

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 19 päivästä helmikuuta 1985 lähettänyt edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 251/1984 vp. perustuslakivaliokuntaan.

Eduskunta on myös lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 29 päivästä marraskuuta 1983 ed. Jaatisen ym. lakialoitteen n:o 178/1983 vp., joka sisältää ehdotuksen laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

Eduskunta on lisäksi lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 17 päivästä kesäkuuta 1983 ed. Ehrnroothin toivomusaloitteen n:o 5/1983 vp. mielipidetiedustelujen suorittamisesta vaalien edellä, ed. Joutsenlahden ym. toivomusaloitteen n:o 16/1983 vp. kansanäänestysten toteuttamisesta tärkeistä koko maata tai yksityistä kuntaa koskevista asioista, ed. Korttesalmen ym. toivomusaloitteen n:o 19/1983 vp. kansanäänestysmenettelyn toteuttamisesta ja ed. Vennamon ym. toivomusaloitteen n:o 37/1983 vp. kansanäänestysmenettelyn toteuttamisesta.

Valiokunta on käsitellyt laki- ja toivomusaloitteet samaa asiaa koskevin hallituksen esityksen yhteydessä.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan puhemies Erkki Pystynen, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, vs. lainsäädäntöjohtaja Pekka Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Hannu Koskinen oikeusministeriöstä, erityisavustaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, hallintoneuvos Pekka Hallberg, ministeri Esko Rekola, päätoimittaja Pertti Pesonen, professori Olavi Borg, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, vt. apulaisprofessori Heikki Karapuu, professori Tuomo Martikainen, professori Kaarle Nordenstreng, professori Jaakko Nousiainen, professori Esko Riepula, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, apulaisprofessori Tatu Vanhanen ja professori Osmo A. Wiio.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset puitteet neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiselle. Tarkoituksena on, että neuvoa-antava kansanäänestys muodostaisi nykyistä edustuksellista järjestelmää täydentävän suoran kansanvallan keinon.

Esityksen mukaan kunkin kansanäänestyksen toimittamisesta päätettäisiin erillisellä lailla, jossa säädettäisiin muun muassa äänestyksen ajankohdasta, äänestäjille esitettävistä vaihtoehtoista ja vaihtoehtojen tiedottamisesta. Uudistusta ehdotetaan toteutettavaksi lisäämällä hallitusmuotoon säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä sekä säätämällä laki äänestyksissä noudatettavasta menettelystä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Voimassa olevassa lainsäädännössämme ei ole säännöksiä kansanäänestyksestä. Ainoa Suomessa toimitettu yleinen kansanäänestys on ollut vuonna 1931 järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys kieltolain kumoamisesta.

Neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettava menettely perustuisi valtiollisissa vaaleissa käytettävään organisaatioon ja menettelyyn.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaa lainsäädäntöä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Siksi valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä tehtävin huomautuksin ja lähinnä lakiteknisin muutosehdotuksin.

Edustuksellinen kansanvalta on valtiollisen järjestelmämme perusta. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen avulla voidaan kehittää nykyistä päätöksentekojärjestelmää lisäämällä kansalaisten

mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon valtiollisissa asioissa.

Suhteellisen paljon voimavaroja vaativana menettelynä neuvoa-antava kansanäänestys on edustuksellisessa demokratiassa käyttökelpoisimmillaan laajakantoisissa asioissa, jotka ovat yhteiskunnallisesti kiinnostavia ja merkittäviä. Harkiten käytettynä neuvoa-antava kansanäänestys saattaa onnistuneesti täydentää edustuksellista kansanvaltaa. Tähän liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisten välittömiä vaikuttamismahdollisuuksia kehitetään edelleen.

Valiokunnan käsityksen mukaan on syytä erityisesti tähdentää kysymyksenasettelun yksiselitteisyyttä ja puolueettomuutta, jotta kansanäänestys muodostuisi onnistuneeksi. Yleensä tulisi pyrkiä siihen, että äänestäjien valittavana on kaksi toisistaan selvästi erottuvaa vaihtoehtoa. Näin voidaan saavuttaa yksiselitteinen äänestystulos. Jos asian laadun vuoksi on pakko turvautua pitempiin kuvauksiin ja ehkä useampiin vaihtoehtoihinkin, on kuitenkin huolehdittava siitä, että kysymyksenasettelu on äänestäjille mahdollisimman selkeä. Valiokunta toteaa, että jo kysymyksenasettelu edellyttää laajaa poliittista keskustelua.

