

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till EU skall stiftas. Omröstningen skall anordnas den 16 oktober 1994. De röstande skall besvara följande fråga: "Bör Finland ansluta sig som medlem till Europeiska unionen i enlighet med det avtal som förhandlingarna har lett till?". De röstande skall besvara frågan antingen med ett "JA" eller ett "NEJ". Resultatet av omröstningen skall fastställas den fjärde dagen efter omröstningen.

En redogörelse för innehållet i och betydelsen av det avtal som förhandlingarna om

Finlands eventuella anslutning till EU har lett till skall ges i ett meddelande som godkänns av statsrådet och i vilket konstateras vad folkomröstningen gäller. Meddelandet skall tillställas alla dem till vilka ett meddelande om rätten att rösta skall sändas samt även i övrigt tillkännas och göras tillgängligt för medborgarna.

I den första tilläggsbudgeten för innevarande år har ett anslag upptagits för understöd för stödjande av information om alternativen. Understöden skall beviljas av statsrådets kansli.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Inledning

Beslutet angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen gäller ett för nationen synnerligen viktigt och t.o.m. historiskt val. Fastän demokratin i vårt land har sin grund i principen om den representativa demokratin är det motiverat att i en såhär viktig fråga komplettera systemet för det politiska beslutsfattandet på ett sätt som är förankrat även i Regeringsformen för Finland så att medborgarna ges en möjlighet att direkt påverka detta avgörande som berör oss alla. Tillämpningen av ett folkomröstningsförfarande har blivit allmänuropeisk praxis då integrationsbeslut fattas. Även i de övriga länder som samtidigt med Finland ansöker om med-

lemskap i EU kommer en folkomröstning att anordnas angående frågan om det avtal som förhandlats fram skall godkännas.

I Finland råder ett brett samförstånd om nödvändigheten av en rådgivande folkomröstning. Då statsminister Esko Aho presenterade statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland, som gavs till riksdagen den 9 januari 1992, meddelade han i sitt tal för riksdagens plenum att regeringen förbundit sig att underställa det förhandlingsresultat som uppnåtts vid medlemsförhandlingarna en rådgivande folkomröstning. Regeringen förband sig på samma sätt i det meddelande som lämnades till riksdagen den 16 mars 1992 angående medlemskap i EG. Riksdagen godkände senare en kläm enligt vilken "Riks-

dagen har — beslutat förutsätta att regeringen under medlemskapsförhandlingarna — underställer det framförhandlade medlemskapsavtalet en rådgivande folkomröstning”.

Den rådgivande folkomröstning som enligt denna proposition skall anordnas kan föranstaltas i samband med statliga val eller fristående från val. I förslaget har man utgått ifrån att folkomröstningen skall anordnas fristående från val, vilket också har varit utgångspunkt då man stadgat om rådgivande folkomröstningar. Om folkomröstningen anordnas i samband med val behövs det fler stadganden av närmast teknisk natur än de som ingår i detta förslag.

2. Lagstiftning och praxis

2.1. Lagstiftning

För att öka medborgarnas möjligheter att påverka samhället kompletterades regeringsformen 1987 med stadganden om en rådgivande statlig folkomröstning (570/87). Man önskade därigenom komplettera det representativa systemet med den direkta demokratis medel. Då regeringens proposition med förslag till lagstiftning om rådgivande folkomröstning (RP 251/1984 rd) avläts betonade man att det inte i det representativa systemet kunde påvisas sådana missförhållanden som skulle kräva ändringar i grunderna för systemet. Det var följaktligen endast fråga om att medborgarna gavs nya möjligheter att påverka det samhälleliga skeendet.

Enligt 22 a § regeringsformen skall om anordnande av en rådgivande folkomröstning beslutas för varje enskilt fall genom en lag. I denna s.k. verkställighetslag skall stadgas om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som skall föreläggas de röstande. I verkställighetslagen skall även stadgas om hur staten skall informera om alternativen och stöda information om de olika alternativen.

Rätt att rösta vid en rådgivande folkomröstning har var och en som enligt riksdagsordningen är valberättigad vid riksdagsmannaval. Om denna fråga stadgas för närvarande i 22 a § 2 mom. regeringsformen, men i den regeringsproposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) som är under behandling i riksdagen föreslås att detta lagrum skall upphävas och att frågan skall regleras på

motsvarande sätt i 11 § 1 mom. regeringsformen.

Om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar skall stadgas genom lag. Lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar (571/87), nedan förfarandelagen, gavs samtidigt som lagen om ändring av regeringsformen. I förfarandelagen ingår allmänna stadganden om förfarandet vid samtliga statliga rådgivande folkomröstningar. De tilläggsstadganden som är nödvändiga utfärdas i den verkställighetslag som ges särskilt för varje folkomröstning.

Enligt 2 § 1 mom. förfarandelagen kan en folkomröstning anordnas i samband med statliga val eller fristående från val. De statliga val som en rådgivande folkomröstning kan samordnas med är riksdagsmannaval och val av republikens president. I samband med kommunalval kan en statlig folkomröstning inte anordnas. Enligt motiveringarna för regeringens proposition är utgångspunkten i princip den att en folkomröstning skall anordnas fristående från val.

