillä olleen asian yhteiskunnallinen merkittävyys, kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, Suomen valtiojärjestyksen perustuminen kansanvaltaan, yhteiskunnallisen keskustelun lisääminen sekä kansalaisten kiinnostuksen lisääminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Keskeisimmät kansanäänestystä vastustavat argumentit ovat puolestaan olleet vetoaminen demokratiamme edustuksellisuuteen, kansalaisten kykenemättömyys ymmärtää vaikeita yhteiskunnallisia kysymyksiä ja tehdä niistä rationaalisia päätöksiä sekä käsillä olleen asian yhteiskunnallisen merkittävyyden vähäisyys. Käytännössä keskustelu on useimmiten muodostunut mielipide pohjaiseksi väittelyksi, jonka arviointi objektiivisesta näkökulmasta on ollut varsin vaikeaa. Kysymys keskustelussa kun on ollut useimmiten ennen kaikkea siitä, onko käsillä ollutta asiaa tullut pitää ”yhteiskunnallisesti niin merkittävänä”, että sen päättämiseen on edellytettävä kansan näkemyksen konsultointia. Näin voidaan sanoa käyneen ainakin viime aikaisessa keskustelussa kansanäänestyksen järjestämisestä sopimuksesta Euroopan perustuslaiksi. Paljolti se pätee myös aikaisempiin kansanäänestyksiä koskeviin keskusteluihin.⁹¹

Itse kansanäänestysinstituutiosta – siis itse instituutiosta ilman kytkentää mihinkään yksittäiseen asiakysymykseen – on sen sijaan käyty selvästi vähemmän keskustelua. Lähinnä tätä keskustelua on käyty tieteellisen tutkimuksen piirissä ja sielläkin verraten niukasti. Keskustelun kävijöinä ovat esiintyneet lähinnä tietyt kansanäänestysinstituutiota tutkineet tiedemaailman edustajat.⁹² Myös joissakin toimikunnissa on sivuttu kysymystä kansanäänestyksestä.⁹³ Vuoden 1994 kansanäänestyksen jälkeen keskustelua kansanäänestysinstituutiosta käytiin jossain määrin myös laajemmin julkis-

⁹¹ Ks. tästä keskustelusta esim. Hautala 2003, Stubb 2003, Söderman 2003a, Söderman 2003b, Söderman 2003c, Heiskala & Roos 2003, Kaleva 2003, Cornillet & al. 2003, Jyränki 2004, Sipponen 2004, Vanhanen 2004, Tuomioja 2004 s. 101 ja Kärki 2004.

⁹² Aktiivisimmin asiaa ovat käsitelleet kansanäänestyksestä väitelleet professori Markku Suksi Åbo Akademista ja Ph.D. Maija Setälä Turun yliopistosta. Keskusteluun on osallistunut myös kunnallisesta kansanäänestyksestä väitöskirjan kirjoittanut dosentti Marja Sutela Joensuun yliopistosta. Jossain määrin institutionaaliseen keskusteluun ovat osallistuneet myös emeritusprofessori Antero Jyränki sekä emerituskansleri Kauko Sipponen. Ks. tältä osin esim. Setälä 1998, Setälä 1999, Setälä 2004, Suksi 1993, Suksi 1994, Suksi 1996, Sutela 2004, Jyränki 2000 s. 234-235, Jyränki 2004, Sipponen 2004 ja Heino 2003. Ks. kansanäänestysinstituutiosta käydystä keskustelusta myös kansanäänestyskomitean mietinnöstä annetut lausunnot (OLJ 12/1983).

⁹³ Ks. ainakin KM 1997:15 s. 125-129.

suudessa. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi tässä institutionaalisessa keskustelussa esiin nousseet keskeisimmät kysymykset.

Suomen valtiosääntöön sisältyvää valinnaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä on tässä keskustelussa kritisoitu useasta syystä. Ensinnäkin keskustelussa on tuotu esiin, että neuvoa-antava kansanäänestys istuu varsin huonosti päätöksentekojärjestelmämme kokonaisuuteen. Koska lopullinen päätösvalta myös kansanäänestyksen kattamissa asioissa on aina eduskunnalla, on kansanäänestyksen funktiota jossain määrin vaikea hahmottaa. Toisaalta sen seikan, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos useimmiten mielletään tosiasiasa sitovaksi, on katsottu johtavan ongelmiin itse päätöksentekojärjestelmän peruseriaatteiden kannalta. Markku Suksi on kuvannut tilannetta siten, että neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä on taipumus johtaa tilanteeseen, jossa kaksi suvereenia – kansa ja eduskunta – kilpailevat yhden päätöksen tekemisestä saman oikeusjärjestyksen sisällä. Kun perustuslain mukaan lähtökohta on kuitenkin se, että eduskunnan tehtävänä on edustaa kansaa, jolle valtiovalta kuuluu, eikä eduskunnan rinnalla voi olla muita sen kanssa kilpailevia valtioelimiä⁹⁴, johtaa neuvoa-antavan kansanäänestyksen mieltäminen tosiasiasa sitovaksi ristiriitaan tämän periaatteen kanssa. Kun otetaan vielä huomioon, että valtiosääntö ei millään kokonaisvaltaisella tavalla kytke kansanäänestysjärjestelmää päätöksentekojärjestelmän mekanismeihin, on sen asemaa päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa kuvattu vähintäänkin epäselväksi. Markku Suksi onkin luonnehtinut suomalaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä ”epävarmaksi kortiksi”, joka saattaa aiheuttaa vaikeuksia poliittiselle ja valtiosääntöoikeudelliselle järjestelmälle, kuten esimerkiksi valtioneuvostolle siinä tapauksessa, että kansanäänestyksen lopputulos on negatiivinen valtioneuvoston edustamaan kantaan nähden.⁹⁵

Toisaalta valinnaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä on pidetty ongelmallisena kansanedustajien vastuun näkökulmasta. Valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen on katsottu antavan kansanedustajille mahdollisuuden välttää vastuun ottaminen vaikeista päätöksistä. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisellä kansanedustajat voivat siis mennä päätöksenteossaan ikään kuin kansanäänestyksen tuloksen taakse ja välttää siis itsenäisen kannan ottamisen käsillä olevaan kysymykseen. Valinnainen neuvoa-antava kansanäänestys muodostaa siis tästä näkökulmasta kansanedustajille institutionalisoidun väylän vastuun pakoiluun tietyissä poliittisesti vaikeissa kysymyksissä.⁹⁶ Lisäksi kansanäänestyksen neuvoa-antavuus antaa kansanedustajille mahdollisuuden perustella äänestyskäyttäytymistään valtiosäännössä omaksuttujen perusratkaisujen kannalta ristiriitaisella tavalla. Ne kansanedustajat, jotka antavat kansanäänestyksen tuloksen määrätä kantansa, voivat perustella käyttäytymistään kansansuvereenisuusperiaatteella. Ne kansanedustajat, jotka lopullisessa päätöksentekotilanteessa taas irrottautuvat kansanäänestyksen tuloksesta, voivat perustella irrottautumistaan edustusperiaatteella, johon sisältyy myös yksittäisen kansanedustajan riippumattomuus valitsijakunnastaan (perustuslain 29 §).⁹⁷

Kolmanneksi valinnaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä on kritisoitu siitä, että se on eri kansanäänestyksen muodoista kaikkein alttein poliittiselle taktikoinnille. Tältä osin kritiikki on pohjautunut valinnaisista neuvoa-antavista kansanäänestyksistä saatuihin kokemuksiin muissa maissa. Kritiikki pohjautuu siihen, että kun kansanäänestys järjestetään eduskunnan hyväksymän lain perusteella, hallituksella on ratkaiseva asema kansanäänestyksen järjestämisestä tehtävään päätökseen nähden. Tämän vuoksi valinnaisia kansanäänestyksiä järjestetään muita kansanäänestystyyppisiä huomattavasti enemmän taktisista syistä. Kansanäänestyksen järjestämisen taustalla voi olla hallituspuolueiden halu saada aikaan toivomansa poliittinen päätös silloin, kun päätökselle ei löydy riit-

⁹⁴ HE 1/1998 vp s. 73.

⁹⁵ Suksi 1996 s. 61 ja Suksi 2002 s. 42. Ks. myös Suksi 1999 81-84.

⁹⁶ Ks. tästä argumentaatiosta esim. Suksi 1994, Setälä 1998 s. 137 ja Setälä 2004.

⁹⁷ Ks. esim. Suksi 1996 s. 61 ja Jyränki 2000 s. 234-235. Ks. myös Lagerspetz 1995 ja Nurmi 1995 s. 68-70.

tävää parlamentaarista tukea. Taustalla voi myös olla hallituspuolueiden kyvyttömyys ottaa kantaa puoluetta sisäisesti jakavaan asiakyksymykseen tai puolueiden pyrkimys välttää kannanottoja, jotka mahdollisesti heikentäisivät vaalimenestystä. Viimeksi mainitussa tapauksessa kansanäänestyksillä pyritään irrottamaan tiettyjä poliittisesti hankalia asioita tulevasta vaalikamppailusta, jotta niihin ei vaalien alla tarvitsisi ottaa kantaa.⁹⁸

Suomalaista kansanäänestysinstituutiota on kritisoitu myös puhtaasti teoreettisesta ja funktionaalista näkökulmasta. Kansanäänestyksiä koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa saatuihin tuloksiin vedoten on todettu, että kaikista eri kansanäänestysmuodoista valinnaisten neuvoa-antavien kansanäänestysten demokratiateoreettisten perusteiden voidaan sanoa olevan kaikkein ohuimmalla pohjalla. Luonteestaan ja institutionaalisista ominaisuuksistaan johtuen tämä kansanäänestysinstituutio ei kovinkaan selvässä määrin toteuta suoran demokratian varsinaista ideaa eli kansalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä. Valinnainen neuvoa-antava kansanäänestys toimii niin selvästi hallitsevassa asemassa olevien edustuksellisen järjestelmän toimijoiden asettamilla ehdoilla, ettei kansalaisten osuudeksi jää kuin lähes näennäinen rooli.⁹⁹ Vuoden 1987 kansanäänestysinstituutiota onkin kuvattu uudistukseksi, jossa poliittisen paineen alla tehtiin jotain tekemättä lopulta kuitenkaan yhtään mitään.¹⁰⁰ Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääjänä suomalaista kansanäänestysinstituutiota on siis pidetty varsin heikkona.¹⁰¹

Kansanäänestysinstituutiota kohtaan esitetty kritiikki on siten kytkeytynyt kansanäänestyksen neuvoa-antavaan luonteeseen sekä sen valinnaisuudesta johtuviin ongelmiin. Neuvoa-antavuuteen liittyvistä ongelmista johtuen useat kritisoijat ovatkin ehdottaneet instituution muuttamista sitovaksi.¹⁰² Kansanäänestyksen valinnaisuudesta johtuvien ongelmien syynä on puolestaan pitkälti nähty perustuslaissa olevan kansanäänestystä koskevan sääntelyn niukkuus. Kansanäänestyksiä koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa on varsin laajalti tultu siihen tulokseen, että kansanäänestystä koskeva perustuslaissa oleva sääntely on ratkaisevassa asemassa sen suhteen, missä määrin kansanäänestys toimii päätöksentekojärjestelmässä sillä tavoin kuin sen on tarkoitettu ja missä määrin se taas saa sellaisia funktioita, joita sille ei ole lainkaan tarkoitettu. Kansanäänestysten saamien dysfunktionaalisten ominaisuuksien on siis katsottu olevan varsin pitkälti sidoksissa kansanäänestysten perustuslaintasoisien sääntelyn tarkkuuteen. Mitä epätarkemmin perustuslaissa on säännelty ne tilanteet ja edellytykset, joiden perusteella kansanäänestys tulee järjestettäväksi, sitä todennäköisempää on, että kansanäänestyksen käytännön toimivuudessa ilmenee sen varsinaisiin funktioihin liittymättömiä ominaisuuksia. Tästä syystä useat instituution kritisoijat ovatkin suosittaneet instituution muuttamista tarkemmin säänneltyyn suuntaan.¹⁰³

5.4 Kansanäänestysinstituution ongelmakohdat

Suomalaisen valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen ongelmakohdat voidaan vuoden 1994 kokemusten sekä kansanäänestyksestä käydyn keskustelun perusteella tiivistää seuraavasti.

