

Hallituksen esitys Eduskunnalle neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Voimassa olevaan lainsäädäntöömme ei sisälly säännöksiä kansanäänestyksestä. Esityksen tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset puitteet neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiselle. Tarkoituksena on, että neuvoa-antava kansanäänestys muodostaisi nykyistä edustuksellista järjestelmää täydentävän suoran kansanvallan keinon.

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin kansanäänestyksen toimittamisesta päätettäisiin erillisellä lailla, jossa säädettäisiin muun muassa äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehtoista sekä vaihtoehtojen tiedottamisesta.

Uudistus toteutettaisiin lisäämällä hallitusmuotoon säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä sekä säätämällä laki äänestyksissä noudatettavasta menettelystä. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus laiksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Tässä esityksessä on otettu huomioon eduskunnalle 24 päivänä helmikuuta 1984 annettu hallituksen esitys vaalilainsäädännön tarkistamiseksi.

Ehdotetut lait voisivat tulla voimaan pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	9
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9
1.1. Tavoitteet	3	1. Lakien perustelut	9
1.2. Keinot	3	1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	9
1.2.1. Kansanäänestyksen eri lajeja	3	1.2. Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä	10
1.2.2. Kansanäänestyksen käyttökelpoisuus edustuksellisessa demokratiassa	4	1.3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta	12
1.2.3. Kansanäänestyksen sääntelystä	5	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	12
1.2.4. Yksittäisestä kansanäänestyksestä päättäminen	6	3. Voimaantulo	12
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	6	4. Säättämisjärjestys	12
2.1. Nykyinen tilanne	6	LAKITEKSTIT	12
2.1.1. Lainsäädäntö	6	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	12
2.1.2. Käytäntö	6	2. Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä	13
2.1.3. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen sääntelystä ja käytöstä muissa maissa	6	3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta	15
2.1.4. Uudistuksen syyt	7		
2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	8		
3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset	8		
4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	8		
4.1. Kansanäänestyksen järjestämisestä suoranaisesti aiheutuvat kustannukset	8		
4.2. Tiedotus- ja muut kustannukset	9		
4.3. Kokonaiskustannukset	9		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Suomen valtiojärjestelmä rakentuu edustuksellisuuden periaatteelle. Tämä on ilmaistu hallitusmuodon 2 §:n 1 momentissa. Sen mukaan valtiolta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Tällainen edustuksellinen eli välillisen demokratian järjestelmä merkitsee sitä, että kansalaiset voivat vaikuttaa lähinnä edustajien valitsemiseen määrääkoina toimitettavissa vaaleissa. Päätöksenteko kuuluu äänestäjien valitsemille kansanedustajille. Nykyaikaisessa pitkälle kehittyneessä yhteiskunnassa edustuksellinen valtiojärjestelmä on käyttökelpoisin kansanvallan muoto.

Välillinen demokratiakin saatetaan järjestää ja sitä kehittää niin, että kansalaiset voivat vaikuttaa asioihin muutenkin kuin osallistumalla vaaleihin. Ensinnäkin päätöksentekojärjestelmiä hajauttamalla voidaan edustuksellinen järjestelmä tuoda mahdollisimman lähelle kansalaista. Toiseksi yhteydenpitoa edustajien ja kansalaisten välillä voidaan edesauttaa asioiden käsittelyn julkisuudella, tiedottamisella ja kansalaisten kuulemisella. Puoluejärjestöt tarjoavat kansalaisille merkittävän yhteiskunnallisen vaikuttamisen kanavan.

Välillistä demokratiaa on lisäksi mahdollista täydentää välittömän demokratian menetelmillä. Tällöin kansalaisille annetaan mahdollisuus vaikuttaa suoraan sellaisiin ratkaisuihin, joiden tekeminen kuuluu heidän valitsemilleen edustajille.

Edustuksellisessa järjestelmässä ei ole osoitettavissa epäkohtia, joiden poistaminen edellyttäisi järjestelmän perusteiden muutoksia. Demokraattista päätöksentekoa kehitettäessä tulee lähtökohdaksi siten säilyttää edustuksellinen järjestelmä. Tätä järjestelmää on kuitenkin mahdollista täydentää välittömän demokratian keinoin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Kaikki eivät esimerkiksi osallistu yhteiskunnalliseen toimintaan puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kautta. Suoran demokratian avulla kansalai-

set voivat välittömästi vaikuttaa tärkeisiin päätöksiin. Tämä taas saattaa lisätä koko valtiojärjestelmän ja sen päätösten hyväksyttävyyttä, legitimitettiä.

On myös otettava huomioon, että vaaleissa on kysymys yhteiskuntapolitiikan yleisistä suuntaviivoista. Niiden alle voivat peittyä kansalaisten näkemykset yksittäisissä — tärkeiksi koetuissa — kysymyksissä. Sen sijaan välitöntä demokratiaa toteuttavassa kansanäänestyksessä on kysymys vaikuttamisesta juuri näitä yksittäisiä kysymyksiä koskevaan päätöksentekoon. Myös kansanedustajien kannalta kansanäänestys voi tarjota käyttökelpoisen keinon äänestäjien mielipiteen selville saamiseksi jossakin ongelmallisessa asiassa. Yhteiskunnan nopea muuttuminen ja kehitys ovat aiheuttaneet, että kansalaisilla on paitsi edellytyksiä, myös tahtoa mielipiteensä esille tuomiseen muutoinkin kuin perinteisen parlamentarismen muodossa.

Toisaalta on katsottu, että yksittäisissä kysymyksissä tiheästi toimitetut kansanäänestykset saattaisivat haitata pitkäjänteisen yhteiskuntapolitiikan harjoittamista ja hämärtää politiikan toteuttajien vastuuta. Tämänkin vuoksi kansanäänestys voisi olla vain edustuksellista järjestelmää täydentävä kansanvallan väline.

Ei ole esitetty painavia syitä muuttaa nykyisen edustuksellisen järjestelmän perusteita. Sama koskee ylimpien valtiotelinten suhteita. Tavoitteen on sen vuoksi kansalaisten yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen välittömän demokratian muodossa kansanäänestyksellä nykyistä päätöksentekojärjestelmää täydentäen ja siten, että valtiotelinten välisiin suhteisiin ei vaikuteta oleellisesti.

1.2. Keinot

1.2.1. Kansanäänestyksen eri lajeja

Kansanäänestyksellä tarkoitetaan yleensä menettelyä, jonka avulla selvitetään äänestäjien kanta tietyssä asiassa. Kansanäänestyksen lajeja voidaan ryhmitellä esimerkiksi sen perusteella, keillä

on oikeus osallistua äänestykseen, miten äänestyksen toimeenpano määräytyy, kuka päättää äänestyksen toimittamisesta, millainen kysymys on äänestyksen kohteena ja mitkä ovat äänestystuloksen oikeusvaikutukset.

Äänioikeutettujen määrän perusteella on erotettavissa *valtakunnallinen*, *alueellinen* ja *paikallinen* kansanäänestys. Ensiksi mainitussa tapauksessa äänioikeus määräytyy valtiollisissa vaaleissa muutenkin noudatettavien perusteiden mukaan. Muissa tapauksissa äänioikeus on suppeampi ja se voi kytkeytyä esimerkiksi kunnalliseen äänioikeuteen.