Kysymyksenasettelun ohella on kansalaisten riittävän tiedon takaaminen kansanäänestyksen toimittamisen keskeisimpiä kysymyksiä. Hallitusmuotoon ehdotetun säännöksen mukaan valtio tiedottaa neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteena olevista vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta kansanäänestyksen toimeenpanolaissa erikseen säädettävällä tavalla. Kansanäänestystä toimeenpantaessa edellytetään siten sekä valtion omia tiedotustoimia että muiden harjoittaman tiedotuksen tukemista.

Perustuslakivaliokunta korostaa valtion oman tiedotustoiminnan tasapuolisuutta ja riittävyyttä. Valtion tiedotustoiminta tulee yksityiskohtaisemmin päätettäväksi kunkin kansanäänestyksen toimeenpanolaissa.

Myös muiden harjoittamalle tiedotukselle annettavan valtion tuen tulee perustua hyväksyttäviiin ja asianmukaisiin perusteisiin. Tältä osin ei kuitenkaan voida aina asettaa sellaista tasapuolisuusvaatimusta, että esimerkiksi eri vaihtoehtoja koskevalle tiedotukselle olisi annettava valtion tukea markkamääräisesti saman verran. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, tiedotustuen tarkoituksena on, että äänestäjät voivat saada vaihtoehdoista tietoja riittävästi ja tasapuolisesti.

Muiden maiden kokemukset osoittavat, että kansanäänestyksen yhteydessä äänestäjien mieli-

piteisiin pyritään vaikuttamaan sekä olemassa olevien tiedotusvälineiden kautta että muilla tavoin. Ennen kansanäänestystä saatetaan esimerkiksi julkistaa erisuuruisiin otoksiin perustuvia mielipidetiedusteluja, joiden eräänä tarkoituksena voi olla juuri vaikuttaa äänestäjien kannanmuodostukseen. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi selvittää kansanäänestykseen liittyvien ja välittömästi äänestyspäivien alla julkistettavien mielipidetiedustelujen mahdollisia haittoja.

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on aiheellista sijoittaa perussäännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä hallitusmuotoon, koska kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä hallitusmuodon muita valtiovalan käyttämistä koskevia säännöksiä täydentävä järjestely. Hallituksen ehdottamaan uuteen III a lukuun sisältyvää 22 a §:ää voidaan pitää neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevien säännösten sijoituspaikkana perusteltuna, koska kansanäänestys ei olisi käytettävissä vain lainsäädäntöasioissa, vaan myös muunlaisissa kysymyksissä. Ratkaisua ei tosin voida lakitekniseltä kannalta pitää täysin tyydyttävänä, koska uusi luku sijoittuu varsin lyhyenä jaksona lainsäädäntöä sekä hallitusta ja hallintoa koskevien hallitusmuodon lukujen väliin. Toisaalta kansanäänestystä koskeville säännöksille ei voida osoittaa hallitusmuodosta toista paikkaa, joka olisi ehdotettua parempi, sillä kansanäänestystä uutena valtiolliseen päätöksentekoon liittyvänä muotona on vaikea sijoittaa hallitusmuodon mihinkään nykyiseen lukuun.

Hallitusmuodon 22 a §:n 1 momentti koskee sitä, mistä seikoista on säädettävä kansanäänestyksen toimeenpanoa yksittäistapauksessa tarkoitavassa laissa. Lakiehdotus on tältä osin harkittu ja ottaa huomioon sen, millaisia käsittely- ja päätöksentekotapoja valtiosääntö muutoin edellyttää noudatettavan lainsäädäntöasioissa. Valiokunnan mielestä on aihetta tähdentää sitä, että kun kansanäänestyksen toimeenpanosta on päätettävä lailla, tulevat tässä päätöksenteossa erilaiset vähemmistönsuojanäkökohdat otetuiksi riittävästi huomioon. Asia on tärkeä kansanäänestyksen arvostamisen ja kansanäänestyksen lopputuloksen hyväksymisen kannalta.

Lakiehdotuksen 22 a §:n 2 momentissa on valiokunnan käsityksen mukaan johdonmukaisuuden ja selvyyden vuoksi käytettävä ilmaisu ”neuvoa-antava kansanäänestys”.

Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti koskee kansanäänestyksen ajankohtaa silloin, kun kansanäänestys toimitetaan vaaleista erillisenä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että kansanäänestyksen toimeenpanosta päättämisen ja toimittamisen väliin jää riittävästi aikaa. Valiokunnan käsityksen mukaan on kuitenkin selvää, että kansanäänestyksen toimeenpanolakia säädettäessä ja päätettäessä kansanäänestyksen ajankohdasta otetaan riittävän tarkasti huomioon, kuinka pitkä aika tarvitaan esimerkiksi erilaisten äänestysorganisaatiota ja äänestyksen toimittamista koskevien seikkojen järjestämiseksi sekä tiedotustoimintaa varten. Tämän vuoksi ja koska lakiehdotuksen tämä kohta on ristiriidassa ensimmäisessä lakiehdotuksessa hallitusmuodon 22 a §:n 1 momenttiin ehdotetun sen säännöksen kanssa, jonka mukaan kansanäänestyksen toimeenpanolaissa säädetään kansanäänestyksen ajankohdasta, on lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti poistettava.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Valiokunta korostaa tämän säännöksen merkitystä muun muassa kansanäänestyksen äänestyslippujen laatimisessa.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset muodostavat toisistaan riippuvan kokonaisuuden, minkä vuoksi lakiehdotukset tulee saattaa voimaan samanaikaisesti.

Laki- ja toivomusaloitteet

Kun puheena oleviin lainsäädäntömuutoksiin olisi perustuslakivaliokunnan mielestä ryhdyttävä käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa, että aikaisemmin mainittuun ed. Jaatisen ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Ed. Joutsenlahden ym., ed. Korttesalmen ym. ja ed. V. Vennamon toivomusaloitteissa ehdotetut toivomukset ovat tarpeettomia, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi nämä toivomusaloitteet hylättäviksi.

Ed. Ehrnroothin toivomusaloitteessa esitetyn muutoksen toteuttamiseen ei aloitteessa esitetyssä muodossa valiokunnan käsityksen mukaan ole syytä eikä sitä koskevan toivomuksen lausumiseenkaan siten erikseen aihetta, joten valiokunta ehdottaa, että tämäkin aloite hylättäisiin.

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä

*kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana, sekä
että ensimmäinen ja toinen
lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvi-*
na:

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 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä on äänestys-oikeus jokaisella, jolla on valtiopäiväjärjes-

tyksen mukaan vaalioikeus kansanedustajain vaaleissa.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

3—11 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §
(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(3 mom. *poist.*)

Samalla perustuslakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

Lopuksi valiokunta ehdottaa,

*että lakialoitteeseen n:o 178/1983 vp.
sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.*

*että toivomusaloitteet n:ot 5, 16, 19 ja
37 (kaikki 1983 vp.) hylättäisiin.*

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowiec, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, J.

Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari, V. Vennamo (osittain) ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Kettunen (osittain) ja Sasi.

Vastalauseita**I**

Emme voi yhtyä valiokunnan mietintöön siltä osin kuin valiokunta on hallituksen esitykseen yhtyen sisällyttänyt Hallitusmuodon 22 a §:ään säännöksen valtion tiedottamisvelvollisuudesta kansanäänestyksen yhteydessä.

Asian säänteleminen Hallitusmuodon tasolla ei ole perusteltua, vaan päinvastoin antaa ylikorostuneen ja näin virheellisen kuvan valtion roolista tässä yhteydessä. On korostettava, että valtion oma tiedottamistoiminta ei voi käsittää muuta

kuin kaikille kansalaisille tarkoitetun perustiedon eri vaihtoehtoista.

Mikäli valtion tiedottamisvelvollisuutta katsotaan aiheelliseksi lakitasolla säädellä, olisi säännöksen oikea sijainti ollut laissa menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.

Emme yhdy myöskään valiokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan hallituksen tulisi selvittää kansanäänestykseen liittyvien mielipidetiedustelujen mahdollisia haittoja.

Mielestämme esimerkiksi kansanäänestyksen alla julkistettavat mielipidetiedustelut ovat luonteva osa yhteiskunnalliseen toimintaan kuuluvaa

sananvapautta ja julkista keskustelua. Emme näin ollen hyväksy pyrkimyksiä rajoittaa mielipidetiedusteluja.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Iiro Viinanen
Liisa Hilpelä

Kimmo Sasi
Ben Zyskowitz

II

Yhdyn vastalauseessa esitettyyn Hallitusmuodon 22 a §:n valtion tiedottamisvelvollisuutta koskevaan kantaan.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Impi Muroma