Ensinnäkin koko kansanäänestysinstituution asemaa päätöksentekojärjestelmässä voidaan pitää varsin epäselvänä. Neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä ei ole päätöksentekojärjestelmässä selkeää

⁹⁸ Setälä 1998 sekä Setälä 1999 s. 87-93, 110-123 ja 164-166. Ks. myös Setälä & Holm 1995 ja Morel 2001.

⁹⁹ Setälä 1998 s. 145 ja Suksi 2002 s. 42.

¹⁰⁰ Anckar 1983 s. 7. Ks. samantyyppisestä kritiikistä myös professori *Ilkka Heiskasen* antama lausunto kansanäänestyskomitean mietinnöstä OJL 12/1983 s. 37.

¹⁰¹ Ks. Suksi 2002 s. 42 ja Setälä 1998 s. 145.

¹⁰² Ks. esim. Suksi 2002 s. 72-76, Setälä 1998, Setälä 2004 ja Jyränki 2000 s. 235.

¹⁰³ Ks. Suksi 1993 s. 232-233, Setälä 1999 s. 169 ja Jyränki 2000 s. 235.

paikkaa, mikä aiheuttaa ongelmia paitsi kansanäänestyksen toimeenpanon jälkeen tapahtuvassa lopullisessa päätöksenteossa, myös kansanäänestyksen varsinaisten funktioiden toteutumisessa. Kansanäänestyksen epäselvä asema päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa samoin kuin sen käyttökriteerien epämääräisyys aiheuttavat suuria ongelmia kansanäänestyksen varsinaisten funktioiden toteutumiselle. Kansanäänestyskomitean mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen funktiona tuli olla tärkeiden yhteiskunnallisten päätösten legitimointi samoin kuin kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Kansanäänestysinstituution asemaan liittyvä epävarmuus sekä sen käyttökriteereihin kytkeytyvä epämääräisyys tekevät melko vaikeaksi näiden funktioiden toteuttamisen. Joka tapauksessa itse instituution luonteesta johtuen on selvää, ettei sen avulla pystytä lisäämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kuin lähinnä marginaalisessa määrin. Perustuslaissa olevan kansanäänestysääntelyn niukkuus puolestaan lisää kansanäänestykseen liittyvien dysfunktionaalisten ominaisuuksien esiintymisen todennäköisyyttä.

Edellä esitettyyn kritiikkiin liittyy myös kansanäänestysinstituution toinen ongelmakohta: kansanäänestyksen neuvoa-antava luonne. Kansanäänestyksen neuvoa-antavuus on ongelmallinen paitsi yllä kuvatun päätöksentekojärjestelmän kokonaisuuteen kytkeytyvän ongelman näkökulmasta myös kansanedustajien vastuun sekä heidän toiminnalleen perustuslaissa säädettyjen toimintaperiaatteiden näkökulmasta. Kokemuksia näistä ongelmista saatiin jo vuoden 1994 kansanäänestyksessä.

5.5 Johtopäätöksiä kansanäänestysinstituution kehittämistarpeista

Tarpeen kansanäänestysinstituution kehittämisen syvälliselle uudelleen arvioinnille voidaan edellä todetun perusteella sanoa olevan selvä. Nykyinen kansanäänestysinstituutio on ongelmallinen sekä toiminnallisesta että funktionaalisesta näkökulmasta. Päätöksentekojärjestelmän kehittämistarpeita tarkasteltaessa tavoitteena on luonnollisesti pidettävä järjestelmän toimivuutta. Tästä näkökulmasta tarpeen kansanäänestysinstituution kehittämiseksi voidaan sanoa olevan hyvinkin selvä. Toisaalta kehittämistarvetta on arvioitava myös instituutiolle asetettujen tavoitteiden ja yhteiskunnallisten tarpeiden näkökulmasta. Tästä näkökulmasta kehittämistarpeen voidaan sanoa olevan vieläkin selvempi. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena oli kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Tätä tavoitetta kyseisen instituution ei voida sanoa juurikaan toteuttavan. Vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa kansalaisten kiinnostus yhteiskunnallista päätöksentekoa ja siihen osallistumista kohtaan on selvästi heikentynyt, tälle tavoitteelle olisi kuitenkin selvää tarvetta. Instituution kehittämiseksi voidaan siis sanoa olevan suorastaan yhteiskunnallinen tilaus.

6 Arviointia ja johtopäätökset

Edellä esitetyn perusteella selvityksessä on päädytty kansanäänestyksen kehittämistarpeiden suhteen seuraaviin johtopäätöksiin.

Edustuksellinen demokratia on suomalaisen kansanvallan perusta

Kansanvalta perustuu Suomessa edustukselliselle demokratialle. Tämä on tuotu selvästi esiin perustuslain 2 §:ssä. Säännöksen mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Edustuksellisuus on ollut valtiojärjestyksemme perusta koko maamme itsenäisyyden ajan ja näin tulee olla myös tulevaisuudessa. Suomalaisen edustuksellisen demokratian perusta on varsin vahva, eikä järjestelmän perusteissa ole havaittavissa sellaisia vakavia puutteita, joiden vuoksi sitä olisi syytä lähteä muuttamaan olennaisesti toiseen suuntaan. Tältä osin voidaan siis yhtyä kansanäänestyskomitean jo vuonna 1983 esittämään arvioon valtiojärjestyksemme peruseriaatteista.¹⁰⁴

Edustuksellisen demokratian lisäksi tarvitaan kuitenkin myös suoran kansanvallan keinoja

Edustuksellinen demokratia tarvitsee täydennyksekseen myös suoran kansanvallan keinoja. Tätä näkökohtaa korostaa jo perustuslaki. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain uudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Säännös kattaa siten esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös ilmaiseekin hallituksen esityksen mukaan sen keskeisen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa. Säännöstä tukee perustuslain 14 §:n 3 momentti ja 20 §:n 2 momentti, joissa säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.¹⁰⁵

Suoran kansanvallan keinojen tarpeellisuutta voidaan perustuslain tekstin lisäksi perustella edustuksellisen demokratian vahvistamisella. Erityisesti viime vuosikymmenten aikana ilmenneen äänes-
tysaktiivisuuden heikentymisen ja ihmisten yleisen osallistumisinnon hiipumisen valossa kansalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia voidaan pitää yhtenä keskeisenä keinona lisätä kansalaisten kiinnostusta yhteisten asioiden hoitoon sekä heidän luottamustaan koko päätöksentekojärjestelmää kohtaan. Kansanäänestys on yksi keskeisimmistä valtiollisen tason suoran kansanvallan keinoista, mistä syystä sillä on keskeinen asema suoraa kansanvaltaa kehitettäessä.

¹⁰⁴ Ks. KM 1983:25.

¹⁰⁵ HE 1/1998 vp s. 74.

Edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistäminen on siis mahdollista ja oikein yhdistettynä nämä kaksi demokratian muotoa voivat täydentää ja tukea toisiaan. Kuten Markku Suksi on kansanäänestystyksiä koskevassa vertailevassa selvityksessään osoittanut, on kansanäänestykset kaikissa Euroopan maissa sovitettu edustukselliseen järjestelmään siten, että jälkimmäinen jää aina pääasialliseksi osallistumisen ja kansallisen päätöksenteon muodoksi. Tämä on tilanne jopa Sveitsissä, jossa suoran kansanvallan keinoilla on poikkeuksellisen merkittävä asema päätöksentekojärjestelmässä. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa perustuslaki luo mahdollisuuden sisällöllisen kansanaloitteen tekemiseen, voi välittömästä osallistumisesta Suksen mukaan muodostua välilliselle osallistumiselle rinnakkainen ja vaihtoehtoinen päätöksenteon kanava. Kaikissa muissa tapauksissa kansanäänestys on edustuksellisen järjestelmän sisällä vaikuttava edustuksellista järjestelmää täydentävä mekanismi. Kansanäänestysjärjestelmä ja edustuksellinen järjestelmä eivät siis juurikaan asetu vastakkaisuuteen toisiinsa nähden, vaan kysymys on toinen toisiaan täydentävistä demokratian muodoista, joista edustuksellinen järjestelmä jää aina ensisijaiseksi.¹⁰⁶

Edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistämisessä on kuitenkin oltava tarkka, sillä kaikki suoran kansanvallan keinot eivät edustuksellisessa järjestelmässä toimi – ainakaan ihanteellisella tavalla. Tieteellinen tutkimus on varsin selvästi osoittanut tiettyjen suoran kansanvallan muotojen toimivan edustuksellisessa järjestelmässä paremmin kuin toisten.¹⁰⁷ Tieteellisessä tutkimuksessa saadut tulokset onkin pidettävä mielessä suoraa kansanvaltaa kehitettäessä. Muussa tapauksessa saatetaan päätyä yhdistelmään, joka voi pahimmassa tapauksessa rapauttaa edustuksellisen demokratian perusteita.

Eri kansanäänestysmuotojen käyttöönottoa arvioitava ennakkoluulottomasti

Suomen valtiosääntöön sisällytettiin vuonna 1987 säännökset valtiollisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Neuvoa-antava kansanäänestys on siis ainoa valtiollisen kansanäänestyksen muoto, jonka perustuslakimme tuntee. Kansanäänestyskomitean mietinnössä, jolle voimassa oleva kansanäänestys sääntely viime kädessä perustuu, käsiteltiin myös muutamia muita kansanäänestyksen muotoja – lähinnä sitovaa perustuslaki- ja lakikansanäänestystä sekä kansanaloitetta. Kaikkiin näihin kansanäänestysmuotoihin kansanäänestyskomitea suhtautui kuitenkin kielteisesti ja mietinnössä päädyttiinkin suosittamaan ainoastaan sittemmin voimaansaatetun niin sanotun valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen käyttöönottoa.

Kansanäänestyskomitean johtopäätösten ja lopullisen ehdotuksen voidaan katsoa johtuneen ainakin jossain määrin komitean toimeksiannosta. Komitean ensisijaisena tehtävänä oli toimeksiannon mukaan valmistella ehdotukset hallitusmuodon täydentämiseksi nimenomaan neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevalla sääntelyllä. Toissijaisesti komitean tuli selvittää kysymystä sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksista lainsäädäntömenettelyssä. Tämä toinen tehtävä oli esittelymuistion mukaan kuitenkin selvästi toissijainen ensimmäiseen verrattuna. Voidaan siis sanoa, ettei kansanäänestyskomitea olisi toimeksiantonsa perusteella voinut päätyä kovinkaan toisenlaiseen tulokseen kuin minkä mietinnössään lopulta esitti.