Äänestyksen toimeenpanon perusteen mukaan voidaan erottaa *pakollinen*, *ehdollinen* eli pyynnönvarainen ja *vapaaehtoinen* kansanäänestys. Pakollinen kansanäänestys on kysymyksessä silloin, kun päätöksenteko tietyissä asioissa — tavallisesti valtiosäännön mukaan — edellyttää kansanäänestyksen käyttämistä. Ehdollinen kansanäänestys on kysymyksessä, jos äänestys on toimitettava sitä tarkoittavasta pyynnöstä. Tällainen aloiteoikeus voi olla esimerkiksi tietyllä määrällä äänestäjiä (kansanaloite kansanäänestyksen suorittamiseksi), hallituksella, valtion päämiehellä tai tietyllä määrällä parlamentin jäseniä. Vapaaehtoisen kansanäänestyksen toimittaminen on kokonaan harkinnan varassa.

Päätöksenteko kansanäänestyksen toimittamisesta kuuluu joko sille toimielimelle, jonka päätösvallassa äänestykseen alistettava asia on, tai siihen nähden ulkopuoliselle elimelle.

Kansanäänestyksen kohteena voi olla periaatekysymys tai valmiin päätöksen, esimerkiksi lain, muotoinen ehdotus. Jälkimmäisessä tapauksessa voidaan erottaa perustuslakikansanäänestys ja lakikansanäänestys.

Äänestystuloksen oikeusvaikutuksen mukaan on mahdollista erottaa *sitova* (velvoittava, päättävä) ja *neuvoo-antava* kansanäänestys. Kansanäänestys voi olla myös osittain sitova, jolloin esimerkiksi vain äänestäjien enemmistön kielteisellä suhtautumisella on sitova vaikutus. Sitovan kansanäänestyksen tulos on oikeudellisesti velvoittava. Sen mukaan, millaisesta kysymyksestä äänestys on toimitettu, saattaa tulos vaikuttaa esimerkiksi lain voimaantuloon tai säädettävän lain sisältöön.

1.2.2. Kansanäänestyksen käyttökelpoisuus edustuksellisessa demokratiassa

Edellä todettiin, että kansanäänestyksen tulee täydentää edustukselliselle demokratialle rakentuvaa valtiojärjestelmää ja että kansanäänestyksen käytöllä ei tule muuttaa oleellisesti ylimpien valtiolinten keskinäistä asemaa.

Jotta kansanäänestys voi toimia edustuksellista järjestelmää täydentävänä keinona, tulee eduskunnalla olla keskeinen merkitys äänestyksen toimeenpanosta päätettäessä. Tämä korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtiolimenä. Järjestelmä, jossa hallitusvalta saisi päättää kansanäänestyksen toimittamisesta, saattaisi kaventaa eduskunnan tosiasiallista toimintavapautta.

Neuvoo-antava kansanäänestys soveltuu edellä selostettujen peruspyrkimysten kannalta paremmin käytettäväksi kuin sitova kansanäänestys. Viimeksi mainittua menettelyä käytetään muissa maissa usein osana lainsäädäntömenettelyä, erityisesti perustuslakeja koskevan säätämisen yhteydessä. Sitova kansanäänestys liittyy siten lainsäätämisyjärjestykseen, muun muassa sen määrävähemmistö- tai määräenemmistösäännöksiin. Tässäkin mielessä sitovan kansanäänestyksen käyttöönotto aiheuttaisi helposti suuria muutoksia valtiosääntöömme.

Toisaalta ero neuvoo-antavan ja sitovan kansanäänestyksen välillä ei käytännössä välttämättä ole kovin suuri. Joskaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen tulos ei ole oikeudellisesti velvoittava, on sillä kuitenkin yleensä huomattava tosiasiallinen sitovuus. Tulokseltaan kiistatonta kansanäänestystä saattaa olla vaikea sivuuttaa päätöstyön lopullisesti tehtäessä.

Kansanäänestyksen toimittamisesta on periaatteissa mahdollista päättää joko eduskunnassa yhden käsittelyn asiana tai lain muodossa. Edellisessä tapauksessa asia ratkaistaisiin enemmistö-päätöksellä valiokuntakäsittelyn jälkeen. Jälkimmäisessä tapauksessa asia ratkaistaisiin normaalissa lainsäädäntömenettelyssä, joka edellyttää myös sitä, että tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain kansanäänestyksen toimittamisesta.

Ehdotuksessa on päädytty sille kannalle, että kansanäänestyksen toimittamisesta päätetään lain muodossa. Tämä on luontevaa, koska kansanäänestykseen alistettavat asiat olisivat yleensä sellaisia, jotka päätetään lopullisesti lailla. Lisäksi tällöin on mahdollista soveltaa sellaisenaan sitä menettelyä, jota on noudatettava lakeja säädettäessä. Esimerkiksi lainsäädäntömenettelyyn kyt-

keytyvä lepäämäänjättämismahdollisuus korostaa kansanäänestyksen toimittamista koskevan kannatuksen laajuuden tarvetta eduskunnassa. Se voi toimia myös vähemmistösuojana päätettäessä kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavan lain yksityiskohtaisesta sisällöstä. Tähän sisältöön kuuluu muun muassa kysymyksenasettelu eli säännökset siitä, millaiset vaihtoehdot äänestäjille asetetaan, sekä miten valtio tiedottaa näistä vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta.

Kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavan lain säätäminen voisi tulla eduskunnan käsiteltäväksi joko hallituksen esityksen tai kansanedustajan lakialoitteen pohjalta. Harkittavana on ollut, olisiko syytä antaa tietyille määrälle (esimerkiksi 100 000) äänioikeutettuja kansalaisia oikeus tehdä joko suoraan tai hallituksen välityksellä eduskunnalle aloite kansanäänestyksen toimittamisesta.

Kansalaisten kannalta kansanaloitteella olisi se merkitys, että menettelyn avulla voitaisiin tuoda esille vaatimuksia, jotka eivät ehkä muuten kanavoituisi puoluejärjestöjen kautta. Tietyn hankkeen kannatus saattaa myös hajautua eri puolueisiin, jolloin asia ei ehkä saa riittävää huomiota yhdessäkään näistä puolueista. Kansanaloite laajentaisi kansanäänestystä koskevan aloitteentekon puoluejärjestöjen ulkopuolelle. Tosin eduskunta ratkaisisi edelleen sen, toimitetaanko asiassa kansanäänestys, mutta kysymys saataisiin joka tapauksessa julkiseen käsittelyyn.

Kansanaloitteen käyttö lisäisi painetta eduskuntaa kohtaan kansanäänestyksen järjestämiseksi. On eroa siinä, voivatko valtioelimet itse päättää kansanäänestyksen toimittamisesta ja sen ajankohdasta verrattuna siihen, että ne kansanaloitteen johdosta joutuvat ainakin pohtimaan sen mahdollista järjestämistä mistä tahansa aiheesta ja milloin tahansa. Tällainen piirre ei hyvin sovellu edustukselliseen järjestelmään. Ei myöskään ole nähtävissä erityisiä ongelmia kansalaisten mahdollisuuksissa saada mielipiteensä ja tahtonsa poliittisten päätöksentekijöiden tietoon. Tämän vuoksi ei ole pidetty aiheellisena kytkeä kansanaloitetta ehdotettuun kansanäänestysmenettelyyn.