Som myndigheter vid en folkomröstning skall valmyndigheterna vid statliga val tjänstgöra. Vid de folkomröstningar som anordnas i samband med ett val används de vallängder som uppgjorts för valet. För de folkomröstningar som anordnas fristående från val uppgörs däremot särskilda vallängder för röstningsområdena och vallängder för valkretsarna. I fråga om dessa vallängder gäller vad lagen om riksdagsmannaval (391/69) stadgar om motsvarande vallängder. Det ankommer på justitieministeriet att fastställa formulären för de blanketter som behövs för längderna.

I förfarandelagen ingår allmänna stadganden om de röstsedlar som skall användas vid folkomröstningar. Man kan använda endast sådana röstsedlar som justitieministeriet låtit trycka. Av röstsedlarna skall framgå föremålet och tidpunkten för folkomröstningen samt de alternativ som föreläggs de röstande. Närmare stadganden om röstsedlarnas utseende och innehåll samt om när de är ogiltiga och om röstandet med röstsedel skall ges i den verkställighetslag som gäller för folkomröstningen i fråga.

De alternativ som föreläggs de röstande kan finnas upptagna på samma röstsedel, men varje alternativ kan också ha sin egen röstsedel. I verkställighetslagen för respektive folkomröstning stadgas om det antal röstsedlar som skall användas. Enligt förfarandelagen skall de rös-

tande dock alltid ha en möjlighet att i röstsedeln ge uttryck för att han inte stöder något av de förelagda alternativen. Enligt motiveringarna till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om rådgivande folkomröstning anses nyttjandet av en sådan möjlighet avspegla åsikten "kan inte säga" eller "tar inte ställning". I propositionen sägs att "Sålunda skulle det inte kunna tolkas som ett ställningstagande för eller mot något alternativ, vilket skulle kunna vara fallet när man låter bli att rösta".

I förfarandelagen ingår också stadganden om hur resultatet av en folkomröstning skall fastställas och meddelas. Valkretscentralnämnderna fastställer resultatet av folkomröstningen i valkretsen. Centralnämnden i Helsingfors stads valkrets underrättas om resultaten i valkretsarna och fastställer omröstningsresultatet för hela landet. Justitieministeriet underrättas om resultatet och sköter om att det publiceras i Finlands författningssamling.

Förfarandelagens 6 § innehåller ett besvär-förbud. Förbudet gäller sådana beslut av såväl en valkretscentralnämnd som centralnämnden för hela landet genom vilka resultatet av omröstningen har fastställts. Ett förbud har enligt motiveringarna för regeringens proposition ansetts befogat "med tanke på den rådgivande folkomröstningens natur".

I förfarandelagen ingår vidare stadganden om hur röstsedlarna skall förvaras, om hur kostnaderna för en omröstning skall fördelas samt om att lagen om riksdagsmannaval i tillämpliga delar skall iaktas vid folkomröstningar utöver vad som stadgas i förfarandelagen eller bestäms med stöd av den eller som stadgas i respektive lag om föranstaltande av en folkomröstning. Det sistnämnda innebär bl.a. att man vid en folkomröstning kan rösta på förhand såväl i hemlandet som utomlands. Justitieministeriet har befullmäktigats att vid behov meddela närmare föreskrifter och anvisningar om tillämpningen av förfarandelagen.

2.2. Praxis

Den lagstiftning om rådgivande folkomröstningar som gavs 1987 har ännu inte tillämpats. Tidigare har det i Finland anordnats en enda riksomfattande folkomröstning. En allmän folkomröstning om förbudslagen (158/22) anordnades den 29 och 30 december 1931. Denna folkomröstning grundade sig på en särskild lag

om föranstaltande av konsultativ folkomröstning för klagörande av grunderna för rusdryckslagstiftningen (340/31) samt på den förordning som gavs angående verkställigheten av denna lag (341/31).

Vid folkomröstningen 1931 kunde de röstande välja mellan tre alternativ. Det första var att förbudslagen skulle förbli i kraft och det tredje att den skulle upphävas. Det andra alternativet erbjöd en kompromiss enligt vilken det skulle vara möjligt att idka en övervakad framställning och handel med svaga alkoholdrycker.

Vid omröstningen stödde 70,5 % av de röstande alternativet att förbudslagen skulle upphävas. Också alternativet att lagen skulle förbli i kraft stöddes av en relativt stor del av de röstande medan kompromissalternativet däremot endast fick ett mindre understöd. Röstningsprocenten uppgick till 44,4.

3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

3.1. De integrationsomröstningar som anordnats

Allt eftersom den europeiska integrationsprocessen framskridit har ett flertal av EG:s medlemsländer och de länder som ansökt om medlemskap anordnat en folkomröstning om integrationen. Tillsvärdare har det anordnats sammanlagt 15 sådana folkomröstningar i olika europeiska länder. Med undantag för folkomröstningen på Grönland har de varit riksomfattande. Resultatet har i 11 folkomröstningar uttryckt ett stöd för integrationen.

Av de integrationsfolkomröstningar som anordnats har tre gällt frågan om en anslutning till EG. Dessa folkomröstningar anordnades 1972 i Irland, Norge och Danmark. Om den europeiska enhetsakten har två integrationsfolkomröstningar anordnats, i Danmark 1986 och i Irland 1987. Sex folkomröstningar har anordnats om EU, dvs. i Irland, Liechtenstein, Frankrike, Schweiz och Danmark 1992 samt en andra gång i Danmark 1993. De tre övriga riksomfattande integrationsfolkomröstningarna har gällt en utvidgning av EG (Frankrike), ett kvarstående i EG (Stor-Britannien) och EG-institutionernas maktbefogenheter (Italien).