Neuvoa-antava kansanäänestys on kuitenkin vain yksi kansanäänestyksen erilaisista muodoista. Selvityksen luvussa 3 on lyhyesti esitelty, mitä eri kansanäänestysmuotoja eri maissa on käytössä. Kaikki nämä kansanäänestysmuodot toteuttavat erilaisia funktioita poliittisissa järjestelmissä ja niihin kaikkiin liittyy erilaisia toiminnallisia ominaisuuksia. Kansanäänestystyksiä koskevassa tieteelli-

¹⁰⁶ Ks. Suksi 2002 s. 70-71.

¹⁰⁷ Ks. tästä tarkemmin seuraava jakso.

sessä tutkimuksessa on selvitetty eri kansanäänestysmuotojen toimivuutta edustuksellisissa demokratioissa ja tutkimuksissa on päädytty tältä osin hyvin samansuuntaisiin johtopäätöksiin. Erityisesti Suomen kansanäänestysinstituution kaltainen niin sanottu valinnainen neuvoa-antava kansanäänestys on näissä tutkimuksissa joutunut ehkä voimakkaimman kritiikin kohteeksi. Tämän kansanäänestysmuodon demokratiateoreettisten perusteiden on todettu olevan kenties ohuimmalla pohjalla, minkä lisäksi sen käytännön toimivuudessa on useiden maiden tapauksissa voitu havaita ongelmia.¹⁰⁸ Näitä ongelmia voitiin havaita myös Suomessa ainoassa nykyisen sääntelyn perusteella järjestetyssä kansanäänestyksessä – vuoden 1994 kansanäänestyksessä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi.¹⁰⁹ Koska nämä ongelmat, joihin palataan tarkemmin seuraavassa jaksossa, ovat tyypillisiä nimenomaan tälle kansanäänestysmuodolle, eikä niinkään muille, olisi aiheellista perusteellisesti selvittää, olisiko jokin muu kansanäänestysmuoto meidän järjestelmäämme soveltuvampi. Eri kansanäänestysmuodot toteuttavat hyvin erilaisia funktioita, joista jotkut saattaisivat olla suomalaisen järjestelmän kannalta toivottavia. Demokratian kehittäminen edellyttää tässä suhteessa ennakkoluulottomuutta: suomalaiselle demokratialle vieraidenkin instituutioiden toimivuutta ja käytökelpoisuutta on arvioitava avoimesti.

Suomalaisen kansanäänestyksen valinnaisuutta ja neuvoa-antavuutta voidaan pitää ongelmallisena

Kuten edellä todetusta jo ilmenee, voidaan Suomen nykyistä kansanäänestystä pitää joiltain osin ongelmallisena. Ongelmallisuudet kytkeytyvät kansanäänestyksen valinnaisuuteen ja sen neuvoa-antavuuteen. Valinnaisuudella tarkoitetaan sitä, että tilanteita, joissa kansanäänestys tulee käytettäväksi, ei ole säädetty perustuslaissa vaan kansanäänestys järjestetään tapauskohtaisesti sitä varten säädetyn lain perusteella. Neuvoa-antavuudella puolestaan viitataan kansanäänestyksen tuloksen sitovuuteen: neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos ei oikeudellisesti sido lopullista päätöksentekijää eli Suomessa eduskuntaa.

Kansanäänestyksen valinnaisuus aiheuttaa ongelmia kansanedustajien vastuun ja koko kansanäänestysinstituution funktioiden näkökulmasta. Kun kansanäänestys järjestetään tapauskohtaisesti eduskunnan enemmistön hyväksymän lain perusteella, voidaan kansanäänestyksessä nähdä ongelmia kansanedustajien vastuun näkökulmasta. Koska kansanäänestys siirtää päätösvaltaa eduskunnalta kansalaisille, voidaan kansanäänestyksen järjestäminen nähdä kansanedustajien vastuun pakoiluksi. Tämä argumentti on noussut esiin useaan otteeseen sekä Suomessa että monissa muissa maissa valinnaisista kansanäänestyksistä käytävän keskustelun yhteydessä. Vaikka ongelmaa voidaankin pitää tietyiltä osin näennäisenä, voi sillä olla kielteinen vaikutus kansalaisten poliittista järjestelmää kohtaan kokemaan luottamukseen.

Valinnaisuus on ongelmallinen myös kansanäänestyksen funktioiden näkökulmasta. Kun kansanäänestys järjestetään eduskunnan hyväksymän lain perusteella, hallituksella on ratkaiseva asema kansanäänestyksen järjestämisestä tehtävään päätökseen nähden. Tämän vuoksi valinnaisia kansanäänestyksiä järjestetään muita kansanäänestystyyppejä huomattavasti enemmän taktisista syistä. Kansanäänestyksen järjestämisen taustalla voi olla hallituspuolueiden halu saada aikaan toivomansa poliittinen päätös silloin, kun päätökselle ei löydy riittävää parlamentaarista tukea. Taustalla voi myös olla hallituspuolueiden kyvyttömyys ottaa kantaa puoluetta sisäisesti jakavaan asiakysymykseen tai puolueiden pyrkimys välttää kannanottoja, jotka mahdollisesti heikentäisivät vaalimenes-

¹⁰⁸ Ks. esim. Setälä 1998, Setälä 1999 s. 87-93 ja 164-66 ja Morel 2001. Ks. myös Suksi 1996 s. 61-64 ja Suksi 2002 s. 42 ja 72-73.

¹⁰⁹ Ks. esim. Suksi 1996 ja Jyränki 2000 s. 234-235.

tystä. Viimeksi mainitussa tapauksessa kansanäänestyksillä pyritään irrottamaan tiettyjä poliittisesti hankalia asioita tulevasta vaalikamppailusta, jotta niihin ei vaalien alla tarvitsisi ottaa kantaa. Kaikista näistä tilanteista löytyy lukuisia kansainvälisiä esimerkkejä, jotka myös kansanäänestyksiä koskeva tieteellinen tutkimus on nostanut esiin.¹¹⁰

Kansanäänestysinstituution suuri alttius poliittiselle taktikoinnille on ongelmallinen kansanäänestyksen funktioiden näkökulmasta. Valinnaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen keskeisimpänä funktiona päätöksentekojärjestelmässä voidaan pitää päätösten legitimoitua: yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa tehtäville päätöksille haetaan kansalaismielipiteen konsultoinnin kautta demokraattinen oikeutus. Kansanäänestyksen perimmäisen funktion voidaan toisaalta nähdä kytkeytyvän myös kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien itseisarvoiseen merkitykseen: tietyt yhteiskunnalliset asiat ovat niin merkittäviä, että puhtaasti sen vuoksi on tärkeää, että kansalaiset pääsevät suoraan osallistumaan itse päätöksen tekemiseen. Näki neuvoa-antavan kansanäänestyksen perimmäisen tehtävän kummin päin tahansa, on selvää, että poliittinen taktikointi rapauttaa niiden molempien perustaa. Tämä johtaa siihen, että kansanäänestysinstituutio ei toimi päätöksentekojärjestelmän osana siten kuin on tarkoitettu. Tämä puolestaan asettaa kyseenalaiseksi koko instituution olemassaolon perusteltavuuden. Poliittisella taktikoinnilla voi olla varsin huolestuttavia seurauksia myös kansalaisten asenteisiin; samalla tavoin kuin yllä, voi kansalaisten luottamus päätöksentekojärjestelmää kohtaan heikentyä. Suomen kaltaista tilannetta, jossa kansanäänestyksen käytölle ei ole laissa säädetty minkäänlaisia objektiivisia perusteita, voidaan jo sinällään pitää ongelmallisena. Tilanteessa, jossa edes jossain määrin objektiivisia kriteerejä kansanäänestyksen käytölle ei ole olemassa, keskustelu kansanäänestyksen järjestämisestä ajautuu helposti puhtaasti mielipidepohjaiseksi väittelyksi, jossa objektiivisia kriteerejä lopputuloksen arvioinnille ei oikeastaan ole lainkaan. Näin voidaan sanoa pitkälti käyneen myös Suomessa käydyssä keskustelussa kansanäänestyksen järjestämisestä sopimuksesta Euroopan perustuslaiksi.

Kansanäänestyksen neuvoa-antavuus muodostuu puolestaan ongelmaksi lopullisessa päätöksentekotilanteessa ja tässäkin ongelma kytkeytyy osin kansanedustajien vastuuseen. Ongelman voi nähdä kahdella tavalla. Ensinnäkin se seikka, että neuvoa-antava kansanäänestys järjestetään ennen varsinaista parlamentaarista päätöksentekoa antaa jälleen pohjaa väitteille kansanedustajien vastuun pakoilusta. Koska varsinainen päätös asiasta tehdään vasta kansanäänestyksen järjestämisen jälkeen, eivät kansanedustajat ja parlamentaariset puolueyhmittymät joudu välttämättä muodostamaan itse näistä kantaa äänestyksessä olevaan kysymykseen, vaan ne voivat mennä päätöksessään ikään kuin kansanäänestystuloksen taakse. Toisaalta kansanäänestyksen neuvoa-antavuus antaa kansanedustajille mahdollisuuden perustella äänestyskäyttämistään valtiosäännössä omaksuttujen perusratkaisujen kannalta ristiriitaisella tavalla. Ne kansanedustajat, jotka antavat kansanäänestyksen tuloksen määrätä kantansa, voivat perustella käyttäytymistään kansansuvereenisuusperiaatteella. Ne kansanedustajat, jotka lopullisessa päätöksentekotilanteessa taas irrottautuvat kansanäänestyksen tuloksesta, voivat perustella irrottautumisestaan edustusperiaatteella, johon sisältyy myös yksittäisen kansanedustajan riippumattomuus valitsijakunnastaan (perustuslain 29 §). Näitä argumentteja käytettiin myös Suomen vuoden 1994 EU-kansanäänestyksessä ja niiden ongelmallisuus on nostettu esiin myös valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa.¹¹¹ Suomen vuoden 1994 EU-kansanäänestyksessä kansanedustajat näyttivät eri tavoin sitovan äänestyskäyttämisensä eduskunnassa kansanäänestyksen tulokseen: osa piti itsensä kannalta määrävänä kansanäänestyksen

¹¹⁰ Ks. esim. Ruotsin ydinvoimakansanäänestyksestä Setälä 1998 sekä Setälä 1999 s. 87-93, 110-123 ja 164-166. Ks. Ruotsin neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä myös SOU 1997:56. Muista kansainvälisistä esimerkeistä ks. esim. Morel 2001, Gallagher & Uleri 1996 ja European Journal of Political Research 6/2002. Kansanäänestyksistä saaduista kokemuksista muissa maissa ks. myös European Commission for Democracy through Law 1996.