1.2.3. Kansanäänestyksen sääntelystä

Esityksessä ehdotetaan, että hallitusmuotoon sisällytetään säännös, jonka mukaan lailla voidaan päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimittamisesta. Tällaisiin päätöksiin perustuvissa

kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä ehdotetaan säädettäväksi yhtenäisesti erillisessä menettelylaissa.

Ehdotuksen mukaan hallitusmuodossa säädetään nimenomaan, että kunkin kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa säädettäisiin äänestyksen ajankohdasta, äänestyksen kohteena olevista vaihtoehdoista sekä siitä, millä tavoin valtio tiedottaa näistä vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta. Lisäksi hallitusmuotoon otettaisiin säännös äänestysoikeudesta. Tämä johtaa siihen, että tavallisessa laissa ei ole mahdollista säätää näistä seikoista hallitusmuodon vastaisesti. Toisaalta hallitusmuodon edellyttämän sääntelyn olisi aina sisällyttävä yksittäistä kansanäänestystä koskevaan lakiin.

Ehdotuksen mukaan kansanäänestys voisi koskea niin periaatekysymystä kuin lakiehdotustakin. Joidenkin maiden lainsäädännössä on nimenomaan rajattu kansanäänestyksen ulkopuolelle tietyntylaiset asiat, kuten valtiontaloutta tai kansainvälisiä sopimuksia koskevat kysymykset. Esityksessä ei tällaisia rajoituksia ehdoteta säädettäväksi. Ensinnäkin rajauksista aiheutuu helposti tulkintaongelmia. Lisäksi esityksessä on kansanäänestyksen toimeenpanoa koskeva päätöksentekopyritys järjestämään sellaiseksi, että päätös tehtäisiin aina riittävän harkinnan perusteella. Tarkoitus on, että kansanäänestyksen käyttöön ei turvauduta kovin usein, vaan että sitä käytetään suhteellisen pidättyvästi ja vain sellaisissa tilanteissa, joihin kansanäänestys menettelynä soveltuu.

Tarpeellisenä ei ole myöskään pidetty kansanäänestyksen rajaamista esimerkiksi laajakantoisiin tai muuten yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, että kansanäänestyksen kaltaista valtiosäännön tasolla järjestettyä ja suhteellisen paljon erilaisia voimavaroja vaativaa menettelyä ei tule käyttää vähäpätöisissä tai vailla yleistä merkitystä olevissa asioissa.

Lähtökohtana on ollut kansanäänestyksen järjestäminen valtiollisista ja kunnallisista vaaleista erillisenä. Kansanäänestyksen ja vaalien erilainen tarkoitus saattaisi hämärtää, jos nämä järjestettäisiin yhdessä tai kovin lähellä toisiaan. Mahdollisuutta toimeenpanna kansanäänestys valtiollisten vaalien yhteydessä ei kuitenkaan ehdoteta nimenomaan suljettavaksi pois, koska samanaikainen toimitus voisi jossakin tilanteessa olla tarkoituksenmukainenkin. Joka tapauksessa kansanäänestyksen järjestäminen vaalien yhteydessä säästäisi huomattavasti kustannuksia.

1.2.4. Yksittäisestä kansanäänestyksestä päättäminen

Kunkin kansanäänestyksen toimeenpanoa koskeva lakiehdotus olisi käsiteltävä voimassa olevien säännösten mukaan. Edellä jaksossa 1.2.2. on mainittu, että vireillepanotapoina tulevat kysymykseen hallituksen esitys ja lakialoite ja että lepäämäänjättämissäännöstellä voi olla tiettyä vaikutusta lain yksityiskohtaiseen sisältöön. Niin ikään merkitystä saattaa olla sillä, että tasavallan presidentti antaa asiasta hallituksen esityksen eduskunnalle ja että tullakseen säädetyksi on eduskunnan hyväksymän lain saatava tasavallan presidentin vahvistus.

Kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä harkittaessa on pohdittu, pitäisikö valtiopäiväjärjestyksessä säätää lakiehdotuksen käsittelemisestä kiireellisenä ja pitäisikö kansanäänestyslakialoitteet rinnastaa käsittelyjärjestyksen suhteen hallituksen esityksiin. Tällaiset säännökset eivät kuitenkaan ole tarpeen, koska eduskunnan menettelytavat antavat sinänsä mahdollisuudet tähän.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Voimassa olevassa lainsäädännössämme ei ole säännöksiä kansanäänestyksestä. Ainoa Suomessa toimitettu yleinen kansanäänestys vuonna 1931 järjestettiin erikseen säädetyin lain nojalla. Kysymyksessä oli neuvoa-antava kansanäänestys kieltoain kumoamisesta.

Asianomaisessa hallituksen esityksessä (hall. es. 89/1931 vp.) katsottiin, että hallitus olisi voinut yksinäänkin määrätä kansanäänestyksen toimeenpanemisesta, jos hallituksella muuten oli siihen käytännön mahdollisuudet. Perusteeksi esitettiin se, että neuvoa-antava kansanäänestys ei puutu lainsäädäntötehtäviin. Koska muun muassa normaalin vaaliorganisaation käyttö ei ollut mahdollista ilman lainsäädäntöä, ehdotettiin jo tästä syystä nimenomaisen lain säätämistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään n:o 11/1931 vp., että lakiehdotus voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämässä noudatettavassa järjestyksessä.

Pysyvän sääntelyn puuttumisesta huolimatta neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimittaminen on siis perustuslakivaliokunnan edellä mainitun kannan mukaan mahdollista antamalla asiasta laki kussakin yksittäistapauksessa. On kuitenkin esitetty myös mielipiteitä, joiden mukaan tällainen laki tulisi säätää perustuslain säätämisen järjestyksessä.

2.1.2. Käytäntö

Edellä mainittu yleinen kansanäänestys kieltoain kumoamisesta pidettiin 29 ja 30 päivänä joulukuuta 1931. Äänestyksen järjestämisestä säädettiin lailla neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi (340/31), jota täydennettiin lain täytäntöönpanosta annetulla asetuksella (341/31).

Laissa säädettiin äänioikeudesta, äänestyslipussa vastattavaksi esitetyistä kysymyksistä, äänestysmenettelystä, äänen laskemisesta ja rangaistavasta menettelystä. Asetuksessa annettiin tarkempia säännöksiä äänestystoimituksesta.

Äänestäjien valittavana oli kolme vaihtoehtoa, joista ensimmäinen tarkoitti kieltoain säilyttämistä ja kolmas sen kumoamista. Toinen vaihtoehto oli eräänlainen välittävä kanta, joka olisi sallinut mietojen alkoholijuomien valvotun valmistuksen ja kaupan.

Äänestyksessä kieltoain kumoamista kannatti 70,5 % äänestäneistä. Myös lain voimassapitoa kannatti suhteellisen suuri osa äänestäneistä, kun taas välittävä vaihtoehto sai vähäisen kannatuksen. Äänestysprosentti oli 44,4.