De integrationsfolkomröstningar som anordnats har sinsemellan varit mycket olika. Ett gemensamt drag har dock varit att två svarsalternativ har använts vid samtliga omröstningar.

Röstningsprocenten har varierat mellan 90,1 och 43,9.

3.2. Folkomröstningarna i Norge och Danmark

Norge

I den norska grundlagen finns inga stadganden om en folkomröstning. Trots att stadganden saknas har man anordnat fem rådgivande folkomröstningar. Av dessa gällde den senaste den europeiska integrationen. Folkomröstningen anordnades den 24 och den 25 september 1972. Ordalydelsen på den fråga som förelades folket fastställdes i en lag som också innehöll svarsanvisningar. Av medborgarna frågades: "Borde Norge bli medlem i de Europeiska gemenskaperna". På frågan skulle man svara "ja" eller "nej". Av de som röstade motsatte sig 53,5 % en norsk anslutning till EG. Röstningsprocenten var 77,6. I enlighet med det råd som gavs vid folkomröstningen blev Norge inte medlem av EG.

Danmark

I § 20 i Danmarks grundlag ingår stadganden om förfarandet då nationella maktbefogenheter skall överföras till internationella myndigheter. I en sådan fråga skall beslut fattas genom ett folkomröstningsförfarande, om inte folketinget har fattat beslut i ärendet med en kvalificerad majoritet om 5/6. Vid folkomröstningen har folket givits en vetorätt. Om den åtgärd som är föremål för omröstning ogillas av en majoritet av de röstande som samtidigt utgör 30 % av de röstberättigade skall åtgärden förkastas. Resultatet av folkomröstningen är i sådana fall bindande. I Danmark kan man vid sidan av dessa folkomröstningar också anordna rådgivande folkomröstningar. Hittills har man i Danmark anordnat tre bindande och en rådgivande folkomröstning om den europeiska integrationen.

Integrationsfolkomröstningen 1972 var bindande. I folkomröstningen röstade 63,3 % för den ratificeringslag som parlamentet antagit och godkände sålunda Danmarks medlemskap i EG. Röstningsprocenten var 90,1.

År 1986 anordnades en rådgivande folkomröstning om den europeiska enhetsakten. I folkomröstningen gav 56,7 % av de röstande sitt stöd för att denna akt skulle godkännas. Röstningsprocenten var 75,4.

Den första bindande folkomröstningen om EU anordnades den 2 juni 1992. Omröstningen gällde det förslag till lag om ändring av lagen om Danmarks anslutning till de Europeiska gemenskaperna m.m. De röstande skulle svara "ja" om de stödde lagförslaget och "nej" om de motsatte sig detta. I folkomröstningen motsatte sig 50,7 % av de röstande en ändring av lagen och eftersom deras antal översteg de 30 % av de röstberättigade som krävdes förkastades förslaget. Röstningsprocenten var 83,1.

På grund av att resultatet i folkomröstningen var negativt blev Danmarks regering tvungen att göra en framställning om att Maastrichtfördraget ändras för att fördraget skulle kunna godkännas vid en ny folkomröstning. De ändringskrav som den danska regeringen framförde gällde sär rättigheter och vissa justeringar av Maastrichtfördraget. Vid EG-toppmötet i Edinburgh i december 1992 kunde man komma överens om vissa ändringar i Maastrichtfördraget ifråga om Danmark.

En folkomröstning anordnades den 18 maj 1993 om det nya innehållet i Maastrichtfördraget. Föremål för omröstningen var ett lagförslag om att Danmark skulle ansluta sig till Edinburghbeslutet och Maastrichtfördraget. De röstande skulle rösta antingen för lagförslaget eller mot det. Av de röstande var 56,7 % av den åsikten att Danmark bör sätta i kraft avtalet om EU, vilket innebar att lagförslaget godkändes vid folkomröstningen. Röstningsprocenten var 86,2.

4. Lagförslaget

4.1. Anordnande av en folkomröstning

De stadganden som bör ingå i verkställighetslagen

Ovan har konstaterats att anordnande av en rådgivande folkomröstning alltid förutsätter att man stiftar en särskild lag om detta. I denna skall ingå stadganden om

- tidpunkten för omröstningen,
- föremålet för omröstningen,
- de alternativ som skall föreläggas de röstande,
- huruvida en eller flera röstsedlar används,
- röstsedlarnas utseende,
- röstsedlarnas innehåll: föremål, tidpunkt,

alternativ, utrymme för röstningsanteckningar och nödvändiga röstningsanvisningar,

- röstsedlarnas ogiltighet,
- röstning (röstningssättet)
- hur staten informerar om de olika alternativen och
- hur informationen om de olika alternativen skall stödas.

Sådana stadganden föreslås ingå i lagen om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till EU. Till övriga delar skall på folkomröstningen tillämpas regeringsformens stadganden om folkomröstning, den ovannämnda förfarandelagen och med stöd av den i tillämpliga delar lagen om riksdagsmannaval.