¹¹¹ Ks. esim. Jyränki 2000 s. 234-235, Suksi 1996 s. 61 ja Suksi 2002 s. 42.

valtakunnallista lopputulosta, osa taas vaalipiirinsä kansanäänestystulosta ja osa jopa omien kannattajiensa kansanäänestyksessä ilmaisemaa kantaa.¹¹²

Valtiosääntöoikeudellisesti ehkä merkittävin ongelma kytkeytyy kuitenkin siihen, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos useimmin mielletään sen oikeudellisesta luonteesta riippumatta tosiasiallisesti sitovaksi. Kuten Markku Suksi on todennut, johtaa tämä tilanteeseen, jossa kaksi suvereenia kilpailee keskenään lopullisen päätöksentekijän asemasta samassa asiassa saman oikeusjärjestyksen sisällä.¹¹³ Suomen perustuslain mukaan lähtökohta on kuitenkin se, että eduskunnan tehtävänä on edustaa kansaa, jolle valtiovalta kuuluu, eikä eduskunnan rinnalla voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä.¹¹⁴ Kun neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos mielletään tosiasiallisesti sitovaksi, ajaututaan ristiriitaan tämän periaatteen kanssa. Tämä ilmentää varsin selvästi sitä, miten vaikeasti neuvoa-antava kansanäänestys on sovittavissa päätöksentekojärjestelmämme kokonaisuuteen. Markku Suksi onkin luonnehtinut suomalaista neuvoa-antavaa kansanäänestystä ”epävarmaksi kortiksi”, joka saattaa aiheuttaa vaikeuksia poliittiselle ja valtiosääntöoikeudelliselle järjestelmälle, kuten esimerkiksi valtioneuvostolle siinä tapauksessa, että kansanäänestyksen lopputulos on negatiivinen valtioneuvoston edustamaan kantaan nähden.¹¹⁵

Toisaalta kansalaisten reaktiot voisivat olla kansanvallan kannalta varsin kielteisiä siinä tapauksessa, että eduskunta lopullisessa päätöksessään poikkeaisi kansan selvästi ilmaisemasta kannasta. Tästä syystä neuvoa-antavan kansanäänestyksen varsinaisesta luonteesta voi olla varsin vaikea tosiasia pitää kiinni. Tämä kuitenkin herättää kysymyksen siitä, miksi kansanäänestys ei voi tässä tapauksessa olla myös oikeudellisesti sitova.

Edellä kuvatut piirteet liittyvät siis nimenomaan valinnaisiin neuvoa-antaviin kansanäänestyksiin samoin kuin niin sanottuihin ad hoc -kansanäänestyksiin, jotka toiminnallisten ominaisuuksiensa puolesta ovat varsin lähellä valinnaisia kansanäänestyksiä. Muihin kansanäänestystyyppeihin nämä piirteet eivät juurikaan yhdisty johtuen muiden kansanäänestystyyppien erilaisista institutionaalisista järjestelyistä. Suomessa on voimassa olevan sääntelyn perusteella järjestetty ainoastaan yksi neuvoa-antava kansanäänestys, mutta jo tässä äänestyksessä nousi esiin useampi edellä kuvatuista ongelmista. Vaikka osaa näistä ongelmista voidaan pitää lähinnä näennäisinä tai ainakin melko vähäisinä, voidaan niistä joka tapauksessa tehdä se johtopäätös, että neuvoa-antava kansanäänestys on varsin vaikeasti sijoitettavissa edustuksellisen järjestelmän kokonaisuuteen. Neuvoa-antavalle kansanäänestykselle on vaikea löytää selkeää paikkaa päätöksentekojärjestelmässä, mistä syystä sen käyttö myös johtaa tiettyihin ristiriitaisuuksiin järjestelmämme peruseriaatteiden kanssa. Kun kansanäänestyksen rooli päätöksentekojärjestelmässä on tällä tavoin epäselvä, on sen koko olemassaolon perusteltavuus asetettavissa tietyssä määrin kyseenalaiseksi. Joka tapauksessa on selvää, ettei kansanäänestys voi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa varsinaista funktiotaan, jos sen rooliin koko järjestelmässä liittyy edellä kuvattuja epävarmuustekijöitä.

Mainittujen seikkojen vuoksi olisi perusteltua, että kansanäänestysinstituutiomme kehittämismahdollisuuksia arvioitaisiin perusteellisesti uudelleen. Perustuslain uudistamisen yhteydessä tähän ei katsottu olevan mahdollisuutta. Tuolloin todettiin, ettei kansanäänestysinstituution toimivuuden ja kehittämistarpeiden kokonaisvaltaiseen arviointiin ollut mahdollisuutta ainoastaan yhden voimassa olevan sääntelyn perusteella järjestetyn kansanäänestyksen perusteella.¹¹⁶ Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä pidettiin sen sijaan kansanäänestysinstituution kehittämistarpeiden uudelleen-

¹¹² Ks. esim. Suksi 1996 s. 61 ja Suksi 2002 s. 42.

¹¹³ Suksi 1996 s. 61 ja Suksi 2002 s. 42.

¹¹⁴ HE 1/1998 vp s. 73.

¹¹⁵ Suksi 2002 s. 42.

¹¹⁶ HE 1/1998 vp s. 101.

arviointia pitkällä aikavälillä tarpeellisenä. Mietinnön mukaan asiaa koskevat lisäselvitykset tuli käynnistää lähitulevaisuudessa.¹¹⁷ Nyt tehdyn selvityksen perusteella asian uudelleenarviointi näyttää ajankohtaiselta ja tarpeelliselta. Vaikka neuvoa-antavia kansanäänestyksiä ei vieläkään ole järjestetty voimassa olevan sääntelyn perusteella kuin yksi, on perusteita tilanteen uudelleenarvioinnin käynnistämiseksi silti olemassa. Asiaa koskevat jatkotoimet tulisikin käynnistää lähitulevaisuudessa.

Kansanaloitteen käyttökelpoisuutta Suomessa selvitettävä tarkemmin

Kansanaloite on siinä mielessä merkittävä suoran osallistumisen muoto, että se antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua poliittisen asialistan eli agendan määrittelyyn. Kansanaloite antaa siis kansalaisille mahdollisuuden saada omalla aktiivisuudellaan edustuksellisten elinten käsittelyyn sellaisia kysymyksiä, joita he pitävät tärkeinä. Kansanäänestysissä itse äänestykseen alistettava asia määritellään edustuksellisen järjestelmän piirissä ja kansalaisten osuudeksi jää ainoastaan ilmaista kantansa valmiiksi muotoiltuun kysymykseen. Kansanäänestykset eivät siis perinteisessä muodossaan anna kansalaisille suoraa mahdollisuutta päättää siitä, mistä asioista kansanäänestysissä äänestetään ja siitä, mitkä asiat ylipäätään nostetaan edustuksellisen järjestelmän piirissä päätöksenteon ja keskustelun kohteeksi. Kansanaloite antaa näihin mahdollisuuden.

Kuten selvityksen luvussa 3 todetaan, kansanaloitteet voidaan jakaa kansanäänestysaloitteisiin ja sisällöllisiin kansanaloitteisiin. Sisällöllinen kansanaloite on Euroopassa melko harvinainen instituutio; se on Euroopan maista käytössä lähinnä Sveitsissä, Liechtensteinissa ja eräissä Saksan liittotasavallan osatasavalloissa. Kansanäänestysaloite on sen sijaan Euroopan maista käytössä näiden maiden lisäksi Italiassa sekä useassa Itä-Euroopan ja Välimeren alueen maassa.¹¹⁸ Näissä maissa kansanaloite on siis yhdistetty kansanäänestykseen siten, että tietyllä määrällä kansalaisia on mahdollisuus vaatia kansanäänestyksen järjestämistä jostakin asiasta. Tavallisimmin kansanäänestysaloite on yhdistetty niin sanottuihin kumoaviin ja estäviin kansanäänestyksiin. Tällöin tietyllä määrällä äänioikeutettuja kansalaisia on mahdollisuus saada jokin päätösvaiheessa oleva lakiehdotus tai jo voimassa oleva laki alistettua kansanäänestykseen. Aloiteinstituutio on tällöin yleensä suora, jolloin aloitteen tarkoittama asia alistetaan automaattisesti kansanäänestykseen, jos aloite vain täyttää lain edellyttämät vaatimukset. Sekä sisällöllinen kansanaloite että kansanäänestysaloite voivat kuitenkin olla myös epäsuoria. Tällöin lopullinen päätös sen suhteen, järjestetäänkö aloitteen tarkoittamasta asiasta kansanäänestys vai ei, tehdään edustuksellisen järjestelmän piirissä – tavallisesti parlamentissa.

Sekä sisällöllinen kansanaloite että kansanäänestysaloite toteuttavat sellaisia funktioita, jotka voisivat olla varsin tervetulleita suomalaisen edustuksellisen järjestelmän kannalta. Viime vuosien ja vuosikymmenten kehitys on osoittanut, että kansalaisten mahdollisuuksissa saada kantansa ja näkemyksensä kanavoiduksi poliittisten päätöksentekijöiden tietoon on puutteita. Suurelta osin tämän voidaan katsoa johtuvan puolueosallistumisen selvästä vähenemisestä, mutta syitä on myös muualla. Tietyssä mielessä voidaan kuitenkin sanoa, että koko järjestelmämme on rakennettu niin vahvasti edustuksellisuuden varaan, ettei kanavia kansalaisten näkemysten välittymiseen päätöksentekijöille vaalien välillä puoluejärjestelmän lisäksi ole juuri lainkaan. Oli kehityksen syistä tai vallitsevan tilanteen vakavuudesta mitä mieltä tahansa, on selvää, että puutteet kansalaisten näkemysten kanavoinnissa heikentävät ajan mittaan kansalaisten luottamusta koko päätöksentekijärjestelmää kohtaan. Huolen aiheita tässä suhteessa on jo nähtävissä, mutta voimistuessaan kehitys voi pahimmillaan alkaa nakertaa järjestelmämme perusteita. Kansanaloite – joko sisällöllisessä tai kansanäänestys-

¹¹⁷ OM 2002:7 s. 8 ja 41-43.

¹¹⁸ Ks. tarkemmin Suksi 2002 erityisesti s. 44, 49-50, 53-54, 57-61 ja 63-65.

tysaloitteen muodossa – voisi olla yksi keino kehityksen suunnan muuttamiseen. Nämä instituutiot antaisivat mahdollisuuden integroida kansalaismielipiteen ja kansalaisten omaehtoisen toiminnan osaksi normaalia poliittista järjestelmäämme. Tästä syystä niitä on pidettävä varteensotettavina keinoina vahvistaa suomalaista edustuksellista järjestelmää.

Kansanaloitteen käyttöönotossa on kuitenkin kysymys niin laajakantoisesta asiasta, että sen tarkempi selvittäminen ennen varsinaisten johtopäätösten tekoa on välttämätöntä. Selvittämistä edellyttävät paitsi kansanaloitteen käyttöönottoon liittyvät periaatteelliset näkökohdat, myös monet kansanaloitejärjestelmään liittyvät tekniset yksityiskohdat. Mikäli kansanaloitteen käyttöönoton valmisteluun ryhdytään, riippuu omaksuttavan kansanaloitteen muoto paljolti siitä, mihin suuntaan varsinainen kansanäänestysjärjestelmä kehittyy. Mikäli kehitys johtaa esimerkiksi kumoavien tai estävien kansanäänestysten käyttöönottoon, olisi aiheutta vakavasti pohtia kansanäänestysaloitteen kytkemistä näihin kansanäänestyksen muotoihin. Jos taas kehitys johtaa nykyisessä valinnaisessa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä pitäytymiseen, olisi tällöin aiheellista syvällisesti pohtia neuvoa-antavaan kansanäänestykseen kytketyn kansanäänestysaloitteen käyttöönottoa.¹¹⁹ Vaikka edellä onkin suhtauduttu melko kriittisesti neuvoa-antavaan kansanäänestykseen, olisi neuvoa-antavaan kansanäänestykseen kytketty kansanäänestysaloite kuitenkin edes jonkinlainen tapa lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia siinä tapauksessa, että tässä kansanäänestysmuodossa pitäydytään myös tulevaisuudessa. Kaikki nämä kysymykset edellyttävät kuitenkin jatkoselvitystä. Asiaan olisi syytä perehtyä kansanäänestykseen liittyvien jatkotoimien yhteydessä.