Kansanäänestyksen toimeenpanoa on aina silloin tällöin esitetty muun muassa eduskuntaaloitteissa, mutta nämä eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

2.1.3. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen sääntelystä ja käytöstä muissa maissa

Kansanäänestystä koskevia säännöksiä on yli 20 maan valtiosäännöissä. Sääntely koskee useimmiten sitovaa kansanäänestystä lainsäädäntömenettelyn osana (esimerkiksi Italia, Itävalta, Ranska, Ruotsi, Sveitsi, Tanska). Erityisesti sitova kansanäänestys liittyy perustuslain säätämiseen tai muuttamiseen. Neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä sisältyvät nimenomaiset säännökset Ruotsin ja Espanjan perustuslakeihin. Yleiset

periaatesäännökset mahdollisuudesta kansanäänestyksen järjestämiseen ovat Kreikan, Neuvostoliiton ja Saksan Demokraattisen Tasavallan perustuslaissa.

Kansanäänestystä ei ole kuitenkaan käytetty kaikissa valtioissa, joiden perustuslaissa menettely on mainittu. Sen sijaan monet valtiot, joiden valtiosäännössä ei ole kansanäänestyksestä pysyviä säännöksiä, ovat soveltaneet tätä menettelyä. Näihin maihin kuuluu myös Suomi. Australia, Liechtenstein ja nimenomaan Sveitsi ovat maat, joissa kansanäänestystä on eniten käytetty koko valtion tasolla. Alueellinen kansanäänestys on vilkkaassa käytössä monissa Yhdysvaltain osavaltioissa.

Käytännössä raja sitovan ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen välillä ei aina ole selkeä. Tilanteen mukaan neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä saattaa olla huomattava tosiasiallinen merkitys. Varsinkin jos äänestyksen tulos on selvä, päätöksentekijä voi tuntea olevansa tämän tuloksen sitoma.

Kansanäänestyksiä on pidetty kaikissa pohjoismaissa, mutta ei säännöllisesti. Perustuslainsäätösäännökset ovat olleissa Ruotsissa ja Tanskassa. Eniten äänestyksiä (14) on järjestetty Tanskassa, jossa kysymys on kuitenkin aina ollut sitovasta kansanäänestyksestä.

Ruotsissa kansanäänestys on pidetty neljä kertaa, aina neuvoa-antavana. Neuvoa-antava kansanäänestys on myös järjestetty viidesti Norjassa, kolmasti Islannissa ja kerran Suomessa.

Alkoholikysymys on ollut neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteena kaikissa mainituissa neljässä pohjoismaassa. Muista asioista voidaan mainita Norjassa vuonna 1972 toimitettu äänestys liittymisestä Euroopan Talousyhteisöön (EEC). Liittymistä kannatti 46,5 % äänestäneistä, joten ehdotus hylättiin. Äänestysprosentti oli 77,6.

Ruotsissa äänestettiin vuonna 1955 oikeanpuoleisesta liikeenteestä. Äänestyksessä huomattava enemmistö vastusti siirtymistä oikeanpuoleiseen liikeenteeseen. Asia toteutettiin kuitenkin vuonna 1967 ilman uutta kansanäänestystä. Vuonna 1957 äänestettiin yleisistä lisäeläkkeistä. Äänestys päättyi tavallaan ratkaisemattomaan, kun mikään tarjolla olleista kolmesta vaihtoehdosta ei saanut taakseen enemmistöä.

Ainoa Ruotsin hallitusmuodon nykyisten säännösten aikana toteutettu kansanäänestys pidettiin keväällä 1980 ydinvoiman asemasta tulevaisuuden energiahuollossa. Äänestettävänä oli jälleen kolme vaihtoehtoa, joihin sisältyivät pitkähköt lausumat energiahuollon kehittämisestä. Vaihto-

ehdot 1 ja 2 perustuivat tuona ajankohtana käytössä tai valmistumassa olleiden ydinvoimaloiden käyttämiseen. Vaihtoehto 2 sisälsi lisäksi kannanottoja energiahuollon painopisteistä sekä energian tuotanto- ja jakelumuotojen omistuksesta. Vaihtoehto 3 oli ydinvoimasta luopumiseen tähtäävä ei-vaihtoehto. Äänestyksessä vaihtoehtoa 1 kannatti 18,9 %, vaihtoehtoa 2 kannatti 39,1 % ja vaihtoehtoa 3 kannatti 38,7 % äänestäneistä. Tyhjää äänesti 3,3 %. Äänestysprosentti nousi 75,6:een.

Selvien johtopäätösten teko neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä ja sen merkityksestä esimerkiksi pohjoismaissa on vaikeata. Äänestyksiä on järjestetty harvoin ja alkoholipoliittikkaa lukuun ottamatta hyvinkin erilaisista aiheista ja erilaisissa poliittisissa tilanteissa. Siihen tulokseen voi kuitenkin tulla, että useampia kuin kaksi vaihtoehtoa sisältäviä kysymyksenasetteluja olisi karretta-va, jos halutaan saada yksiselitteinen äänestystulos.

2.1.4. Uudistuksen syyt

Vaikka edustuksellisen demokratian tulee edelleenkin olla valtiollisen järjestelmämme perusta, on nykyaikaisessa yhteiskunnassa aiheellista, että kansalaisilla on myös välittömiä keinoja esittää ajankohtaisia mielipiteitä. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen avulla kansalaiset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Esimerkiksi otokseen perustuvat mielipidetiedustelut eivät tarjoa samanlaista vaikutuskanavaa. Kansanäänestys voi myös edistää tehtävien päätösten ja koko valtiojärjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä.

Kansanäänestyksen avulla voidaan selvittää, mitkä ovat kansalaisten mielipiteet jostakin ajankohtaisesta kysymyksestä. Poliittisen päätösvallan käyttäjät voisivat kansanäänestyksessä selvittää toimeksiantajiensa — kansalaisten — käsitykset sellaisesta asiasta, johon asennoituminen poikkeaa puoluesidonnaisuudesta ja johon suhtautumista vaalitulos ei siksi ehkä ilmaise. Kansanäänestyksellä voi olla myös poliittista elämää selkeyttävä vaikutus, kun ristiriitaisia käsityksiä ja poliittista hajaannusta aiheuttavassa kysymyksessä voidaan selvittää kansalaisten itsensä näkemykset. Harkitusti käytettynä neuvoa-antava kansanäänestys voi täydentää onnistuneesti edustuksellista kansanvaltaa. Kysymys on kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisen vuorovaikutuksen lisäämisestä.

Jotta kansanäänestys olisi tarvittaessa selkeästi käytettävissä, tulee menettelyn olla järjestetty säädöstasolla. Niin päätöksentekijöiden kuin kansalaistenkin tulee olla etukäteen selvillä siitä, millaisin edellytyksin ja minkälaisessa menettelyssä kansanäänestys tulisi käytettäväksi. Tämä edellyttää, että lainsäädännössä todetaan, paitsi neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisen mahdollisuus, myös kuka päättää ja millä tavoin kansanäänestyksen toimittamisesta yksittäistapauksessa sekä miten äänestysmenettely ja siihen liittyvät kysymykset järjestetään.

