

TOIMENPIDEALOITE 261/2000 vp

Sitovan kansanäänestyksen säätäminen perustuslaissa

Eduskunnalle

Viime viikkoina on virinnyt julkinen keskustelu siitä, pitäisikö teollisuuden jättämän ydinvoimahakemuksen vuoksi järjestää perustuslain mukainen kansanäänestys. Keskustelua on käyty paitsi tällaisen äänestyksen tarpeellisuudesta ydinvoimakysymyksessä, myös yleisemmin siitä, mikä on kansanäänestyksen tarkoitus Suomessa.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan. Tätä ilmentää perustuslain 2 §, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 53 §:ssä on säädetty edustuksellisen eli välillisen demokratian täydennykseksi neuvoo-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta. Kansanäänestys voidaan nähdä keinona lisätä valtiollisten päätösten hyväksyttävyyttä eli legitimeettiä sekä keinona ylläpitää välittömän kansanvallan ihannetta, kun valtiojärjestelmä rakentuu ensisijaisesti edustuksellisuuden varaan.

Kansanäänestyksen äänestystuloksen oikeudellisen velvoittavuuden perusteella kansanäänestykset voidaan jaotella sitoviin ja neuvoo-antaviin. Sitovan kansanäänestyksen tulos on päätöksentekoa oikeudellisesti velvoittava. Neuvoo-antava kansanäänestys on oikeudelliselta velvoittavuudeltaan pelkkä mielipidemittaus, jonka tuloksella ei ole oikeudellista merkitystä päätöksenteon sisältöön. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen äänestystuloksen tosiallinen merkitys riippuu muun muassa poliittisista olosuhteista. Jos äänestystulos voidaan katsoa kiistanalaiseksi tai tulkinnanvaraiseksi, voidaan tulos sivuuttaa.

Ongelmaksi neuvoo-antavan kansanäänestyksen kohdalla saattaa muodostua myös se, kauanko äänestystulosta pidetään tosiasiallisesti poliittisesti ohjaavana.

Suomessa on ollut mahdollista järjestää neuvoo-antavia kansanäänestyksiä 1980-luvun lopulta lähtien, jolloin hallitusmuotoon lisättiin 22 a §. Kansanäänestystä koskevan säännöksen voimaoloaikana on järjestetty tähän mennessä ainostaan yksi kansanäänestys vuonna 1994 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Perustuslakimuutoksen yhteydessä uudistusta koskevassa oikeusministeriön komiteamietinnössä 1997:13 todettiin, että kansanäänestyksestä saatujen kokemusten perusteella sääntelyn toimivuudesta esitettiin erilaisia arvioita. Perustuslain muutosta valmisteltaessa ei kuitenkaan muutettu kansanäänestystä koskevaa säännöstä, koska katsottiin, ettei yhden tapauksen perusteella ole mahdollista arvioida kokonaisvaltaisesti sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia kehittämistarpeita.

Monien muiden valtioiden lainsäädäntöihin verrattuna Suomen kansanäänestystä koskevaa järjestelmää voidaan pitää melko rajoitettuna. Vaikka kansanäänestyksen mahdollisia aiheita ei ole laissa määritelty, rajoittavana tekijänä voidaan pitää muun muassa äänestyksen oikeudellista sitomattomuutta sekä sitä, että kansanäänestyksen järjestäminen edellyttää tosiasiaissa aina eduskunnan enemmistön kannatusta. Esimerkiksi Sveitsissä ja Yhdysvalloissa sitovilla kansanäänestyksillä sekä kansalaisaloitteilla on jo pitkään ollut tärkeä merkitys yhteiskunnallisessa

päätöksenteossa. Myös oikeusjärjestelmiltään Suomea lähempänä olevien Ruotsin ja Tanskan perustuslaeissa säännellään mahdollisuudesta järjestää sitova kansanäänestys. Ruotsissa kansa voi äänillään kumota perustuslain muutoksen. Tanskassa kansanäänestykset ovat olleet vielä ahkerammassa käytössä. Kansanäänestys voidaan Tanskan perustuslain mukaan järjestää tiettyin edellytyksin kaikista lakiehdotuksista lukuun ottamatta tiettyjä, perustuslaissa tyhjentävästi lueteltuja asioita koskevia lakiehdotuksia. Sekä Ruotsi että Tanska poikkeavat Suomesta myös siinä että äänestysaloitteen kansanäänestyksestä voi tehdä ja äänestyksen aikaansaada tietty vähemmistö kansanedustajista. Suomessa yksikin kansanedustaja voi tehdä lakialoitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Jotta aloite käytännössä ehditään käsitellä ja kansanäänestys järjestää, edellytetään kuitenkin, että sata kansanedustajaa eli puolet kaikista kansanedustajista on kannattanut aloitetta ja allekirjoittanut sen.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä Vihreä eduskuntaryhmä on antanut 30.9.1997 lausunnon, jonka mukaan se toivoo, että neuvoa-antava kansanäänestys löytäisi paikkansa poliittisissa päätöksenteossa muissakin kuin poikkeuksellisissa tilanteissa. Vihreä eduskuntaryhmä ilmoitti lausunnossaan niin ikään, että sillä on valmiutta hyväksyä myös sitova kansanäänestys.