Kansanaloitteesta on syytä vielä todeta, että se on nimenomaisesti nostettu esiin myös perustuslain 14 §:n 3 momentin esitöissä. Säännöksessä säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä todetaan, että julkinen valta voisi täyttää edistämisvelvollisuutensa esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä. Yksilön vaikutusmahdollisuudet voisivat hallituksen esityksen mukaan toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä varten luotujen nimenomaisten mekanismien kuten juuri kansanaloitteen kautta.¹²⁰

Kansanäänestysinstituutiota kehitettäessä pidettävä mielessä suomalainen kansanäänestyksiin liittyvä perinne

Kansanäänestysinstituutiota kehitettäessä on otettava huomioon suomalainen kansanäänestyksiin liittyvä traditio. Suomessa on perinteisesti suhtauduttu kansanäänestyksen käyttöön varsin varovaisesti. Suomessa on itsenäisyyden aikana järjestetty ainoastaan kaksi valtiollista neuvoa-antavaa kansanäänestystä: vuoden 1931 kieltolakikansanäänestys ja vuoden 1994 kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Näistä ainoastaan jälkimmäinen on järjestetty voimassa olevan kansanäänestysääntelyn perusteella. Voidaankin sanoa, että Suomesta puuttuu kansanäänestysperinne. Edustuksellisen järjestelmän toimijat ovat lähteneet siitä, että asiat tulee mahdollisimman pitkälle ratkaista edustuksellisen järjestelmän puitteissa ja että kansanäänestykseen tulee turvautua vain erityisen merkittävässä ja laajakantoisissa yhteiskunnallisissa kysymyksissä, joissa päätöksen demokraattinen legitimitetti välttämättä vaatii kansan mielipiteen suoraa selvittämistä.

Kynnys kansanäänestyksen järjestämiseen on maassamme siis ollut perinteisesti varsin korkea. Tämä on ollut tilanne valtiollisen tason lisäksi myös kunnallisella tasolla. Myös kunnissa kansanäänestys-

¹¹⁹ Vrt. KM 1983:25 s. 166-168.

¹²⁰ Ks. HE 1/1998 vp s. 79 ja HE 309/1993 vp s. 62.

tyksiä on sen käyttömahdollisuuksiin nähden järjestetty varsin vähän ja sen käyttöala on rajautunut käytännössä kuntaliitoksiin ja joskus tiekysymyksiin. Suhtautumisen kansanäänestyksiin voidaan sanoa olevan edustuksellisen järjestelmän toimijoiden piirissä yleisesti ottaen melko kielteinen.

Tämä kansanäänestyksiin liittyvä perinne – tai sen puuttuminen – on pidettävä mielessä kansanäänestysinstituutiota kehitettäessä. Traditio ei saa olla kehitystyön este, mutta sen merkitys on otettava työssä huomioon. Mikäli kansanäänestysinstituution muuttamiseen ryhdytään, edellyttää se myös perustavanlaatuista asenne- ja ajattelutapojen muutosta edustuksellisen järjestelmän toimijoilta. Kansanäänestysinstituution on hyvin vaikea toimia päätöksentekojärjestelmän toimivana osana, jos valtaosa päätöksentekijöistä suhtautuu sen käyttöön kielteisesti.

Asenne- ja ajattelutapojen muutos tulisi käynnistää jo ennen itse kansanäänestysinstituution mahdollista muuttamista. Poliittisen järjestelmän toimijoiden tulisi nähdä kansanäänestys keinona kansalaisten integroimiseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Integroimiselle on nykytilanteessa selkeä tarve ja edustuksellisen järjestelmän toimijoilla on tähän perustuslain 14 §:n 3 momentin perusteella jopa oikeudellinen velvollisuus. Siis jo nykyistä neuvoa-antavaa kansanäänestystä tulisi tulevaisuudessa käyttää enemmän. Yhteiskunnallisesti merkittäviä ja kansalaisten elämään vaikuttavia päätöksiä tehdään Suomessa useammin kuin maassamme järjestetyt kansanäänestykset antavat ymmärtää. Kansanäänestyksen järjestämisestä päättämisessä on toki aina kysymys poliittisesta – ei oikeudellisesta – harkinnasta, mistä syystä päätökseen vaikuttavat hyvin moninaiset poliittiset näkökohdat. Toivoo kuitenkin sopii, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämällä olisi tulevaisuudessa tässä harkinnassa nykyistä merkittävämpi rooli.

Kansanäänestysinstituution kehittämisen oltava osa pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa

Suoran demokratian muodot ja niistä erityisesti kansanäänestys ja kansanaloite on edellä esitetty yhdeksi keinoksi vahvistaa suomalaista edustuksellista kansanvaltaa. Vaikka tässä johtopäätöksessä pitäydytäänkin, on syytä silti painottaa, että kansanäänestys ja kansanaloite eivät yksinään tämän tehtävän suorittamiseen pysty. Itse asiassa nämä instituutiot edellyttävät varsin vahvaa demokraattista perustaa ja demokratian yleistä toimivuutta voidakseen todella toimia niille tarkoitetulla tavalla.

Tästä syystä onkin tärkeää, että kansanäänestysinstituution kehittäminen on osa pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa, jossa huomiota kiinnitetään kansanvallan toimivuuden parantamiseen koko yhteiskunnan tasolla. Suomessa käynnistettiin tämän hallituskauden alussa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Politiikkaohjelma on tavoitteistoltaan kokonaisvaltainen ja hyvä, mutta on syytä painottaa, että demokratian kehittämisen on jatkuttava myös politiikkaohjelman päättymisen jälkeen. Demokratian kehittäminen on aikaa vievä prosessi, joka edellyttää toimia useilla eri yhteiskunnan sektoreilla. Kansanäänestysinstituution kehittäminen on yksi osa tätä prosessia, mutta sitäkin tulee tarkastella osana prosessin kokonaisuutta.

Kansanäänestyksen kehittämistarpeiden arviointi edellyttää jatkotoimia

Kansanäänestysinstituution kehittämisen uudelleenarvioinnille on siis tämän selvityksen perusteella selvä tarve. Tarvetta tähän on kahdestakin syystä. Jos tavoitteena on toimivan kansanäänestysjärjestelmän luominen, on nykyisen sääntelyimme uudelleenarviointiin jo nyt saatujen kokemusten perusteella aihetta. Jos taas tavoitteena on kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentaminen, voi-

daan uudelleen arvioinnin tarvetta pitää vieläkin ajankohtaisempana. Kysymyksessä on kuitenkin niin laaja-alainen tehtävä, että sen suorittaminen käsillä olevan selvityksen puitteissa ei ole ollut mahdollista. Jatkoselvitystyö voitaisiin käynnistää jo tämän hallituskauden aikana. Selvitystyössä tulisi olla mukana laaja-alaista poliittisen järjestelmän ja valtiosäännön asiantuntemusta. Selvitystyön aikana tulisi selvittää myös kansalaisten näkemys kansanäänestyksestä osallistumisen muotona. Selvitystyön tulisi kattaa kansanäänestysinstituution kehittämisen lisäksi myös kansanaloitteen käyttöönoton arviointi.

Utvärdering och slutledningar

Utredningen lägger fram följande slutledningar om behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet.

Det finländska statsskicket bygger på representativ demokrati

Statsskicket i Finland bygger på representativ demokrati. Detta framgår klart av 2 § i grundlagen, där det konstateras att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.

Under hela självständighetstiden har vår konstitution baserat sig på representativitetsprincipen och så bör det vara också i framtiden. Grunden för den finländska representativa demokratin är mycket stark och det är svårt att upptäcka några sådana brister i systemet som skulle kräva revidering i en väsentligt annan riktning. Till denna del är det sålunda lätt att förena sig om den bedömning av grundprinciperna för vår statsordning som folkomröstningskommittén presenterade redan år 1983.¹²¹

Den representativa demokratin bör kompletteras med former av direkt demokrati

Den representativa demokratin behöver kompletteras med former av direkt demokrati. Denna aspekt finns också inskriven i grundlagen. Grundlagens 2 § 2 mom. fastslår att till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt regeringens proposition om revidering av grundlagen (Regeringens proposition 1/1998 rd) avser bestämmelsen tryggnad av individens möjligheter att på olika nivåer delta i och påverka den samhälleliga verksamheten. Den täcker därför t.ex. utövande av rösträtten i val och folkomröstningar, andra former av deltagande och påverkan samt verksamhet i medborgarsamhällets frivilliga verksamhet och människornas möjligheter att i sin närmiljö påverka beslut som berör dem själva och deras livsmiljö. Bestämmelsen ger enligt propositionen uttryck för principen att individens möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling inte i ett demokratiskt samhälle kan vara begränsade enbart till möjligheten att rösta i val. Bestämmelsen får ytterligare stöd i grundlagens 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom., som innehåller bestämmelser om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut.¹²²

Behovet av former för direkt demokrati kan motiveras dels med grundlagens bestämmelser, dels med vikten av att stärka den representativa demokratin. Mot bakgrunden av de senaste decenniernas nedåtgående trend för valdeltagande och den allmänna bristen på intresse för att delta i aktiviteter, kan former för direkt demokrati ses som ett viktigt sätt att öka medborgarnas intresse för skötseln av gemensamma angelägenheter samt deras tilltro till beslutssystemet. Folkomröstning är en av de viktigaste formerna för direkt demokrati på statsnivå och är därför en central faktor vid utveckling av demokratin.

Det är alltså möjligt att förena representativ och direkt demokrati. Om detta görs på rätt sätt kan de båda formerna komplettera och stödja varandra. I en komparativ utredning om folkomröstningar

¹²¹ Se Kommittébetänkande 1983:25.

¹²² Regeringens proposition 1/1998 rd s. 80.

påvisar professor Markku Suksi att alla europeiska länder har lyckats samordna folkomröstning med ett representativt system på ett sådant sätt att det sist nämnda i alla situationer blivit den huvudsakliga formen för medborgarnas deltagande och nationellt beslutsfattande. Detta är fallet t.o.m. i Schweiz där olika former av direkt demokrati har en exceptionellt stark ställning i beslutssystemet. Bara om grundlagen ger möjligheter till materiella medborgarinitiativ kan enligt Suksi de direkta medverkansformerna bli en parallell och alternativ beslutsform till det indirekta inflytandet. I alla andra situationer är folkomröstning en mekanism som fungerar inom det representativa systemet och kompletterar detta. I normalfall uppkommer det alltså inte någon konflikt mellan ett folkomröstningssystem och ett representativt system utan det är fråga om olika former av demokrati som kompletterar varandra och där det representativa systemet alltid kommer att vara primärt.¹²³

När man förenar representativ och direkt demokrati är det ändå skäl att vara alert, eftersom alla former av direkt demokrati inte fungerar i det representativa systemet, åtminstone inte på bästa möjliga sätt. Vetenskaplig forskning har mycket klart visat att vissa former av direkt demokrati fungerar bättre inom det representativa systemet än andra.¹²⁴ Det är skäl att beakta denna forskning när man utvecklar den direkta demokratin. Annars kan resultatet vara en kombination som i värsta fall urholkar grundvalen för den representativa demokratin.