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Eduskunnan piirissä on aika ajoin tehty niin laki-, toivomus- kuin raha-asia-aloitteitakin neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä. Aloitteet ovat koskeneet sekä kansanäänestyksen yleistä sääntelyä että äänestyksen järjestämistä jossakin yksittäistapauksessa. Edelleen hallituksen jäsenten vastattavaksi on esitetty kansanäänestyksen toimeenpanoa tarkoittavia kysymyksiä. Ehdotukset eivät kuitenkaan ole johtaneet enempään toimenpiteisiin.

Valtiosääntökomitea otti välimietinnössään (komiteanmietintö 1974:27) kantaa myös kansanäänestykseen. Komitean enemmistö katsoi, että perustuslakiin olisi otettava säännös mahdollisuudesta käyttää neuvoo-antavaa kansanäänestystä, milloin kysymyksessä on laajakantoinen ja yhteiskunnallisesti merkittävä asia. Vähemmistö ei pitänyt säännöstä kansanäänestyksestä tarpeellisenä.

Oikeusministeri lähetti marraskuussa 1981 kaikille eduskunnassa edustettuina oleville puolueille tiedustelun siitä, miten ne suhtautuisivat kansanäänestystä koskevien säännösten valmisteluun aloittamiseen. Puolueet olivat vastauksissaan periaatteessa myönteisellä kannalla.

Valtioneuvosto asettikin 18 päivänä maaliskuuta 1982 komitean, jonka eräänä tehtävänä oli valmistaa ehdotukset hallitusmuodon täydentämiseksi neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevalla yleissäännöksellä sekä säännöksiksi kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä. Komitea, joka otti nimekseen kansanäänestyskomitea, jätti mietintönsä 15 päivänä maaliskuuta 1983 (komiteanmietintö 1983:25).

Oikeusministeriö hankki komiteanmietinnöstä lausunnot eduskunnassa edustettuina olevilta puolueilta ja seitsemältä asiantuntijalta. Puolueet suhtautuivat komitean ehdotukseen neuvoo-anta-

van kansanäänestyksen sääntelyksi yleisesti ottaen myönteisesti. Joissakin yksityiskohdissa (lähinnä tiedotuksen sääntely) esitettiin erisuuntaisia näkemyksiä. Useat asiantuntijat pitivät ehdotusta liiankin varovaisena. Lausunnot sisältyvät sellaisinaan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuun n:o 12/1983.

Tämä esitys on viimeistelty oikeusministeriössä virkatyönä kansanäänestyskomitean ehdotusten pohjalta.

3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Kansanäänestyksen toimeenpanossa käytettäisiin kansanedustajain vaaleista annetun lain mukaista organisaatiota, järjestettäinpä kansanäänestys valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä. Uusia toimielimiä ei tarvittaisi.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

4.1. Kansanäänestyksen järjestämisestä suoraan aiheutuvat kustannukset

Kansanedustajain vaaleista annetun lain 102 §:ssä säädetään vaalikustannusten jakautumisesta valtion ja kuntien kesken. Vuonna 1979 pidettyjen kansanedustajain vaalien kustannukset olivat 21,6 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus 5 ja kuntien osuus 16,6 miljoonaa markkaa. Vuonna 1983 pidetyissä edustajain vaaleissa valtion kustannusosuus oli 8,3 miljoonaa markkaa. Näiden vaalien kokonaiskustannukset noussevat noin 30 miljoonaan markkaan.

Mainittuja lukuja voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa kansanäänestyksen teknisestä järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Eräät menot, kuten painatus- ja kokouskustannukset, olisivat ilmeisesti jonkin verran pienemmät kuin vaaleissa.

Jos kansanäänestys järjestettäisiin valtiollisten vaalien yhteydessä, olisivat kansanäänestyksestä aiheutuvat kustannukset oleellisesti pienemmät. Kansanäänestys lisäisi normaalien vaalikustannusten joitakin eriä, kuten henkilöstö-, painatus- ja tarvikemenoja. Lisäys olisi ilmeisesti muutama miljoona markkaa.

Kun kansanäänestys liittyy valtiolliseen päätöksentekoon, olisi valtion huolehdittava kaikista kansanäänestyksen järjestämisestä aiheutuvista

kustannuksista. Mikäli noudatettaisiin sellaiseen kansanedustajain vaaleista annetusta laissa säädettyä kustannusjakoa, saattaisi vaaleista erillisenä järjestettävästä kansanäänestyksestä aiheutua vaikeuksia kuntien taloudenpidossa. Poikkeamista valtiollisissa vaaleissa noudatettavasta kustannusten jaosta valtion ja kuntien kesken puoltaisi sekin, että kansanäänestyksessä ei ole vaalien tapaan kysymys valtakunnallisen — ja myös kuntien asemaa sääntelevän — päätöksentekojen valinnasta ja paikallisen edustuksen turvaamisesta tässä päätöksenteossa.

Mainittua periaatetta noudatettaisiin siis vain silloin, kun kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä. Vaalien yhteydessä järjestettävästä kansanäänestyksestä kunnille aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia voidaan pitää siinä määrin vähäisinä, ettei niitä ole syytä korvata valtion varoista. Lisäksi valtion ja kuntien kustannusten erottelu olisi teknisesti vaikeaa.

4.2. Tiedotus- ja muut kustannukset

Kansanäänestyksen luotettavuuden eräs tae on, että kansalaisilla on kannanottonsa tueksi riittävästi tietoa äänestyksen kohteena olevan asian taustasta sekä eri vaihtoehtoista, niiden eroista ja vaikutuksista. Riippumatta siitä, miten kansanäänestystä koskeva tiedottaminen ja kampanjoinni muuten tapahtuu, on kansanäänestyksen tarkoituksen kannalta tärkeää, että saavutetaan eräänlainen tiedottamisen vähimmäistaso. Tämä edellyttää valtion taholta tiedottamista ja tiedotuksen tukemista. Valtion toimien laajuus vaihtelisi tilanteesta riippuen. Olisi ilmeisesti ainakin tarpeen, että valtioneuvosto hyväksyisi tiedotteen, jossa selostetaan kansanäänestystä ja siinä äänestäjille esitettäviä vaihtoehtoja. Tiedotetta voitaisiin jakaa esimerkiksi kansanäänestystä koskevan ilmoituskortin mukana kaikille äänioikeutetuille. Tiedote voitaisiin julkaista sanomalehdissä, minkä lisäksi se olisi esillä ja saatavana äänestyspaikoilla. Tämän yleisen tiedottamisen kustannukset jäänevät alle yhden miljoonan markan.

Valtion olisi myös ainakin jossakin määrin tuettava kansanäänestyksen kohteena olevien vaihtoehtojen puolesta toimivien ryhmittymien tiedotusta ja kampanjointia. Tukemiseen voi olla syytä muun muassa tiedotuksen tasapuolisuuden turvaamiseksi. Osapuolten käyttöön voitaisiin varata määräraha, josta ne saisivat avutusta anostusten perusteella.

Tiedotuksen tukemiseen tarvittavaa rahamäärää on vaikea arvioida etukäteen. Tuen tarve voi vaihdella huomattavasti. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Ruotsissa vuonna 1980 toimitetun ydinvoimakansanäänestyksen yhteydessä annettiin eri vaihtoehtojen puolesta toimineille kolmelle kampanjakomitealle yhteensä käytettäväksi summa, joka suunnilleen vastasi kansanäänestyksen varsinaisia teknisiä kustannuksia (36 miljoonaa kruunua). Tämän tuen jaossa kampanjakomiteoiden kesken otettiin huomioon vaihtoehtojen sisällölliset eroavuudet ja se, miten puolueet asettuivat näiden vaihtoehtojen kannalle.