Sitovan kansanäänestyksen säätämistä Suomen perustuslakiin on vastustettu muun muassa sillä perusteella, että sitovien kansanäänestysten järjestäminen saattaisi vähentää kansanedustalaitoksen nauttimaa arvostusta. On esitetty, että kansanedustajat voisivat vetäytyä hankalien kysymysten käsittelystä siirtämällä niitä ratkaistavaksi sitovassa kansanäänestyksessä. Kansanäänestysten osalta on myös esitetty, että kansalaiset eivät osaa tehdä perusteltuja päätöksiä mutkikkaissa ongelmissa, koska he eivät kansanedustajien tavoin voi kuulla erilaisia asiantuntijoita, vaan ovat kannanmuodostuksessaan alttiita epäasianmukaisellekin tiedotukselle. Sitovan kansanäänestyksen osalta on nähty ongelmana myös äänestystuloksen ajallinen sitovuus yhteiskunnallisten olosuhteiden ja arvostusten muutuksessa.

Mielestämme edellä mainittujen perusteiden nojalla ei voida riittävästi perustella kansanäänestyksen sitoutumattomuutta. Viime vuosien äänestysinto vaaleissa osoittaa, että kaikki kansalaiset eivät koe voivansa vaikuttaa yhteiskunnan päätöksentekoon äänestämällä. Välittömän demokratian lisääminen Suomessa voisi päinvastoin lisätä kansalaisten kansanedustalaitokseen kohdistamaa arvostusta. On mielestämme myös väärin aliarvioida kansalaisten kykyä ymmärtää asioiden todellinen luonne. Kansalaisten on joka tapauksessa tehtävä vastavaanlaisia päätöksiä esitettyjen perusteiden nojalla, kun he valitsevat, ketä he äänestävät kansanedustajanvaaleissa. Lisäksi on muistettava, että myös kansanedustajat saattavat päätöksiä tehdessään joutua epäasianmukaistenkin vaikutusyritysten kohteeksi. Sitovaa äänestystulosta ei myöskään voida pitää neuvoa-antavaa ongelmallisempana sen osalta, mikä on äänestystuloksen sitovuuden voimassaoloaika, vaan tämä ongelma on olemassa molempien kohdalla, kuten edellä on esitetty.

Sitovien kansanäänestysten säätäminen perustuslakiin parantaisi demokratian toimivuutta maassamme ja saisi kansalaiset kiinnostumaan enemmän yhteisten asioiden hoitamisesta. Sitovan kansanäänestyksen järjestäminen tietyistä merkittävästä kysymyksestä herättäisi kansalaiset ja erilaiset kansalaisjärjestöt keskustelemaan tästä kysymyksestä, mikä hyödyttäisi suuresti myös poliittista päätöksentekoa. Tämän vuoksi Vihreä eduskuntaryhmä ehdottaa asiaa koskevan säännöksen säätämistä perustuslakiin.

On tietenkin selvää, että mistä tahansa aiheesta ei olisi tarkoituksenmukaista järjestää sitovaa kansanäänestystä. Perustuslaissa ei olisi mielestämme kuitenkaan tarpeellista luetella tällaisia aiheita tai muuttaa kansanäänestysten toimeenpanotapaa. Vallitseva järjestelmä, joka edellyttää kansanedustajien enemmistön kannatusta äänestyksen järjestämiselle sekä neuvoa-antavan kansanäänestyksen säilyttäminen sitovan rinnalla olisivat mielestämme omiaan rajoittamaan sitovan kansanäänestyksen aihepiiriä sellaisiin asioihin, jotka olisivat vallitsevien yhteiskunnallisten olosuhteiden ja arvostusten valossa merkittäviä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin perustuslain muuttamiseksi siten, että neu-

voa-antavan kansanäänestyksen rinnalle otetaan mahdollisuus järjestää sitova kansanäänestys.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2000

Erkki Pulliainen /vihr
Ulla Anttila /vihr
Janina Andersson /vihr
Tuija Brax /vihr

Irina Krohn /vihr
Merikukka Forsius /vihr
Anni Sinnemäki /vihr