Olika folkomröstningsformer bör bedömas fördomsfritt

År 1987 togs det i Finlands rättsordning in bestämmelser om rådgivande nationella folkomröstningar. Den enda formen av nationella folkomröstningar som vår grundlag känner till är således rådgivande folkomröstningar. I folkomröstningskommitténs betänkande (Komittébetänkande 1983:25), som i sista hand ligger till grund för våra folkomröstningsbestämmelser, behandlades också några andra former av folkomröstning, dvs. bindande folkomröstningar om grundlagar och lagar samt medborgarinitiativ. Folkomröstningskommittén ställde sig ändå avvisande till alla dessa former av folkomröstning och i betänkandet stannade man för att rekommendera endast så kallade fakultativa rådgivande folkomröstningar, om vilka bestämmelser senare intogs i lag.

Folkomröstningskommitténs slutsatser och förslag kan i viss mån anses vara en följd av dess uppdrag. I första hand skulle kommittén bereda förslag till komplettering av regeringsformen uttryckligen med bestämmelser om rådgivande folkomröstning. Först i andra hand skulle kommittén utreda möjligheten att ta i bruk bindande folkomröstningar som en del av lagstiftningsförfarandet. Av föredragningspromemorian framgår det ändå klart att det andra uppdraget uppfattades som sekundärt. Man kan med andra ord dra den slutsatsen att folkomröstningskommittén utifrån sitt uppdrag inte rimligen hade kunnat komma fram till ett annat ställningstagande än det som framgår av betänkandet.

Rådgivande folkomröstningar är emellertid bara ett av de många uttryck folkomröstningsinstitutet kan ta. I utredningens kapitel 3 redogörs kortfattat för vilka typer av folkomröstningar som är i bruk i andra länder. Alla dessa folkomröstningsformer uppfyller olika ändamål i de politiska systemen och de är alla förenade med särskilda funktioner. Inom ramen för den vetenskapliga forskningen kring folkomröstningar har man granskat hur olika typer av folkomröstningar fungerar i representativa demokratier och slutsatserna har varit tämligen överensstämmande. Den skarpaste kritiken har kanske riktats uttryckligen mot den typ av fakultativa rådgivande folkomröstningar som förekommer i Finland. Det har konstaterats att de demokratiteoretiska grunderna för just denna form av fol-

¹²³ Se Suksi 2002 s. 70-71.

¹²⁴ Se närmare i följande avsnitt.

komröstningar förefaller vara allra svagast underbyggda och dessutom har man i många länder kunnat notera problem när det gäller folkomröstningarnas faktiska funktionalitet.¹²⁵ Samma iakttagelser gjordes också i Finland i samband med den enda folkomröstning som ordnats med stöd av de nuvarande bestämmelserna, dvs. 1994 års folkomröstning om Finlands medlemskap i Europeiska unionen.¹²⁶ Eftersom de problem som då konstaterades, och till vilka vi återkommer i följande avsnitt, är typiska för just denna form av folkomröstningar och inte några andra, vore det motiverat att grundligare utreda om vårt system skulle vara betjänt av någon annan form av folkomröstning. Olika typer av folkomröstningar fyller väldigt olika funktioner och några av dessa funktioner kunde eventuellt fylla ett behov i det finländska systemet. Utvecklingen av demokratin förutsätter därför fördomsfrihet i detta avseende. Det är på sin plats med en öppen utvärdering av hur institut som hittills varit främmande för den finländska demokratin skulle fungera i praktiken.

Folkomröstningens fakultativa och rådgivande natur är problematisk

Av det som konstateras ovan har det redan framgått att den typ av folkomröstning som för närvarande kan ordnas i Finland är problematisk i vissa avseenden. Problemen sammanhänger med att folkomröstningen är fakultativ och rådgivande. Med en fakultativ folkomröstning avses att grundlagen inte föreskriver när folkomröstning skall tillgripas utan folkomröstningar ordnas från fall till fall med stöd av en särskild lag som stiftas för ändamålet. Med folkomröstningens rådgivande natur avses att röstningsresultatet inte är juridiskt bindande för den slutliga beslutsfattaren, dvs. Finlands riksdag.

Fakultativa folkomröstningar skapar problem med tanke på riksdagsledamöternas ansvar och hela folkomröstningsinstitutets funktioner. När folkomröstningar ordnas i enskilda fall med stöd av en lag som godkänts av riksdagens majoritet, uppstår frågor kring riksdagsledamöternas ansvar. En folkomröstning överför beslutsmakten från riksdagen till medborgarna och det kan anses att riksdagsledamöterna, när de beslutar att en folkomröstning ska ordnas, undandrar sig sitt ansvar. Detta argument har seglat upp vid flera tillfällen både i Finland och i många andra länder där fakultativa folkomröstningar debatteras. Även om problemet i viss utsträckning kan anses utgöra ett skenproblem, kan det ha negativa effekter på medborgarnas tilltro till det politiska systemet.

Det att en folkomröstning är fakultativ är ett bekymmer också med avseende på folkomröstningens funktion. När en folkomröstning ordnas med stöd av en lag som riksdagen har godkänt får regeringen en avgörande roll för de konkreta beslut som skall fattas kring genomförandet av folkomröstningen. Detta har lett till att man av rent taktiska skäl är benägen att tillgripa fakultativa folkomröstningar betydligt oftare än andra typer av folkomröstningar. Folkomröstningar kan exempelvis ordnas till följd av regeringspartiernas önskan att få till stånd ett politiskt beslut när det inte finns ett tillräckligt parlamentariskt stöd för ett sådant beslut. Också regeringspartiernas oförmåga att ta ställning i en sakfråga som har splittrat ett parti, kan ligga bakom en folkomröstning. Folkomröstningar kan också ordnas när partierna vill undvika ställningstaganden som eventuellt skulle minska deras understöd i allmänna val. I det sist nämnda fallet försöker partierna genom folkomröstningar lösgöra vissa politisk komplicerade frågor från valkampen, för att slippa ta ställning till dem i sam-

¹²⁵ Se t.ex. Setälä 1998, Setälä 1999 s. 87-93 och 164-166 samt Morel 2001. Se även Suksi 1996 s. 61-64 och Suksi 2002 s. 42 och 72-73.

¹²⁶ Se t.ex. Suksi 1996 och Jyränki 2000, s. 234-235.

band med valet. Det finns gott om internationella exempel på alla dessa ovan nämnda fall som även de som har forskat i folkomröstningar har lyft fram.¹²⁷

Med tanke på folkomröstningsinstitutets funktioner är den stora benägenheten till politisk taktikering ett problem. En fakultativ rådgivande folkomröstnings viktigaste funktion i beslutssystemet kan anses vara att legitimera besluten. Genom att konsultera medborgaropinionen vill man få ett demokratiskt berättigande för beslut i viktiga samhällsfrågor. Men folkomröstningarnas innersta funktion kan också anses hänga samman med egenvärdet i medborgarnas direkta påverkningsmöjligheter. Vissa samhällsfrågor är så viktiga att det bara för den skull är betydelsefullt att medborgarna får delta direkt i själva beslutsfattandet. Oberoende av vilken aspekt man vill lyfta fram som det främsta syftet med folkomröstningar är det klart att politisk taktikering undergräver basen för varadera. Detta leder i förlängningen till att folkomröstningsinstitutet inte fungerar som en del av beslutsfattandet på det sätt det var tänkt. Därmed kan man också ifrågasätta grunden för hela folkomröstningsinstitutet. Politisk taktikering kan ha ytterst oroväckande effekter också på medborgarnas attityder och bidra till att medborgarnas tilltro till beslutssystemet försvagas. Det finländska systemet, där det inte finns några lagfästa objektiva grunder för när folkomröstning skall ordnas, är också det i sig ett problem. Om det inte finns några som helst objektiva kriterier för när en folkomröstning är motiverad blir debatten om en eventuell folkomröstning lätt färgad av rena åsikter, som helt och hållet saknar objektiva kriterier för en bedömning av slutresultatet. I många avseenden lämpar sig denna beskrivning också för den debatt som försiggått i Finland om en folkomröstning borde ordnas om det nya konstitutionella fördraget för Europeiska unionen.

Folkomröstningens rådgivande natur är ett problem när det slutliga beslutet i en sakfråga skall fattas och också här aktualiseras frågan om riksdagsledamöternas ansvar. Två infallsvinklar kan lyftas fram. Det faktum att en rådgivande folkomröstning ordnas före ett egentligt parlamentariskt beslut skapar återigen grogrund för påståendet att riksdagsledamöterna vill undvika sitt ansvar. Eftersom det slutliga beslutet fattas först efter folkomröstningen behöver riksdagsledamöterna och de parlamentariska partigrupperingarna inte nödvändigtvis ha ett självständigt ställningstagande till den fråga folkomröstningen gäller, utan de kan i sitt slutliga beslut så att säga ställa sig bakom folkomröstningsresultatet. Å andra sidan ger folkomröstningens rådgivande natur riksdagsledamöterna en möjlighet att, på ett sätt som står i strid med de lösningar man gått in för i konstitutionen, motivera sitt röstningsbeteende. De riksdagsledamöter som låter sitt ställningstagande dikteras av folkomröstningsresultatet kan förklara detta med principen om folkets suveränitet. De riksdagsledamöter som i sitt slutliga beslut tar avstånd från folkomröstningsresultatet kan motivera sitt förfarande med representationsprincipen, i vilken också ingår den enskilda riksdagsledamöten oberoende av väljarkåren (29 § i grundlagen). Dessa argument förekom i samband med EU-folkomröstningen i Finland 1994 och problematiken har också lyfts fram i den statsförfattningsrättsliga litteraturen.¹²⁸ I samband med den nämnda folkomröstningen 1994 föreföll riksdagsledamöterna på olika sätt binda sitt röstningsbeteende i riksdagen till folkomröstningsresultatet. En del av dem underströk för egen del den avgörande betydelsen av folkomröstningens rikstäckande slutresultat, andra återopade folkomröstningsresultaten i den egna valkretsen och en del prioriterade rentav sina anhängares ståndpunkter i folkomröstningen.¹²⁹

Det kanske största statsförfattningsrättsliga problemet hänger emellertid samman med att resultatet av en rådgivande folkomröstning i allmänhet ändå betraktas som de facto bindande trots dess juri-

¹²⁷ Se t.ex. Setälä 1998 samt Setälä 1999 s. 87-93, 110-123 och 164-166 om kärnkraftsomröstningen i Sverige. Se även SOU 1997:56 om fakultativa folkomröstningar i Sverige. För övriga internationella exempel se t.ex. Morel 2001, Gallagher & Uleri 1996 och European Journal of Political Research 6/2002.

¹²⁸ Se t.ex. Jyräki 2000 s. 234-235, Suksi 1996 s. 61 och Suksi 2002 s. 42.

¹²⁹ Se t.ex. Suksi 1996 s. 61 och Suksi 2002 s. 42.

diska natur. Markku Suksi har konstaterat att detta leder till att två suveräner konkurrerar sinsemellan om positionen som slutlig beslutsfattare i ett och samma ärende och inom en och samma rättsordning.¹³⁰ Enligt Finlands grundlag är utgångspunkten emellertid att riksdagens roll är att företräda folket, vilket statsmakten tillkommer, och att det inte kan finnas några konkurrerande statsorgan vid sidan av riksdagen.¹³¹ Men om resultatet av en rådgivande folkomröstning uppfattas som de facto bindande uppstår det en konflikt med denna princip. Konflikten är ett utmärkt exempel på hur svårt det är att inordna rådgivande folkomröstningar i den helhet vårt beslutssystem utgör. Markku Suksi har därför karakteriserat den finländska rådgivande folkomröstningen som ett "osäkert kort" som kan medföra problem för det politiska och konstitutionella systemet, exempelvis för statsrådet när folkomröstningsresultaten avviker från den ståndpunkt som statsrådet företräder.¹³²

Å andra sidan kan medborgarnas reaktioner vara ytterst negativa från demokratisynpunkt om riksdagen i det slutliga beslutet avviker från en ståndpunkt som folket klart har uttryckt. Det kan därför vara väldigt svårt att i verkligheten hålla fast vid folkomröstningens rådgivande natur. Därmed är det också motiverat att ställa frågan varför en folkomröstning inte i ett sådant fall kunde vara också juridiskt bindande.