Tidpunkten för folkomröstningen samt förandet (1 §)

När tidpunkten för en folkomröstning skall bestämmas är det av väsentlig betydelse hur mycket tid man anser att det kommer att behövas för information om den fråga som omröstningen gäller. Här inverkar å andra sidan bl.a. det hur svårt det är att gestalta den fråga som omröstningen gäller samt hur klart och entydigt man kan formulera den fråga som skall besvaras vid folkomröstningen.

Man bör inte besluta om att en folkomröstning skall anordnas innan medborgarna kan antas ha tillräckliga kunskaper om den fråga som omröstningen gäller. I sitt betänkande (GrUB 9/1986 rd) om regeringens proposition för förslag till lagstiftning om rådgivande folkomröstningar framhöll riksdagens grundlagsutskott att det bör vara klart att när beslut fattas om tidpunkten för en folkomröstning fristående från val "tillräckligt exakt skall beaktas hur lång tid det behövs till exempel för att ordna olika omständigheter i anslutning till omröstningsorganisationen och verkställandet av omröstningen samt för informationen". Grundlagsutskottet föreslog följaktligen att man i propositionen skulle stryka det stadgande enligt vilket en folkomröstning fristående från val skall anordnas den första söndagen och måndagen efter det att 75 dagar förflutit från att lagen om föranstaltande av en folkomröstning har trätt i kraft. Det stadgande som föreslagits stod enligt utskottet i konflikt även med att tidpunkten för omröstningen enligt den ändring av regeringsformen som ingick i sam-

ma proposition skulle regleras i verkställighetslagen för respektive omröstning. Riksdagen ändrade förfarandelagen till denna del i enlighet med utskottets ståndpunkt.

På basis av vad som ovan sagts och då man beaktar att Finlands anslutning som medlem till EU redan har varit föremål för en omfattande diskussion i medierna, i offentligheten och i samband med valet av republikens president föreslås det att den rådgivande folkomröstningen angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till EU skall anordnas den 16 oktober 1994, eftersom regeringen anser att frågan vid denna tidpunkt har blivit tillräckligt bekant för medborgarna. Motsvarande folkomröstning i Sverige skall hållas den 13 november. I Norge torde omröstningen hållas först i slutet av november eller i december. Däremot hålls omröstningen i Österrike redan i juni.

Förhandsröstning (2 §)

Vid folkomröstningen skall förhandsröstning verkställas med tillämpning av det förfarande som iakttas vid statliga val. Förhandsröstning i hemlandet skall således kunna äga rum i de postanstalter som bestäms genom förordning och på tillfälliga röstningsställen, i anstalter som avses i 63 § lagen om riksdagsmannaval samt vid hemmaröstning. I utlandet skall förhandsröstning kunna ske i de finska beskickningar som bestäms genom förordning samt ombord på finska fartyg. På basis av de erfarenheter man har fått av presidentvalet föreslås det att tiden för förhandsröstningen skall vara endast en vecka. Avsikten är att frågan om huruvida tiden för förhandsröstning skall förkortas på motsvarande sätt även i fråga om riksdagsmannaval och kommunalval skall tas upp till prövning senare.

Frågeställningen och svarsalternativen (3 §)

Frågeställningen i folkomröstningen, dvs. det sätt på vilket man formulerar den fråga som skall ställas till de röstande och de alternativ som skall besvaras, anknyter väsentligt till det beslut som skall fattas om att en folkomröstning skall anordnas. Av denna orsak måste man stadga om denna fråga i verkställighetslagen för respektive folkomröstning. Frågeställningen får inte vara oklar eller ledande och

svarsalternativen får inte ge anledning till olika tolkningar. De röstandes uppfattningar om hur den fråga som är föremål för folkomröstning skall avgöras måste kunna utredas så entydigt som möjligt.

En sådan fråga som gäller ett ärende som de röstande känner till på förhand eller som det är lätt för dem att bedöma på basis av de kunskaper de fått, lämpar sig bäst för att besvaras vid en folkomröstning. Vidare bör frågan kunna ställas kortfattat och utan att man behöver ty sig till uttryck som är främmande för de röstande. I ärenden som anknyter till den europeiska integrationen är en sådan frågeställning möjlig eftersom frågan kan ställas så att den gäller huruvida ett visst klart angivet förhandlingsresultat skall godkännas, dvs. den grundfrågan om Finland skall ansluta sig som medlem till EU eller inte. Det är en annan sak att det som bakgrund till svarsalternativen behövs en avsevärd mängd delvis mycket svårförståeligt bakgrundsmaterial.

Av 5 § förfarandelagen framgår att man kan ha flere än två egentliga svarsalternativ. Alternativen kan finnas upptagna på samma röstsedel eller så kan det för respektive alternativ finnas en skild röstsedel. Riksdagens grundlagsutskott har dock i sitt ovan nämnda betänkande framfört som sin åsikt att man för att ett entydigt röstningsresultat skall kunna uppnås i allmänhet bör sträva efter att de röstande skall kunna välja mellan endast två alternativ som klart kan skiljas från varandra. Å andra sidan har utskottet inte heller velat utesluta den möjligheten att det finns flere alternativ ifall ärendets natur förutsätter det.

Vid den enda folkomröstning som tills vidare anordnats i Finland, förbudslagsomröstningen 1931, fanns det tre svarsalternativ eftersom det utöver ett förkastande och ett godkännande alternativ också fanns en möjlighet att välja en kompromiss.