4.3. Kokonaiskustannukset

Sen mukaan järjestetäänkö kansanäänestys valtiollisten vaalien yhteydessä vaiko erillisenä, voidaan arvioida kustannusten vaihtelevan tällä hetkellä muutamasta miljoonasta markasta noin 30 miljoonaan markkaan. Eri vaihtoehtojen puolesta toimiville ryhmittymille mahdollisesti annettava kampanjatuki ei ole näissä luvuissa mukana.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettava menettely perustuisi valtiollisissa vaaleissa käytettävään organisaatioon ja menettelyyn. Hallitus on antanut eduskunnalle laajan esityksen vaalilainsäädännön tarkistamiseksi (hall.es. 17/1984 vp.). Mainitussa esityksessä vaalilainsäädäntöön ehdotetut muutokset on otettu huomioon nyt kysymyksessä olevan esityksen valmistelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakien perustelut

1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Yleissäännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä ehdotetaan sijoitettaviksi hallitusmuotoon uutena III a lukuna. Lukuun sisältyvästä 22 a §:stä ilmenisi se periaate, että kunkin kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla. Yleiset säännökset neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä sisällytettiin erilliseen lakiin.

Pykälän 1 momentin mukaan kunkin kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa tulee olla säännökset kansanäänestyksen ajankohdasta, äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista sekä siitä, millä tavoin valtio tiedottaa vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta. Näitä seikkoja koskevalla sääntelyllä olisi korostettu asema verrattuna muihin menettelysäännöksiin. Tarkoituksena on muodollisin järjestelyin vaikuttaa siihen, että kansanäänestyksen toimeenpanossa huomioon otettavia keskeisimpiä menettelytapoja noudatettaisiin kaikissa olosuhteissa. Tilannetta voidaan jossakin määrin verrata kansanedustajain vaaleja koskevien tärkeimpien säännösten sisällyttämiseen valtiopäiväjärjestyksen kymmeneen ensimmäiseen pykälään.

Yksittäistä kansanäänestystä koskevan lakiehdotuksen käsittelystä ei annettaisi erityissäännöksiä. Kuten yleisperusteluissa on todettu, noudatettaisiin niin lainsäädäntöaloitteen kuin lainsäätämismenettelynkin suhteen kaikilta osin voimassa olevia säännöksiä.

Laista tulisi ilmetä äänestyksen ajankohta ja äänestäjille esitettävät vaihtoehdot. Tavoiteltavana voidaan pitää tilannetta, jossa äänestäjien valittavana on vain kaksi vaihtoehtoa. Yksinkertaisinta on asettaa kysymys, johon vastataan joko "kyllä" tai "ei". Tällöin voidaan saavuttaa yksiselitteinen äänestystulos. Aina ei tilannetta kuitenkaan voida kuvata kaavamaisesti joko-tai asettelulla, vaan on turvaututtava pitempiin kuvauxiin ja useampiin vaihtoehtoihin. Tällöinkin

on erityisesti korostettava selkeän kysymyksenasettelun merkitystä, jotta kansanäänestys yleensä olisi mielekäs.

Kysymyksenasettelun ohella on kansalaisten riittävän tiedon takaaminen kansanäänestyksen toimittamisen keskeisimpiä kysymyksiä. Tämän vuoksi ehdotetaan hallitusmuodon tasolle otettavaksi säännös siitä, että valtio tiedottaa kansanäänestyksen kohteena olevista vaihtoehdoista samoin kuin tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin niistä säädetään kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa.

Pykälässä edellytetään sekä valtion omia tiedotustoimia että muiden harjoittaman tiedotuksen tukemista. Ensiksi mainittuihin voisi kuulua äänioikeutetuille lähetettävä tiedote, jossa selostetaan kansanäänestystä ja siinä äänestäjille esitetyjä vaihtoehtoja. Tiedotuksen tukemisen tarkoituksena on, että äänestäjät voivat saada vaihtoehdoista tietoja riittävästi ja tasapuolisesti. Tuen määrä ja painotus samoin kuin sen antamisessa käytettävät keinot saattavat vaihdella tilanteiden mukaan huomattavasti. Keinoina voidaan mainita rahallisen tuen lisäksi esitteiden painattaminen valtion kustannuksella ja ohjelma-ajan varaaminen yleisradiossa.

Juuri tilanteiden erilaisuudesta johtuen ei tiedotuksen ja sen tukemisen yksityiskohtainen sääntely voi tapahtua yleisellä tasolla, vaan asiasta on säädettävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Tiedottamisen yksityiskohtaisen sääntelyn välttämistä yleisellä tasolla — hallitusmuodossa tai kansanäänestyksissä noudatettavaa menettelyä koskevassa laissa — puoltaa sekin, että käytännössä kansanäänestyksiä ilmeisesti järjestettäisiin suhteellisen harvoin. Tänä aikana tiedottamista koskevat mahdollisuudet ja tekniikka saattavat kovastikin muuttua, minkä kehityksen arvioiminen ja huomioon ottaminen on säädöstasolla vaikeata.

Pykälän 2 momentin mukaan äänestys oikeus kansanäänestyksessä vastaisi vaalioikeutta kansanedustajain vaaleissa. Tämä oikeus on valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n mukaan eräin poikkeuksin

jokaisella Suomen kansalaisella, joka on ennen vaalivuotta täyttänyt 18 vuotta.

Pykälän 3 momentissa viitataan erilliseen lakiin, jossa annetaan yleiset säännökset kaikissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä.

1.2. Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä

1 §. Pykälästä ilmeni, että laki sisältää neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavaa menettelyä koskevat yleiset säännökset. Kunkin kansanäänestyksen toimeenpanosta säädettäisiin erillisellä lailla.

2 §. Pykälän 1 momentin mukaan kansanäänestys voitaisiin toimittaa kansanedustajain vaalien tai tasavallan presidentin valitsijamiesten vaalien yhteydessä taikka vaaleista erillisinä. Viimeksi mainittu menettely on kuitenkin edellä yleisperusteluissa asetettu periaatteessa lähtökohdaksi.

Kunnallisvaalien yhteydessä kansanäänestystä ei voitaisi järjestää. Valtakunnallisen kansanäänestyksen toimittaminen kunnallisten päätöksentekijöiden valinnan yhteydessä ei olisi luontevaa, minkä lisäksi menettelystä aiheutuisi useita teknisiä ongelmia (äänioikeus, vaaliorganisaatio jne.).

Kansanäänestyksen järjestäminen vaalien yhteydessä edellyttää toimenpiteitä, jotka tulisi voida ottaa huomioon ryhdyttäessä vaaleja koskeviin toimenpiteisiin, esimerkiksi vaaliluetteloiden laatimiseen. Pykälän 2 momenttiin sisältyisi säännös, jonka mukaan kansanäänestyksen toimittamisesta on päätettävä tässä suhteessa riittävän ajoissa.