De drag som beskrivits ovan gäller uttryckligen fakultativa rådgivande folkomröstningar samt så kallade ad hoc -folkomröstningar, som har i stort sett samma funktionella egenskaper som fakultativa folkomröstningar. Andra typer av folkomröstningar uppvisar inte just de ovan nämnda dragen eftersom de institutionella arrangemangen kring dem är avvikande. I Finland har utifrån de gällande bestämmelserna ordnats endast en rådgivande folkomröstning, men redan i samband med den aktualiserades många av de frågor som beskrivits ovan. Även om en del av problemen kunde anses skenbara eller ganska obetydliga kan ändå den slutsatsen dras att det är ytterst svårt att inordna rådgivande folkomröstningar i den representativa demokratin. Det är svårt att se vilken plats rådgivande folkomröstningar skall ges i beslutssystemet och därför leder sådana omröstningar till vissa konflikter med de grundläggande principerna i vårt system. När folkomröstningens roll är otydlig i detta avseende kan grunderna för hela dess existens ifrågasättas, åtminstone i någon utsträckning. Det är i varje fall klart att folkomröstningar av denna typ inte på bästa möjliga sätt ger uttryck för sin egentliga funktion om dess roll i hela systemet är behäftad med ovan beskrivna osäkerhetsfaktorer.

Det skulle därför vara motiverat att möjligheterna att utveckla vårt folkomröstningsinstitut skulle omprövas i grunden. I samband med grundlagsreformen ansågs det inte finnas utrymme för detta. Det konstaterades då att en heltäckande bedömning av folkomröstningsinstitutets funktionalitet och behoven att utveckla det var omöjligt på basis av endast en folkomröstning som ordnats med stöd av de nuvarande bestämmelserna.¹³³ I ett betänkande av den grupp som har i uppdrag att följa upp grundlagens genomförande framhölls det emellertid att det på lång sikt är nödvändigt med en omvärdering av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet. Enligt betänkandet skulle utredningar kring detta startas inom en nära framtid.¹³⁴ Med stöd av den utredning som nu har gjorts förefaller det både aktuellt och nödvändigt att omvärdera folkomröstningsinstitutet. Trots att det hittills inte med stöd av den nuvarande regleringen har ordnats fler än en rådgivande folkomröstning är det motiverat att sätta igång ett omvärderingsprojekt. Fortsatta åtgärder i detta avseende borde vidtas inom en nära framtid.

¹³⁰ Suksi 1996 s.61 och Suksi 2002 s. 42.

¹³¹ Regeringens proposition 1/1998 rd s. 79.

¹³² Suksi 2002 s. 42.

¹³³ Regeringens proposition 1/1998 rd s. 108.

¹³⁴ Justitieministeriets publikation 2002:7 s. 8 och 41-43.

Möjligheterna till medborgarinitiativ bör utredas närmare

Medborgarinitiativ är en betydelsefull form av direktdeltagande, eftersom de ger medborgarna möjlighet att vara med om att sätta den politiska agendan. Genom medborgarinitiativ kan medborgarna således genom egen aktivitet få de representativa organen att behandla sådana frågor som de anser viktiga. I folkomröstningar bestäms normalt sakfrågan inom ramen för det representativa systemet och medborgarna kan delta endast genom att uttrycka sin åsikt om en fråga som är färdigt formulerad. Därför ger folkomröstningarna inte i sin traditionella form medborgarna någon möjlighet att direkt besluta vilka frågor som skall vara föremål för folkomröstning eller vilka frågor som över huvudtaget skall tas upp för diskussion och beslut inom de representativa organen. Men medborgarinitiativ skulle göra detta möjligt.

I utredningens 3 kap. konstateras att medborgarinitiativen kan indelas i å ena sidan folkomröstningsinitiativ och å andra sidan materiella medborgarinitiativ. I Europa är materiella medborgarinitiativ en rätt ovanlig företeelse och förekommer närmast i Schweiz, Lichtenstein och vissa delstater i Förbundsrepubliken Tyskland. Däremot är folkomröstningsinitiativ i flitigt bruk i flera europeiska länder, exempelvis i de ovan nämnda länderna samt i Italien och många länder i Östeuropa och i Medelhavsområdet.¹³⁵ I dessa länder har medborgarinitiativet alltså kopplats till folkomröstningar så att en viss mängd medborgare har rätt att kräva att folkomröstning ordnas om en bestämd sak. I allmänhet har folkomröstningsinitiativ kombinerats med så kallade upphävande eller förhindrande folkomröstningar. En viss mängd röstberättigade medborgare har möjlighet att kräva att ett lagförslag, om vilket beslut inom kort skall fattas, eller en redan gällande lag underställs folkomröstning. Initiativsinstitutet är då i allmänhet direkt, vilket innebär att det ärende som avses i ett initiativ automatiskt underställs folkomröstning om initiativet uppfyller de villkor som lagen ställer. Både materiella medborgarinitiativ och folkomröstningsinitiativ kan emellertid också vara indirekta. Det slutliga beslutet om folkomröstning skall ordnas i det ärende som avses i initiativet fattas då inom ramen för det representativa systemet, i allmänhet av parlamentet.

Både materiella medborgarinitiativ och folkomröstningsinitiativ ger uttryck för funktioner som kunde vara mycket välkomna i det finländska representativa systemet. Under de senaste åren och decennierna har utvecklingen klart visat att det finns tydliga brister när det gäller medborgarnas möjligheter att få fram sina ståndpunkter och åsikter till de politiska beslutsfattarna. En klar orsak till detta är det minskade intresset att delta i de politiska partiernas verksamhet. Men det finns också andra orsaker. Man kan rentav hävda att hela vårt system är så starkt förankrat i representativitet att det mellan valen knappast finns några möjligheter utöver partisystemet som medborgarna kunde utnyttja för att förmedla sina åsikter till beslutsfattarna. Oberoende av vilken uppfattning man har om orsaken till denna utveckling eller om hur allvarlig situationen är, är det klart att bristerna när det gäller medborgarnas möjlighet att få sin röst hörd på lång sikt leder till sviktande tilltro till hela beslutssystemet. Redan nu finns det skäl att vara oroad över situationen, men om den ytterligare försämras kan den småningom börja undergräva hela vårt system. Medborgarinitiativ – antingen materiella initiativ eller folkomröstningsinitiativ – kan vara ett sätt att styra in utvecklingen på nya spår. Medborgarinitiativsinstitutet ger en möjlighet att utveckla medborgaropinionen och medborgarnas frivilligverksamhet som en del av vårt normala politiska system. Initiativen måste därför betraktas som reella alternativ när det gäller att förstärka det finländska representativa systemet.

Ibruktagandet av ett system med medborgarinitiativ är emellertid en så vittgående fråga att den absolut måste utredas närmare innan ett slutligt beslut tas. Det är inte bara de principiella synpunkter-

¹³⁵ Se närmare Suksi 2002, särskilt s. 44, 49-50, 53-54, 57-61 och 63-65.

na på att ta i bruk ett system med medborgarinitiativ som behöver utredas utan också många tekniska detaljer i anslutning till det. Om man beslutar att gå in för medborgarinitiativ är valet av initiativtyp av väldigt stor betydelse för i vilken riktning folkomröstningssystemet utvecklas. Om vi exempelvis går in för upphävande eller förhinderande folkomröstningar är det skäl att allvarligt överväga om medborgarinitiativ kan sammankopplas med denna form av folkomröstning. Om utvecklingen emellertid går därhän att vi nöjer oss med fakultativa rådgivande folkomröstningar är det skäl att överväga att också ta i bruk folkomröstningsinitiativ.¹³⁶ Även om det ovan anförts rätt kritiska synpunkter på rådgivande folkomröstningar, skulle folkomröstningsinitiativ som leder till rådgivande folkomröstningar ens i någon mån öka medborgarinflytandet, om denna form av folkomröstningar bibehålls också i framtiden. Alla dessa aspekter förutsätter emellertid vidare utredningar. Det vore skäl att utreda detta i samband med de fortsatta åtgärderna kring folkomröstningsinstitutet.

Det är ännu skäl att konstatera att medborgarinitiativ lyftes fram i förarbetena till 14 § 3 mom. i grundlagen. I detta lagrum föreskrivs att det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. I regeringens proposition konstateras att det allmänna kunde realisera det citerade lagrummet exempelvis genom att utveckla lagstiftningen om olika typer av medverkan. Enligt regeringens proposition kunde den enskilde individens möjligheter till delaktighet förverkligas i form av frivilligverksamhet eller genom mekanismer som skapats uttryckligen för detta, så som medborgarinitiativ.¹³⁷

Folkomröstningsinstitutet bör utvecklas utifrån den finländska folkomröstningstraditionen

När folkomröstningsinstitutet ses över är det skäl att beakta de traditioner som sammanhänger med folkomröstningar i Finland. I Finland har man i allmänhet förhållit sig mycket restriktivt till folkomröstningar och under Finlands självständighet har det endast ordnats två nationella rådgivande folkomröstningar, nämligen förbudslagsomröstningen 1931 och folkomröstningen 1994 om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Av dessa båda ordnades bara den sist nämnda med stöd av de nu gällande folkomröstningsbestämmelserna. Man kan alltså konstatera att Finland saknar en folkomröstningstradition. Aktörerna inom den representativa demokratin har utgått från att ärenden så långt som möjligt skall avgöras inom ramen för det representativa systemet och att folkomröstningar skall ordnas endast i särskilt betydelsefulla och vittgående samhällsfrågor, där beslutsfattandets demokratiska legitimitet oundgängligen kräver att man direkt tar reda på folkopinionen.

Tröskeln för folkomröstningar har alltså av tradition varit mycket hög i vårt land. Detta har inte enbart gällt folkomröstningar på statlig nivå utan även på kommunal nivå. Med tanke på vilka möjligheter det finns att ordna folkomröstningar också i kommunerna har de utnyttjats i väldigt liten utsträckning och de har i praktiken endast gällt kommunsammanslagningar och ibland vägfrågor. Man kan sålunda påstå att bland aktörerna inom det representativa systemet är attityden till folkomröstningar ganska avvisande.

Denna folkomröstningstradition – eller snarare bristen på tradition – är viktig att hålla i minnet vid utvecklingen av folkomröstningsinstitutet. Traditionen får inte utgöra ett hinder för utvecklingsarbetet men dess betydelse bör ändå beaktas. Om man går in för att förändra folkomröstningsinstitutet förutsätter det i grunden nya attityder och tänkesätt bland dem som arbetar inom det representativa systemet. Det är svårt att åstadkomma ett fungerande folkomröstningsinstitut inom ramen för beslutsfattandet om majoriteten av beslutsfattarna är negativt inställda till folkomröstningar.

¹³⁶ Jfr. Kommittébetänkande 1983:25 s. 166-168.

¹³⁷ Se Regeringens proposition 1/1998 rd s. 85 och Regeringens proposition 309/1993 rd s. 65.