Det framgår av propositionens internationella jämförelse att frågeställningen vid de integrationsfolkomröstningar som anordnats i olika europeiska länder i allmänhet har varit relativt enkel och att svarsalternativen har varit endast två.

Föremålet för folkomröstning är nu att klargöra frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till EU. Såsom ovan har konstaterats har riksdagen förutsatt att det i frågan framförhandlade medlemskapsavtalet, dvs. det vid medlemskapsförhandlingarna uppnådda

förhandlingsresultatet, skall underställas en folkomröstning. Som ett resultat av förhandlingarna har man nått ett avtal om de villkor på vilka Finland kan ansluta sig som medlem till EU. Då den fråga som skall besvaras vid folkomröstningen skall vara möjligast lätt att förstå och enkel och då det de facto är fråga om att godkänna eller förkasta det förhandlingsresultat som uppnåtts föreslås det att de röstande skall besvara följande fråga: "Bör Finland ansluta sig som medlem till Europeiska unionen i enlighet med det avtal som förhandlingarna har lett till?" De röstande skall kunna besvara denna fråga endast på två alternativa sätt: "JA" om de understöder en anslutning i enlighet med förhandlingsresultatet eller "NEJ" om de inte understöder detta. I den "antingen-eller-situation" som föreligger kan man bedöma situationen så att frågeställningen och de erbjudna svarsalternativen är tillräckligt klara och entydiga och att de erbjuder möjligast små tolkningsmöjligheter, vilket måste anses viktigt för att folkomröstningen skall kunna godtas.

Enligt 5 § 1 mom. förfarandelagen skall en röstande alltid ha en möjlighet att uttrycka att han inte understöder något av de alternativ som presenterats. Den folkomröstningskommitté som beredde lagen hade tänkt sig att detta kunde ske t.ex. så att den röstande då han röstar inte kryssar för någotdera alternativet, vilket skulle innebära att den röstande röstar blankt i frågan. En sådan "kan inte säga" eller "tar inte ställning" -röstning skulle inverka på röstningsprocenten så att den inte skulle kunna tolkas som ett ställningstagande för någotdera alternativet eller mot att en folkomröstning anordnas.

Vid den nu aktuella folkomröstningen om huruvida Finland skall ansluta sig som medlem till EU finns det inget behov av en sådan möjlighet att rösta blankt, eftersom riksdagen för det beslut som skall fattas i ärendet behöver en så klar kunskap som möjligt om de röstandes ståndpunkt i ärendet. Denna kunskap kan man bäst vinna genom att lämna de röstande endast två alternativ när det gäller att ta ställning till medlemskapsfrågan. De förväntas antingen understöda en anslutning eller motsätta sig den. Riksdagen har visserligen makt att fatta det slutliga beslutet i ärendet, men vid en folkomröstning är det fråga om det råd som medborgarna ger riksdagen. Av denna orsak föreslås det att 5 § 1 mom. förfarandelagen inte

skall tillämpas vid denna folkomröstning till den del den stadgar om den röstandes möjlighet att ge uttryck för att han inte understöder något av de alternativ som presenterats (5 § 2 mom.). Det föreslås dock inte att detta stadgande i förfarandelagen skall upphävas permanent, eftersom frågeställningen i en eventuell annan folkomröstning kan vara så pass annorlunda att man kan ha användning för stadgandet.

Röstsedeln (4 §)

Det föreslås att endast en röstsedel skall användas vid folkomröstningen. Den skall vara vit och av samma standardstorlek 148x210 mm som vid allmänna val. Detta kan inte leda till fara för en förväxling, eftersom val inte kommer att förrättas samtidigt. Av röstsedeln skall klart framgå hur den är avsedd att vikas ihop. Vidare skall röstsedeln utformas så att röstningshemligheten inte äventyras. Det papper som används skall vara tillräckligt tjockt och man bör genom att utnyttja lämpliga tekniska medel sköta om att röstningsanteckningen inte syns genom pappret (4 § 1 mom.).

På röstsedeln skall på den inre sidan finnas en rubriktext där det framgår vid vilken folkomröstning röstsedeln skall användas, samt på högra sidan av röstsedelns mittlinje den fråga som skall besvaras av de röstande samt svarsalternativen. För vardera svarsalternativet skall på röstsedeln finnas en ruta och orden "JA" och "NEJ". Vidare skall på röstsedeln finnas en anvisning om hur röstningsanteckningen skall göras (4 § 2 mom.). Röstsedeln skall ha finsk och svensk text (4 § 3 mom.).

En modell av röstsedeln utgör bilaga till denna proposition.

Röstning (5 §)

Vid röstningen antecknas ett kryss (X) i någondera rutan på röstsedeln, vilket alltså betyder antingen att svaret är "JA" eller "NEJ" (5 § 1 mom.).

Med avvikelse från vad som stadgas i 5 § 1 mom. förfarandelagen skall man inte för de röstande reservera någon möjlighet att ge uttryck för att han inte stöder någotdera av de förelagda alternativen (5 § 2 mom.). Beträffande motiveringarna för detta förslag hänvisas till

det som sagts ovan under rubriken frågeställningen och svarsalternativen (3 §).