Pykälän 3 momentin mukaan määräytyisivät ne päivät, jolloin vaaleista erillinen kansanäänestys toimitetaan. Äänestys olisi siten ensimmäisenä sunnuntaina ja sitä seuraavana maanantaina 75 päivän kuluttua siitä, kun kansanäänestyksen toimeenpanoa koskeva laki on tullut voimaan. Jos äänestyspäivä sattuisi kansanedustajain vaaleista annetun lain 103 §:n 1 momentissa mainituksi päiväksi, siirtyisi äänestyksen toimittaminen lainkohdassa sanotun mukaisesti. Vastaavanlaista aikataulua noudatetaan kansanedustajain vaaleissa silloin, kun presidentti on määrännyt uudet vaalit toimitettaviksi.

Ennakoäänestysajoista kansanäänestyksessä olisi molemmissa tilanteissa 9 §:n viittaussäännöksen nojalla voimassa, mitä ennakoäänestyk-

sestä on säädetty kansanedustajain vaaleista annetussa laissa.

3 §. Pykälän mukaan valtiollisten vaalien vaaliviranomaiset ovat äänestysviranomaisina kansanäänestyksessä. Äänestys tapahtuisi, kuten kansanedustajain vaaleissakin, säädettyä vaalipiirijakoa noudattaen kunnissa äänestysalueittain ja ennakoäänestyksenä. Sitä tilannetta varten, että kansanäänestys toimitettaisiin vaaleista erillisinä, olisi pykälässä säädettävä, että tällöin vaalipiirin keskuslautakuntana toimii jokaisessa vaalipiirissä kansanedustajain vaaleja varten viimeksi asetettu keskuslautakunta.

Kansanäänestys olisi periaatteessa mahdollista toimittaa myös ilman vaaleissa käytettyä vaalipiirijakoa ja keskuslautakuntia. Koko maa voisi tällöin toimia yhtenä vaalipiirinä, jonka keskuslautakuntana voisi olla esimerkiksi Helsingin kaupungin vaalipiirin keskuslautakunta. Tähän tapaan meneteltiin maassamme vuonna 1931 toimitetussa kansanäänestyksessä. Järjestelyn puolesta ei kuitenkaan ole osoitettavissa merkittäviä etuja esimerkiksi kustannussäästöinä. Menettelyn selkeys puoltaa valtiollisten vaalien organisaation käyttämistä myös kaikissa kansanäänestystilanteissa.

4 §. Kansanäänestyksissä käytettävien äänestysluetteloidenkin suhteen lähtökohtana olisi kansanedustajain vaaleista annetun lain vaaliluetteloihin koskevat säännökset. Oikeusministeriö vahvistaa luetteloihin varten tarvittavat lomakkeet.

5 §. Pykälässä olisi säännöksiä kansanäänestyksessä käytettävistä äänestyslipuista. Vain oikeusministeriön painattamat äänestysliput olisivat sallittuja.

Pykälän mukaan äänestyslipuista tulisi aina ilmetä kansanäänestyksen aihe ja ajankohta sekä äänestäjälle esitettävät vaihtoehdot. Lisäksi äänestyslipussa voisi olla muitakin tekstiä, kuten selostusta äänestyksen tarkoituksesta ja äänestysohjeita. Äänestäjä voisi ilmaista kantansa esimerkiksi merkitsemällä rastin kannattamansa vaihtoehdon jäljessä olevaan ympyrään.

Vaihtoehdot voisivat sisältyä samaan äänestyslippuun tai käytettävissä voisi olla kutakin vaihtoehtoa varten oma äänestyslippu. Viimeksi mainittu menettely mahdollistaisi hieman pitemmän tekstin sijoittamisen kuhunkin äänestyslippuun. Jos käytetään useampia äänestyslippuja, tulee niiden olla ulkomuodoltaan sellaisia, esimerkiksi samanvärisiä, että äänestysvalaisuus säilyy.

Äänestäjällä tulisi aina olla mahdollisuus äänestyslipulla ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Tämä menettely kuvas-

taisi "ei osaa sanoa" tai "ei ota kantaa" -näkemystä. Sitä ei näin voitaisi tulkita kannanotoksi minkään vaihtoehdon puolesta tai mitään vastaan, kuten saattaisi olla asian laita äänestämättä jättämisessä.

Siitä, minkälaisia äänestysliput olisivat yksityiskohdiltaan ei voida säätää yleisellä tasolla. Tarkemmat säännökset äänestyslippujen lukumäärästä, ulkomuodosta, sisällöstä ja mitättömyydestä olisi otettava kunkin kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevaan lakiin (2 momentti). Tässä laissa säädettäisiin myös yksityiskohtaisesti äänestämisestä äänestyspaikalla.

6 §. Pykälä koskee kansanäänestyksen tuloksen vahvistamista ja ilmoittamista. Vaalipiirien keskuslautakunnat vahvistaisivat kansanäänestyksen tuloksen samaan tapaan kuin ne vahvistavat vaalien tuloksen. Vaalipiirikohtaiset tulokset olisi ilmoitettava muun muassa Helsingin kaupungin vaalipiiriin keskuslautakunnalle, joka vahvistaisi kansanäänestyksen valtakunnallisen tuloksen. Näin äänestyksen toimittamisesta huolehtisivat loppuun saakka sitä varten asetetut elimet. Kansanäänestyksen tulos ilmoitettaisiin oikeusministeriölle, jonka asiana olisi huolehtia sen julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valituskiellon vaalipiirin keskuslautakunnan päätökseen, jolla äänestyksen tulos on vahvistettu. Tämä koskee sekä vaalipiirikohtaista päätöstä että Helsingin kaupungin vaalipiiriin keskuslautakunnan päätöstä, jolla koko maan äänestystulos on vahvistettu. Tällainen kiello on perusteltu neuvoa-antavan kansanäänestyksen luonteen huomioon ottaen. Vastaava säännös sisältyy tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista annettuun lakiin.

7 §. Lääninhallituksen, jolle äänestysliput kansanedustajain vaaleista annetun lain 98 §:n 3 momentin mukaan toimitetaan, olisi säilytettävä ne 5 vuoden ajan kansanäänestyksen toimittamisesta. Vaaleissa annetut äänestysliput lääninhallituksen on mainitun pykälän nojalla säilytettävä, kunnes lähinnä seuraavat vaalit on toimitettu.

8 §. Kun kansanäänestys liittyy valtiolliseen päätöksentekoon, on edellä yleisperusteluissa lähdetty siitä, että vaaleista erillisen kansanäänestyksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset maksettaisiin kokonaisuudessaan valtion varoista. Jos taas äänestys pidettäisiin vaalien yhteydessä, olisivat kansanäänestyksestä kunnille aiheutuvat ylimääräiset menot siinä määrin vähäisiä, että tällöin voitaisiin noudattaa valtiollisissa vaaleissa käytettyä kustannusten jakoa valtion ja kuntien kesken.

Kansanedustajain vaaleista annetun lain

102 §:n mukaan lain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettut ilmoituskortit ja 25 d §:n 1 momentissa tarkoitettut ilmoitukset, äänestysliput ja sinetöimisvälineet kustannetaan sekä kaikki vaalitoimit-sijain ja vaalipiirien keskuslautakuntien menot suoritetaan valtion varoista. Kuntien suoritettavaksi jäävät kuntien keskusvaalilautakuntien, vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien menot. Vaaleista erillisessä kansanäänestyksessä siis myös nämä menot tulisivat kustannettaviksi valtion varoista. Oikeusministeriö antaisi tarkemmat määräykset perusteista, joiden mukaan kustannukset korvataan.