Arbetet på att få till stånd en attitydförändring och föra in ett nytt tänkesätt borde sätta i gång redan innan systemet med folkomröstningar eventuellt ändras. Det politiska systemets aktörer bör uppfatta folkomröstningar som ett sätt att få med medborgarna i det samhälleliga beslutsfattandet. För tillfället finns det ett klart behov av större integrering och aktörerna inom det representativa systemet är rentav med stöd av grundlagens 14 § 3 mom. rättsligt förpliktade att se till att det blir gjort. I framtiden borde sålunda åtminstone rådgivande folkomröstningar ordnas i större utsträckning. Samhälleligt viktiga beslut som påverkar medborgarnas liv fattas betydligt oftare i Finland än vad antalet folkomröstningar låter förstå. Beslutet att ordna folkomröstning är visserligen alltid ett politiskt och inte ett juridiskt beslut, vilket innebär att det influeras av väldigt många politiska avvägningar. Man kan bara önska att medborgarnas möjligheter till inflytande i framtiden skulle väga tyngre i denna prövning.

Utvecklingen av folkomröstningsinstitutet bör vara en del av en långsiktig demokratipolitik

Olika former av direkt demokrati, och bland dem särskilt folkomröstning och medborgarinitiativ, har ovan lyfts fram som ett sätt att stärka den finländska representativa demokratin. Även om utredningen håller fast vid denna slutsats är det skäl att understryka att varken folkomröstningar eller medborgarinitiativ i sig förmår göra detta. I själva verket förutsätter dessa institut en mycket stabil demokratisk grund och en fungerande demokrati för att kunna fylla den funktion man förväntar sig av dem.

Det är därför viktigt att utvecklingen av folkomröstningsinstitutet är en del av en långsiktig demokratipolitik som fäster avseende vid hur folkväldet skall fungera bättre på alla nivåer i samhället. I början av innevarande regeringsperiod startades ett politikprogram för medborgarinflytande. Politikprogrammet har heltäckande mål och är väl uppgjort, men det är skäl att understryka att utvecklingen av demokratin bör fortsätta också efter att politikprogrammet har genomförts. Den demokratiska utvecklingen är en långsiktig process som förutsätter åtgärder på många samhällssektorer. Utvecklingen av folkomröstningsinstitutet är endast en del av denna process, men bör ändå granskas som en del av hela processen.

Fortsatta åtgärder för utvärdering av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet

Enligt föreliggande utredning finns det ett klart behov att ompröva i vilken riktning folkomröstningsinstitutet skall utvecklas. Det finns två orsaker till att en sådan omprövning bör göras. Om målet är att skapa ett fungerande folkomröstningssystem finns det skäl att utifrån erfarenheterna hittills se över de gällande bestämmelserna. Men om målet är att utvidga medborgarinflytandet kan omprövningsbehovet anses ännu mer aktuellt. Uppdraget är emellertid så omfattande att det inte har kunnat utföras inom ramen för denna utredning. Däremot kunde man redan under denna regeringsperiod inleda utredningsarbetet. I arbetet bör delta representanter med omfattande sakkunskap både om det politiska systemet och om konstitutionen. I utredningsarbetet borde också medborgarnas syn på folkomröstning som ett medel att påverka utredas. Utredningen bör gälla utveckling av folkomröstningsinstitutet och en utvärdering av möjligheten att ta i bruk medborgarinitiativ.

Lähteet

Virallislähteet

- HE 89/1931 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi.
- HE 251/1984 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 234/1991 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- KM 1974:27.* Valtiosääntökomitean välimietintö. Komiteanmietintö 1974:27. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1974.
- KM 1983:25.* Kansanäänestyskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1983:25. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.
- KM 1983:49.* Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1983:49. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.
- KM 1997:15.* Vaalilakien yhtenäistämistoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1997:15. Edita. Helsinki 1997.
- OLJ 12/1983.* Lausunnot kansanäänestyskomitean mietinnöstä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 12/1983. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.
- OLJ 1994.* Neuvoa-antava kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. EY-vaalityöryhmän osamietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1994.
- OM 2002:7.* Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7. Edita. Helsinki 2002.
- PeVM 11/1931 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi.
- PeVM 14/1935 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö lakialoitteen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta koron säännöstelyn selvittämiseksi.

- PeVM 15/1935 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö lakialoitteen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta rangaistusten koventamisen selvittämiseksi.
- PeVM 21/1935 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallitusmuodon, valtiopäiväjärjestyksen ja siihen liittyvien lakien muuttamista tarkoittavan toivomusaloitteen johdosta.
- PeVM 23/1935 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö toivomusaloitteen johdosta, joka tarkoittaa neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemista nykyisen kaksikielisyysjärjestelmän edelleen säilyttämisestä.
- PeVM 3/1994 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi.
- PeVL 14/1994 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- SOU 1997:56.* Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av Folkomröstningsutredningen. Statens offentliga utredningar 1997:56. Stockholm 1997.
- Suksi, Markku.* Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Julkaisussa: Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite s. 15-80. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8. Edita. Helsinki 2002.

Kirjallisuus ja muut lähteet

- Anckar, Dag.* Finland: A Half-hearted Step Towards Referendum. Acta Academiae Aboensis. Ser. A. Humaniora. Vol 62, nr 4. Åbo Akademi Press. Åbo 1983.
- Butler, David & Ranney, Austin (toim.).* Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Macmillan Press. Basingstoke 1994.
- Cornillet, Thierry & al.* Perustuslaista kysyttävä EU:n kansalaisten mielipidettä. Helsingin Sanomat 13.12.2003.
- European Commission for Democracy through Law.* Constitutional justice and democracy by referendum: proceedings of the UniDem Seminar organised in Strasbourg, on 23-24 June 1995 in co-operation with the "Institut des hautes études européennes" of Strasbourg, Robert Schuman University, and with the support of the European Union. Council of Europe Publishing. Strasbourg 1996.
- European Journal of Political Research.* Special Issue: Interests, Information and Voting in Referendums. Volume 41, number 6, 2002.
- Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo (toim.).* The Referendum Experience in Europe. Macmillan Press. Basingstoke 1996.
- Hautala, Heidi.* Ulos kaapista. Turun Sanomat 31.10.2003.

- Heino, Jari.* Kansat äänestävät yhä useammin. Turun Sanomat 2.11.2003.
- Heiskala, Risto & Roos, J. P.* EU:n perustuslaillinen sopimus kansanäänestykseen. Helsingin Sanomat 15.9.2003.
- Jyränki, Antero.* Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku 2000.
- Jyränki, Antero.* Euroopan unionin perustuslaista tuskin kansanäänestystä. Turun Sanomat 28.8.2004.
- Kaleva 14.9.2003.* Kansa äänestää EU:n perustuslaista useissa maissa. STT.
- Kärki, Tuula.* Tulossa lakialoite EU-kansanäänestyksestä. Eduskunta päättää, kysytäänkö kansalta neuvoa. Kansan Uutiset 28.10.2004.
- Lagerspetz, Eerik.* Edustajat, kansanäänestykset ja kansan tahto. *Politiikka* 37:1 (1995) s. 49-56.
- Linder, Wolf.* Swiss Democracy. Possible solutions to Conflict in Multicultural Societies. Macmillan. Basingstoke 1994.
- Morel, Laurence.* The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. Teoksessa: Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns (toim. Mendelsohn, Matthew & Parkin, Andrew) s. 47-64. Palgrave Publishers. Basingstoke 2001.
- Nurmi, Pekka.* Neuvoa-antavan kansanäänestyksen sisällyttäminen Suomen valtiosääntöön vuonna 1987 – sääntely ja soveltaminen. *Politiikka* 37:1 (1995) s. 57-70.
- Papadopoulos, Yannis.* Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives. *Politics & Society*, Vol 23, Number 4, 1995, s. 421-448.
- Pesonen, Pertti.* Kansanäänestys, vaalit ja suora demokratia. Julkaisussa: EU-kansanäänestys 1994. Tilastokeskus. Vaalit 1995:2 s. 31-38. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.
- Pesonen, Pertti & Sankiaho, Risto.* Suomen EU-kansanäänestys 1994 (elektroninen aineisto). Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/aineistot/luettelo/FSD1195>. Käyntipäivä 19.10.2004.
- Setälä, Maija.* Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta. *Politiikka* 40:2 (1998), s. 132-146.
- Setälä, Maija.* Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions. Macmillan Press. Basingstoke 1999.
- Setälä, Maija.* Kansanäänestyksen käytön ongelmia voidaan ratkaista. Helsingin Sanomat 24.3.2004.
- Setälä, Maija & Holm, Fredrik.* Kansanäänestys osana demokraattista päätöksentekoa. *Politiikka* 37:4 (1995) s. 270-278.

Sipponen, Kauko. Miten EU:n perustuslakisopimus saisi suomalaisten suostumuksen? Kanava 3/2004 s. 182-187.

Smith, Gordon. The Functional Properties of the Referendum. *European Journal of Political Research* 4:1 (1976) s. 1-23.

Stubb, Alexander. Söderman ja EU:n tulevaisuus. *Kaleva* 1.11.2003.

Suksi, Markku. Bringing in the people. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht 1993.

Suksi, Markku. Kansanäänestys Euroopan unionista. *Politiikka* 36:1 (1994) s. 139-145.

Suksi, Markku. Finland: the referendum as a dormant feature. Teoksessa: *The Referendum Experience in Europe* (toim. Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo) s. 52-65. Macmillan Press. Basingstoke 1996.

Suksi, Markku. The Advisory Referendum in Finland. Julkaisussa: *Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region* (toim. Niemivuo, Matti & Majuri, Tuula) s. 69-85. Hakapaino Oy. Helsinki 1999.

Sutela, Marja. Kunnallisen kansanäänestyksen käyttöala. Vertaileva tutkimus kunnallisten kansanäänestysäännösten tulkinnasta ja käytännöstä. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1997. Tampere 1997. (Sutela 1997a)

Sutela, Marja. Kunnallinen kansanäänestys de lege ferenda –kannanottoja. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1(1997) s. 39-49. (Sutela 1997b)

Sutela, Marja. Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.

Sutela, Marja. Kansanäänestyksessä pitää olla useita vaihtoehtoja. *Aamulehti* 29.8.2004.

Sänkiahho, Risto. Mielipiteen muodostus EU-kansanäänestyksessä: Kanntaaottamattomuudesta uurnille. Julkaisussa: *EU-kansanäänestys 1994*. Tilastokeskus. Vaalit 1995:2 s. 21-30. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.

Söderman, Jacob. EU on tosiasia – mutta tietääkö kansa? *Ulkopolitiikka* 2/2003 s. 10-12. (Söderman 2003a)

Söderman, Jacob. Låt folket säga sitt om EU:s grundlag. *Hufvudstadsbladet* 31.10.2003. (Söderman 2003b)

Söderman, Jacob. Vanhakin voi olla suomalaiselle uutta. *Kansan Uutiset Viikkolehti* 7.11.2003. (Söderman 2003c)

Tuomioja, Erkki. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka Anno 2004. Kustannusosakeyhtiö Tammi. 2004.

Uleri, Pier Vincenzo. Introduction. Teoksessa: *The Referendum Experience in Europe* (toim. Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo) s. 1-19. Macmillan Press. Basingstoke 1996.

Vaalit 1995:2. EU-kansanäänestys 1994. Tilastokeskus. *Vaalit 1995:2.* Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.

Vanhanen, Matti. Pääministeri Vanhanen kansanäänestyksestä. Valtioneuvoston tiedotusyksikkö. Tiedote 15.8.2004. Tiedote 242/2004.
<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/print.lsp?r=87942&l=fi&page=0&rapo=2120>.
Käyntipäivä 29.10.2004.