Ogiltiga röstsedlar (6 §)

Vid bedömningen av huruvida de röstsedlar som lämnats vid en folkomröstning är ogiltiga skall de ogiltighetsgrunder som iakttas vid riksdagsmannaval tillämpas till den del de kan vara av betydelse vid en folkomröstning (83 § 1 mom. 1—4 och 6 punkten lagen om riksdagsmannaval). En röstsedel skall enligt detta vara ogiltig om det finns flera röstsedlar eller även något annat än en röstsedel i det valkuvertet som används vid förhandsröstning eller om valkuvertet är öppet eller den röstandes namn eller särskilda kännetecken har antecknats på detta eller på röstsedeln eller en obehörig anteckning av annat slag har gjorts på valkuvertet eller röstsedeln. En anteckning i likhet med "KAN INTE SÄGA", "TAR INTE STÄLLNING" eller motsvarande skall anses vara obehörig, emedan det vid folkomröstningen inte lämnas den sökande en möjlighet att uttrycka ett sådant ställningstagande. Röstsedeln är vidare ogiltig om den saknar stämpel eller om det vid omröstningen har använts någon annan röstsedel än den som justitieministeriet har låtit trycka.

Om den röstande inte gör en röstningsanteckning i någondera av rutorna på röstsedeln utan i denna mening lämnar en "tom" röstsedel, skall röstsedeln i enlighet med vår praxis vid allmänna val anses ogiltig. En röstsedel skall även anses ogiltig om en röstningsanteckning har gjorts i bägge rutorna på röstsedeln. Vidare är röstsedeln ogiltig om anteckningen är så otydlig att det inte framgår vilketdera alternativet den röstande stöder. En sådan är t.ex. en anteckning som i sin helhet placeras utanför rutorna och som inte klart kan sammankopplas med ett ord som uttrycker någotdera alternativet (6 § 1 mom.).

För en bedömning av om en röstsedel skall godkännas är det viktigt att kunna utreda den röstandes avsikt. Av denna orsak ingår i lagförslaget ett stadgande om hur man skall förfara med sådana röstsedlar på vilka en röstanteckning inte har gjorts i någondera av rutorna men av vilka det på basis av någon annan anteckning som den röstande har gjort ändå klart framgår den röstandes positiva eller negativa ståndpunkt till den fråga som är föremål för omröstning. En sådan röstsedel

skall godkännas, om det kan anses att anteckningen endast klargör den röstandes avsikt och den inte kan anses osaklig till sitt innehåll eller till det sätt på vilket anteckningen gjorts. Under motsvarande förutsättningar skall även en sådan röstsedel godkännas på vilken utöver en röstningsanteckning i någondera rutan finns någon annan anteckning som klargör den röstandes avsikt (6 § 2 mom.).

Hur röstningsresultatet skall fastställas (7 §)

I enlighet med vad som stadgas i förfarandelagen skall valkretscentralnämnderna fastställa omröstningsresultatet i respektive valkrets och centralnämnden i Helsingfors stads valkrets resultatet för hela landet. I valkretsarna skall detta ske vid ett sammanträde som skall hållas kl. 18 den tredje dagen efter omröstningen, dvs. onsdag kväll veckan efter omröstningen. Helsingfors stads valkrets skall följande dag, dvs. på torsdag, vid ett sammanträde som börjar kl. 12 fastställa resultat av omröstningen för hela landet på basis av de resultat som fastställts i valkretsarna. Justitieministeriet skall sedan enligt förfarandelagen sköta om att resultatet för hela landet publiceras i Finlands författningssamling efter att ministeriet har underrättats om att resultatet har fastställts.

Närmare föreskrifter och anvisningar (9 §)

Justitieministeriet skall även ha rätt att vid behov meddela närmare föreskrifter och anvisningar om tillämpningen av verkställighetslagen, och det föreslås att ett stadgande om detta intas i 9 § 1 mom. Ett stadgande om rätten för statsrådets kansli att meddela närmare föreskrifter och anvisningar om de närmare grunderna för fördelning av de understöd som beviljas för information om den fråga som är föremål för folkomröstningen samt om sökande, beviljande och utbetalning av understöden samt övervakningen av hur understöden används skall ingå i 9 § 2 mom.

4.2. Information och stödjande av information

Målsättningen för informationen om folkomröstningen är att ge medborgarna en bild av vad folkomröstningen gäller. Det är för syftet

med folkomröstningen av vikt att medborgarna har en tillräcklig kunskap om den fråga som är föremål för folkomröstningen. Fastän integrationsprocessen och EU redan har diskuterats länge är det skäl att understryka betydelsen av information om det förhandlingsresultat som har uppnåtts. Det är viktigt med information även för att resultatet av folkomröstningen skall kunna godtas.

Frågeställningen vid folkomröstningen kan klart anges, men det problem som är föremål för den aktuella frågan är så mångfacetterat att medborgarna måste ges tillräckligt med tid för att kunna förvärva tillräckliga kunskaper.

Merparten av informationen skall kanaliseras genom press, radio och television. Medborgarna har på ett mycket omfattande sätt tillgång till dessa medier vid en folkomröstning liksom vid allmänna val. För att en miniminivå på informationen skall kunna uppnås skall det utarbetas ett officiellt meddelande som innehåller en redogörelse för innehållet i och betydelsen av det avtal som förhandlingarna om Finlands eventuella anslutning till EU har lett till och där det anges vad folkomröstningen gäller. Statsrådet skall godkänna detta meddelande på föredragning av justitieministeriet (8 § 1 mom.). Detta meddelande skall sändas samtidigt som ett meddelande på kort och ett meddelande i brev eller på något annat sätt tillställas alla dem som skall få ett meddelande om rätten att rösta samt skall också i övrigt göras allmänt känt.