Edellä on arvioitu erillisen kansanäänestyksen teknisten järjestelykustannusten nousevan tällä hetkellä noin 30 miljoonaan markkaan.

9 §. Kansanäänestyksissä noudatettaisiin sen lisäksi, mitä tässä laissa on säädetty tai sen nojalla määrätty taikka kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa säädetään, soveltuvin osin kansanedustajain vaaleista annettua lakia. Kysymys on muun muassa vaalipiiriin keskuslautakunnan valmistavista toimenpiteistä (32 ja 42 §), äänestystoimituksesta ja ennakkoonäänestyksestä (46—53 ja 55—79 §), äänten laskemisesta (81 ja 82 §), äänestyksen tuloksen vahvistamisesta (90, 92—94, 97 ja 98 §) sekä rangaistussäännöksistä (101 §).

Kansanedustajain vaaleista annetun lain noudattaminen merkitsisi sitä, että kansanäänestys olisi kaksipäiväinen ja että ennakkoonäänestäminen niin kotimaassa kuin ulkomaillaikin olisi mahdollinen. Vaikkakin tästä aiheutuu suhteellisen paljon kustannuksia silloin, kun kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä, ei ole katsottu voitavan poiketa vaaleissa noudatettavasta menettelys-tä.

10 §. Oikeusministeriö voisi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän lain soveltamisesta. Määräyksiä ja ohjeita tarvittaneen käytännön menettelykysymyksistä erityisesti silloin, kun kansanäänestys toimitetaan vaalien yhteydessä.

11 §. Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen.

1.3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Kansanäänestysten toimeenpanoa koskevat lait valmisteltaisiin oikeusministeriössä ja esiteltäisiin tästä ministeriöstä. Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n 1 momenttia olisi täydennettävä maininnalla kansanäänestyksestä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Myös valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ää ja oikeusministeriöstä annetun asetuksen 5 §:ää olisi täydennettävä maininnalla kansanäänestyksestä.

3. Voimaantulo

Ehdotetut lait voisivat tulla voimaan pian eduskunnan hyväksymisen jälkeen.

4. Säättämisyjärjestys

Lakiehdotus Suomen hallitusmuodon muuttamisesta on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, lisätään Suomen Hallitusmuotoon uusi näin kuuluva III a luku:

III a. Neuvoa-antava kansanäänestys

22 a §

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla. Siinä säädetään äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehtoista. Valtio tiedottaa vaihtoehtoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin siitä mainituissa laissa säädetään.

Kansanäänestyksessä on äänestysosoikeus jokaisella, jolla on valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaalioikeus kansanedustajain vaaleissa.

Neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudattavasta menettelystä säädetään lailla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 19 _____.

2.

Laki

menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tämä laki koskee menettelyä, jota noudetaan neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.

2 §

Kansanäänestys voidaan toimittaa valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä.

Kansanäänestyksen toimittamisesta vaalien yhteydessä on päätettävä niin hyvissä ajoin, että vaaleja koskeviin toimenpiteisiin ryhdyttäessä

voidaan ottaa huomioon kansanäänestyksen toimittaminen.

Milloin kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä, on kansanäänestys kansanedustajain vaaleista annetun lain 46 §:n 2 momentissa säädettyinä päivinä 75 päivän kuluttua kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevan lain voimaantulosta ottaen kuitenkin huomioon, mitä mainitun lain 103 §:n 1 momentissa on säädetty.

3 §

Valtiollisten vaalien vaaliviranomaiset ovat äänestysviranomaisina kansanäänestyksessä.

Jos kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä, vaalipiirin keskuslautakuntana toimii kussakin vaalipiirissä kansanedustajain vaaleja varten viimeksi asetettu keskuslautakunta.

4 §

Vaalien yhteydessä toimitettavassa kansanäänestyksessä käytetään vaaleja varten laadittavia vaaliluetteloita.

Vaaleista erillisenä toimitettavaa kansanäänestystä varten laaditaan äänestysoikeutetuista henkilöistä äänestysalueiden äänestysluettelot ja vaalipiirien äänestysluettelot. Niistä on voimassa, mitä äänestysalueiden vaaliluetteloista ja vaalipiirien vaaliluetteloista on säädetty kansanedustajain vaaleista annetussa laissa.

5 §

Äänestyslipuista, jotka oikeusministeriö painattaa, tulee ilmetä kansanäänestyksen aihe ja ajankohta sekä äänestäjille esitettävät vaihtoehdot. Vaihtoehdot voivat sisältyä samaan äänestyslippuun, tai kutakin vaihtoehtoa varten voi olla oma äänestyslippu. Äänestäjällä tulee kuitenkin aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista.

Kunkin kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa säädetään tarkemmin äänestyslippujen lukumäärästä, ulkomuodosta, sisällöstä ja mitättömyydestä samoin kuin äänestämisestä.

6 §

Vaalipiirin keskuslautakunnan tulee heti äänestyksen tuloksen vahvistettuaan antaa tuloksesta tieto Helsingin kaupungin vaalipiirin keskuslautakunnalle, lääninhallitukselle ja vaalipiirin kuntien keskusvaalilautakunnille.

Helsingin kaupungin vaalipiirin keskuslautakunta vahvistaa äänestyksen tuloksen koko maassa ja ilmoittaa sen oikeusministeriölle, jonka tulee julkaista äänestyksen tulos Suomen säädöskokoelmassa.

Vaalipiirin keskuslautakunnan tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

7 §

Äänestysliput on säilytettävä viisi vuotta äänestyksen toimittamisesta.

8 §

Vaalien yhteydessä toimitettavasta kansanäänestyksestä aiheutuneista kustannuksista on voimassa, mitä kansanedustajain vaaleista annetun lain 102 §:ssä on säädetty.

Milloin kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä, suoritetaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa mainitussa pykälässä on säädetty, kansanäänestyksen toimittamisesta aiheutuneet kuntien keskusvaalilautakuntien, vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien menot valtion varoista. Oikeusministeriö antaa tarkemmat määräykset perusteista, joiden mukaan menot korvataan.

9 §

Sen lisäksi, mitä tässä laissa on säädetty tai sen nojalla määrätty taikka kansanäänestyksen toimeenpanoa koskevassa laissa säädetään, noudatetaan kansanäänestyksessä soveltuvien osin kansanedustajain vaaleista annettua lakia.

10 §

Oikeusministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän lain soveltamisesta.

11 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

3.

Laki

valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin se on 15 päivänä heinäkuuta 1970 annetussa laissa (521/70), näin kuuluvaksi:

3 §

Valtioneuvostolle kuuluvista asioista käsittelee:

keinhoitoa, niin myös valtiollisia vaaleja ja kansallisvaalia sekä kansanäänestystä;

3) oikeusministeriö asiat, jotka koskevat oikeudenhoitoa, lainsäädäntöä asioissa, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan, sekä van-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 19 ____.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1984

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