För stödjande av informationen har i den första tilläggsbudgeten för 1994 av statens medel reserverats 10 milj. mk som skall fördelas rättvist för stödjande av information om de olika alternativen (8 § 2 mom.). Det bör understrykas att det är fråga om att stöda informationsverksamheten. Det är klart att de som stöder och de som motsätter sig en anslutning som medlem till EU i de flesta fall även har annan finansiering till sitt förfogande för informationsverksamhet.

Statsrådets kansli skall besluta om fördelningen av understödet för information (8 § 3 mom.). Vid fördelningen tillämpas det förfarande som iaktogs 1993 då understöd utdelades till de intressegrupper som spred information om den Europeiska integrationen. Avsikten är att ansökningarna först skall behandlas av en EU-informationsgrupp som har tillsatts av EU-ministergruppen. När informationsgruppen har avgett sitt utlåtande om ansöknin-

garna och EU-ministerguppen har godkänt dem beslutar statsrådets kansli om beviljandet.

5. Propositionens verkningar

Enligt 8 § 2 mom. lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar skall de kostnader som uppkommer då en folkomröstning anordnas fristående från val betalas i sin helhet av statens medel. Sålunda skall också för de utgifter för de kommunala centralvalnämnderna, valnämnderna och valbestyrelserna som vid folkomröstningar som anordnas i samband med val skulle stanna kommunerna till last betalas ersättning till kommunerna. Justitieministeriet meddelar närmare föreskrifter om de grunder på vilka dessa utgifter skall ersättas.

Föranstaltandet av en omröstning beräknas orsaka staten direkta kostnader om ca 48 milj. mk. Utöver detta skall kommunerna med ca 50 milj. mk ersättas för de kostnader som orsakats av omröstningen. Sålunda kommer anordnandet av själva omröstningen att orsaka staten en kostnadspost om sammanlagt närmare 100 milj. mk.

Staten kommer att orsakas en kostnadspost om ca 2 milj. mk av att det meddelande som skall sammanställas om folkomröstningen måste utarbetas och distribueras. Ytterligare har i den första tilläggsbudgeten för 1994 reserverats 10 milj. mk som skall utdelas som understöd för stödjande av information om alternativen i folkomröstningen. Man har 1993 reserverat 2,7 milj. mk för grupper som informerar om den europeiska integrationen. Av detta anslag har 45 intressegrupper beviljats understöd för sin informationsverksamhet. Det fanns sammanlagt 85 sökande. År 1994 har man redan för det sistnämnda ändamålet fördelat mellan 34 intressegrupper 2 milj. mk som reserverats i budgeten. Det fanns sammanlagt 91 sökande.

Den folkomröstning som enligt förslaget skall anordnas har enligt vad som ovan konstaterats beräknats orsaka staten kostnader om sammanlagt 110 milj. mk 1994.

Då man för folkomröstningen kommer att använda den organisation som anges i lagen om riksdagsmannaval kommer det inte finnas något behov av nya organ.

Den föreslagna folkomröstningen kommer på ett betydelsefullt sätt att öka medborgarnas möjligheter att påverka avgörandet om huru-

vida Finland skall ansluta sig som medlem till EU.

6. Beredning av propositionen

Lagförslaget har beretts av den arbetsgrupp för EG-val som justitieministeriet tillsatte den 25 februari 1993. I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen under arbetets gång hört de partier som är företrädade i riksdagen och Ålands landskapsstyrelse samt vissa sakkunniga. Arbetsgruppen överlät sitt delbetänkande som innehåller det nu föreliggande förslaget till justitieministeriet den 19 januari 1994.

Över arbetsgruppens förslag har utlåtanden inbegärts av statsrådets kansli och de övriga ministerierna, Ålands landskapsstyrelse, Finlands Kommunförbund rf och samtliga i partiregistret införda partier. Vidare har arbetsgruppens betänkande sänts för kännedom och för avgivande av ett eventuellt utlåtande till samtliga 45 intressegrupper som under 1993 erhållit statligt understöd för informationsverksamhet i anslutning till den europeiska integrationen.

Sammanlagt 34 utlåtanden avgavs om betänkandet. I utlåtandena förhöll man sig allmänt taget positiv till de förslag som arbetsgruppen hade framfört. Angående frågeställningen och svarsalternativen samt grunderna för fördelningen av understödet för stödjande av informationsverksamheten framfördes dock avvikande ståndpunkter.

På basis av arbetsgruppens betänkande och de utlåtanden som avgivits har propositionen utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter måste dock kunna vidtas innan den träder i kraft (10 §). Detta är nödvändigt för att det före omröstningen skall vara möjligt att på ett behörigt sätt sköta om bl.a. informationen om omröstningen samt de avtalsrangemang som omröstningen kräver, nödvändiga tryckningsarbeten och utbildningen av de myndigheter som skall svara för omröstningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Tidpunkten för folkomröstningen samt förfarandet

Angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen anordnas en rådgivande folkomröstning den 16 oktober 1994.

På folkomröstningen skall lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar (571/87) tillämpas, om inte något annat stadgas nedan.

2 §

Förhandsröstning

Förhandsröstningen börjar den 11 dagen före röstningsdagen och avslutas i utlandet den 8 dagen före röstningsdagen och i hemlandet den 5 dagen före röstningsdagen. Vid postens tillfälliga förhandsröstningsställen och i Finlands beskickningar kan tiden för förhandsröstning även vara kortare enligt vad som stadgas genom förordning.

Hemmaröstning skall förrättas tidigast den 11 och senast den 5 dagen före röstningsdagen. Den som vill rösta hemma skall anmäla detta senast den 12 dagen före röstningsdagen.

3 §

Frågeställningen och svarsalternativen

Vid folkomröstningen skall de röstande besvara följande fråga: "Bör Finland ansluta sig som medlem till Europeiska unionen i enlighet med det avtal som förhandlingarna har lett till?". De röstande skall besvara frågan antingen med "JA" eller med "NEJ".

4 §

Röstsedeln

Vid folkomröstningen används en röstsedel. Den skall tryckas på vitt papper med standardmåtten 148 x 210 mm. Det skall klart framgå av röstsedeln hur den skall vikas ihop, och den skall säkerställa att röstningshemligheten bevaras.

På röstsedelns insida skall tryckas en rubrik som anger att röstsedeln används vid den rådgivande folkomröstning som anordnas 16.10.1994 angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen. Till höger om den linje på röstsedeln längs vilken denna skall vikas ihop skall tryckas den fråga som nämns i 3 § och orden "JA" och "NEJ" samt för vardera svarsalternativet en ruta som är placerad så att det av rutans läge klart framgår vilket svarsalternativ den avser. På röstsedeln trycks dessutom en anvisning om hur röstningsanteckningen skall göras.

Röstsedeln skall ha finsk och svensk text.

5 §

Röstning

Röstningen sker genom att ett kryss (X) antecknas i någondera rutan på röstsedeln.

På omröstningen skall inte tillämpas vad som i 5 § 1 mom. lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar stadgas om den röstandes möjlighet att uttrycka att han inte stöder någotdera av de alternativ som förelagts.

6 §

Ogiltiga röstsedlar

Utöver vad som i 83 § 1 mom. 1—4 och 6 punkten lagen om riksdagsmannaval (391/69) stadgas är en röstsedel ogiltig om en röstningsanteckning har gjorts i vardera rutan på röstsedeln eller om en sådan inte överhuvudtaget har gjorts eller om anteckningen är så oklar att det inte framgår vilketdera alternativet den röstande stöder.

En anteckning som gjorts på röstsedeln utöver krysset eller i stället för detta och som endast klargör vilketdera alternativet den röstande stöder skall inte betraktas som obehörig och röstsedeln skall inte till följd av en sådan anteckning betraktas som ogiltig.

7 §

Hur röstningsresultatet skall fastställas

Valkretscentralnämnden fastställer resultatet

av omröstningen i valkretsen vid ett sammanträde som börjar kl. 18 den tredje dagen efter omröstningen och meddelar omedelbart resultatet till centralnämnden i Helsingfors stads valkrets. Centralnämnden i Helsingfors stads valkrets fastställer, efter att den erhållit uppgifter om omröstningsresultatet från centralnämnden för samtliga valkretsar, omröstningsresultatet för hela landet vid ett sammanträde som börjar kl. 12 den fjärde dagen efter omröstningen.

8 §

Information och stödjande av information

Statsrådet godkänner vid sitt allmänna sammanträde på föredragning av justitieministeriet ett meddelande som innehåller en redogörelse för innehållet i och betydelsen av det avtal som förhandlingarna om Finlands eventuella anslutning till Europeiska unionen har lett till och där det anges vad folkomröstningen gäller. Meddelandet skall tillställas dem som tillsänds ett meddelande om rätten att rösta samt även i övrigt tillkännages och göras tillgängligt för medborgarna. Meddelandet kan sändas samtidigt som meddelandet på kort och meddelandet i brev.

Det anslag som i den första tilläggsbudgeten för 1994 reserverats för ändamålet skall såsom av prövning beroende understöd fördelas rättvist för stödjande av information om de olika alternativen.

Understöden beviljas av statsrådets kansli.

9 §

Närmare föreskrifter och anvisningar

Justitieministeriet meddelar vid behov närmare föreskrifter och anvisningar om tillämpningen av denna lag.

Statsrådets kansli meddelar närmare föreskrifter och anvisningar om de närmare grunderna för fördelning av understöden enligt 8 § 2 mom. samt om sökande, beviljande och utbetalning av understöden samt om övervakning av användningen av understöden.

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 199 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 27 maj 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Anneli Jäätteenmäki*

Utkast till röstsedel

Bilaga

**Neuvoa-antava kansanäänestys
Suomen liittymisestä Euroopan
unionin jäseneksi**

16.10.1994

**Rådgivande folkomröstning
angående frågan om Finland skall
ansluta sig som medlem till
Europeiska unionen**

Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti?

Merkitkää rasti (X) kannattamaanne vaihtoehtoa osoittavaan ruutuun

KYLLÄ

EI

JA

NEJ

Bör Finland ansluta sig som medlem till Europeiska unionen i enlighet med det avtal som förhandlingarna har lett till?

Anteckna ett kryss (X) i rutan som visar det alternativ som Ni stöder